

Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2004

Priscilla Rojas

Escuela de ciencia política, Universidad Diego Portales

priscilla.rojas.morales@gmail.com

y

Patricio Navia

pdn200@nyu.edu

Escuela de ciencia política, Universidad Diego Portales

Center for Latin American Studies, New York University

Noviembre 13, 2004 (10,116 palabras)

Resumen

En este artículo mostramos cómo los distritos electorales de la Cámara de Diputados en Chile fueron diseñados después del plebiscito de 1988 para sobre-representar la votación a favor de la Derecha. Después de mostrar que en los lugares donde el rechazo a Pinochet fue mayor, los distritos creados para la Cámara de Diputados tenían más población, identificamos una correlación positiva entre la votación contra Pinochet y el número de habitantes de los distritos. Además, subrayamos cómo los cambios en los patrones de población ocurridos entre 1988 y el 2002 han empeorado las diferencias de población en el tamaño de los distritos que se produjeron al momento del diseño inicial. Finalmente, evaluamos el efecto de este sesgo en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001, demostrando que a diferencia de 1988, ya no existe una correlación positiva entre el tamaño de los distritos y la fortaleza electoral de la Concertación.

We show how Chamber of Deputies electoral districts in Chile were designed to over-represent the electoral support for conservative parties after the 1988 plebiscite. We demonstrate a positive correlation between the pro-Pinochet vote in the plebiscite and the population of electoral districts district designed after the plebiscite. In areas where the opposition to Pinochet was stronger, the electoral districts drawn had more population. In addition, we show that changes in population that took place between 1988 and 2002 have worsened mal apportionment. Finally, we test the effect of the mal apportionment on the 1999 presidential and 2001 legislative elections. We show that, unlike 1988, there is no longer a positive correlation between the number of inhabitants in electoral districts and the electoral strength of the Concertación.

Sobre los autores:

Priscilla Cantillano es Bachiller en Ciencias Sociales, alumna de la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales y trabaja en SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.

Patricio Navia es profesor asistente adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de New York University y académico de la Universidad Diego Portales. Es columnista regular en el diario *La Tercera* y la revista *Capital*. Ha publicado artículos en *Comparative Political Studies*, *Journal of Democracy*, *Democratization* y *Social Science Quarterly*. Su libro, *Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet* salió publicado el 2004.

Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2004

En este artículo mostramos cómo los distritos electorales en Chile fueron diseñados para sobre-representar la votación a favor de la Derecha después del plebiscito de 1988. Demostramos una correlación positiva entre la votación contra Pinochet y el número de habitantes de los distritos. En los lugares donde el rechazo a Pinochet fue mayor, los distritos creados para la Cámara de Diputados agrupaban más población que en las zonas donde el apoyo a Pinochet fue más fuerte. Además, subrayamos cómo los cambios en los patrones de población ocurridos entre 1988 y el 2002 han empeorado las diferencias de población que se produjeron al momento del diseño inicial de los distritos. Finalmente, evaluamos el efecto de este sesgo en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001, demostrando que a diferencia de 1988, ya no existe una correlación positiva entre el tamaño de los distritos y la fortaleza electoral de la Concertación. En lo que sigue, nos abocamos a demostrar lo siguiente:

1. Cómo se crearon los distritos para la Cámara en 1988, subrayando que fueron diseñados para favorecer la votación favorable a Pinochet (voto Sí).
2. Cómo los cambios poblacionales han empeorado la representación entre 1988 y 2002. Ya que la población ha crecido más rápido que la tasa nacional en algunos distritos y más lento en otros, (incluso algunos distritos han perdido población), las distorsiones iniciales que tenía el mapa electoral han empeorado.
3. Cómo los cambios poblacionales no se han visto reflejados en el número de electores inscritos en los diferentes distritos. Esto es, aunque la población ha crecido a tasas diversas en diferentes partes del país, la población electoral no se ha ajustado con la misma rapidez.
4. Evaluamos si en las presidenciales de 1999 y parlamentarias del 2001 se mantuvo la tendencia que los distritos con mayor población todavía marcan una tendencia favorable a la Concertación.

Sistemas electorales, representación y distorsiones del mapa electoral chileno

Entendemos el sistema electoral como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con los que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección de presidente, gobernadores y alcaldes) entre las distintas fuerzas políticas participantes (Nohlen, 1998a). Los sistemas electorales pueden diferenciarse de acuerdo a tres funciones: representatividad, efectividad y participación (Nohlen, 1998b, 1999, ver también Hermet, 2001). En un sistema electoral perfectamente representativo, los grupos políticos ocupan escaños en el parlamento en una proporción igual al porcentaje de votos obtenido. En un sistema electoral efectivo se espera una combinación de preferencias sociales y actos de gobierno. La participación, en cambio, se refiere a la influencia que ejerce la forma de votación con el vínculo entre el actor y sus representantes (Lijphart, 1992). Si bien es cierto tanto la participación como la efectividad del sistema están indirectamente relacionados con el diseño del mapa electoral, es la representatividad del sistema la que tiene una relación más directa con el mapa electoral. En la medida que el mapa electoral logre reproducir con razonable fidelidad el principio de *una persona, un voto*, podemos argumentar que el sistema electoral es suficientemente representativo. Una de las condiciones necesarias para

facilitar la representatividad de un sistema reside en el diseño del mapa electoral. Solo si el mapa electoral de los distritos está diseñado de tal forma que no introduzca distorsiones entre la voluntad popular y la distribución de escaños en el parlamento podemos argumentar que un sistema es representativo.

Ahora bien, en la medida que las distorsiones que puedan existir en la representatividad de un distrito—porque resulte demasiado costoso lograr una coincidencia perfecta entre la distribución de la población y la distribución de escaños en el mapa electoral—no favorezcan sistemáticamente a ninguna opción política particular, podemos también sugerir que, pese a sus imperfecciones, un mapa electoral es aceptablemente representativo. Pero, como demostramos en este artículo, el mapa electoral (los límites de los distritos) utilizado en Chile desde 1989 hasta la fecha fue diseñado para favorecer sistemáticamente a una opción política, por lo que el requisito de representatividad enunciado por Nohlen no está siendo adecuadamente satisfecho. Y aunque los cambios en el comportamiento electoral de la población no permitieron que esa distorsión inicial mantuviera su efecto en el tiempo, ya que el mapa electoral chileno no incorpora mecanismos que permitan su actualización regular para reflejar adecuadamente los cambios poblacionales, el sistema electoral viola el principio de representatividad de Nohlen al introducir una innecesaria rigurosidad inter-temporal en su diseño.

Esto es, ya sea porque su diseño inicial buscaba otorgar mayor representación a una corriente política determinada o bien porque el diseño inicial no incorpora la necesidad de ajustar el mapa electoral a cambios poblacionales futuros, un sistema electoral puede carecer de representatividad debido a las distorsiones que genera el mapa electoral que no refleja adecuadamente la distribución de la población del país. Aunque bien pudiera ser el caso que ambos efectos terminen neutralizándose—por ejemplo, que la distorsión inicial a favor de un partido desaparezca en la medida que cambia el tamaño de la población de los diferentes distritos—la ausencia de representatividad en el diseño del mapa electoral persiste. De ahí que sea necesario que el mapa electoral satisfaga al menos dos condiciones para poder ser considerado legítimamente representativo. Primero, que haya sido diseñado sin buscar otorgar ventajas a ningún partido en particular. Segundo, que incluya medidas que permitan el ajuste del mapa para reflejar adecuadamente los cambios futuros en la población de los diferentes distritos electorales del país.

Ya que en principio aceptamos como legítimo el concepto de *una persona, un voto*, suponemos que el diseño del mapa electoral debe hacerse de tal forma que no se aleje demasiado de este principio. En el caso de la Cámara de Diputados en Chile, dado que existen 60 distritos electorales y dado que la población del país asciende (censo del 2002) a 15,3 millones de habitantes, el tamaño promedio que debería tener cada distrito es de aproximadamente 255 mil habitantes (más abajo discutimos algunas razones por las que esta cifra legítimamente podría variar). No obstante, la realidad actual del país presenta una serie de formidables distorsiones. Hay distritos que poseen una población varias veces mayor a lo que debería ser esta media aritmética ideal. Por ejemplo, el distrito 29 (La Pintana, Puente Alto, Pirque, San José de Maipú) tenía una población de 712.941 habitantes para el censo del año 2002, muy por sobre el promedio nacional ideal.

En el Cuadro 1 mostramos las 13 regiones del país, el número de distritos y escaños en la Cámara de Diputados que posee cada una, la población de cada región y el promedio

de habitantes por cada escaño en cada región. El cuadro nos permite ver que las distorsiones en la representación regional en la Cámara de Diputados son enormes. El valor de un voto en las regiones extremas del país—y en algunas regiones agrícolas del centro-sur—es sustancialmente superior al valor de un voto en la Región Metropolitana. La Región Metropolitana, pese a congregarse al 39,6% de la población nacional, posee sólo 16 distritos y 32 escaños en la Cámara de Diputados, lo que le permite sólo un 27% de representación en esa Cámara.

Cuadro 1. Cantidad de escaños asignados por distrito

| Región | Cantidad de distritos | Cantidad de escaños | Población regional (2002) | Número de habitantes por escaño |
|----------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------------|
| I Tarapacá | 2 | 4 | 428.594 | 107.149 |
| II Antofagasta | 2 | 4 | 493.984 | 123.496 |
| III Atacama | 2 | 4 | 254.336 | 63.584 |
| IV Coquimbo | 3 | 6 | 603.210 | 100.535 |
| V Valparaíso | 6 | 12 | 1.534.545 | 127.879 |
| Metropolitana | 16 | 32 | 6.061.185 | 189.412 |
| VI O'Higgins | 4 | 8 | 780.627 | 97.578 |
| VII Maule | 5 | 10 | 908.097 | 90.810 |
| VIII Bío-Bío | 7 | 14 | 1.861.562 | 132.969 |
| IX Araucanía | 5 | 10 | 869.535 | 86.954 |
| X Los Lagos | 6 | 12 | 1.271.142 | 105.929 |
| XI Aysén | 1 | 2 | 91.492 | 45.746 |
| XII Magallanes | 1 | 2 | 150.826 | 75.413 |
| Total | 60 | 120 | 15.309.135 | 127.577 |

Fuente: Cálculos realizados por los autores con datos del INE y de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Ahora bien, como explican Samuels y Snyder (2001) es común que en sistemas bicamerales exista mala representación en una de las cámaras. Si bien es cierto pudiera ser comprensible que por razones geo-políticas, étnicas, religiosas o históricas una democracia decida otorgar mayor representación, en términos proporcionales, en escaños a ciertas áreas del país con menos población, esta consideración debería aplicarse sólo a una de las cámaras legislativas. El fenómeno que ocurre comúnmente en América Latina—del que Chile no es una excepción—donde la mala representación ocurre en ambas cámaras no es común en las democracias occidentales. De ahí que la justificación que a menudo se utiliza para explicar las razones del mal diseño del mapa electoral chileno sea convincente—aunque exenta de críticas o cuestionamientos—para explicar la sobre-representación de ciertas regiones en una de las Cámaras, pero no en ambas (ver también Cox 1997, FLACSO 2003).

Es evidente que la intención del constituyente de la Constitución de 1980 fue otorgar una mayor representación a las regiones menos pobladas del país (Siavelis 2000, 2002, Carey y Siavelis 2003). Por ese motivo se estableció en la Constitución que el Senado estaría compuesto de 26 senadores electos, dos por cada una de las 13 regiones del país. Esa intención inicial buscaba otorgar una representación claramente ventajosa en el Senado a las regiones menos pobladas (Navia 2003). Así como ocurre en Estados Unidos, donde cada estado tiene dos escaños en el Senado, la intención del

constituyente chileno era otorgar igual peso en una de las cámaras a todas las regiones del país.

Lo que resulta inusual, si se mantiene la comparación con Estados Unidos o con otras democracias industrializadas, es que ambas cámaras hayan sido sobre-representadas a favor de las regiones menos pobladas. El ideal sería que la distribución de escaños en al menos una de las cámaras reflejara el peso relativo en términos de población de cada uno de los distritos. Los distritos se pueden crear siguiendo las divisiones políticas existentes del país (regiones, provincias, departamentos, etc.) o bien se pueden crear distritos especiales combinando algunos de los criterios anteriores. Pero a cada distrito se le debiera asignar un número de escaños que sea equivalente a la proporción de la población nacional que reside en ese distrito. Como discutimos en la siguiente sección, en el caso de Chile queda en evidencia que la mala representación poblacional de los distritos que se inicia en 1989 responde a intereses claramente partidistas, en el sentido que la distribución de escaños se realiza con el claro objetivo de favorecer la votación de los partidos conservadores.

Contexto histórico

El problema del mal diseño del mapa electoral—la mala representación—no es sólo un fenómeno que se observa con posterioridad a la dictadura militar en Chile. El mapa electoral de distritos para la Cámara de Diputados antes de 1973 también evidenciaba profundas distorsiones en su representación. El mapa electoral para la Cámara de Diputados estaba dividido de acuerdo a las 25 provincias existentes en el país. Cada provincia constituía un distrito único para la Cámara de Diputados, a excepción de Santiago y Ñuble que congregaban 4 y 2 distritos respectivamente. En el caso de la Provincia de Santiago, su tamaño respecto al resto del país y el hecho que incluyera sectores rurales y urbanos profundamente diferentes podía explicar la división de la provincia en 4 distritos diferentes. Pero la división de la Provincia de Ñuble en dos distritos, estipulada en la Ley Electoral de 1938, después de la Constitución de 1925, necesariamente respondió a motivaciones no demográficas.

La Ley Electoral de 1938 estableció el número de escaños por distrito de acuerdo al Artículo 37 de la Constitución de 1925 que señalaba que cada distrito debería tener un diputado por cada 30 mil habitantes, y uno adicional por cada fracción superior a 15 mil habitantes. De esta forma, la Ley Electoral asignó escaños a cada distrito electoral para un total de 147 escaños en la Cámara de Diputados (Dirección del Registro Electoral, 1938; Bernaschina, 1958; Gil, 1969). Pero, contrario a lo que establecía el artículo constitucional 37, la composición de los distritos de la Cámara no fue alterada después de los censos de 1940, 1950 y 1960. Aunque hubiera correspondido aumentar el número total de escaños en la Cámara después de cada censo, para reflejar adecuadamente los aumentos en la población, el legislativo chileno optó por ignorar sistemáticamente los resultados de los censos y mantuvo la distribución de escaños que reflejaba la población existente en 1930 (Cruz-Coke 1984).

Una reforma a la Ley Electoral aumentó el número de escaños en la Cámara a 150 el año 1969, cuando se asignó un escaño adicional a una de las provincias del extremo sur y se creó un distrito adicional también en el extremo sur de Chile que recibió dos escaños. Esta reforma incluyó también el aumento del número de circunscripciones

senatoriales de 9 a 10, creando una nueva circunscripción senatorial de 5 escaños en el extremo sur del país, aumentando así el número de senadores de 45 a 50. Pero dicha reforma no buscaba corregir la mala representación existente en la Cámara sino que sólo buscaba darle mayor peso político a una zona estratégicamente importante que, por cierto, estaba bastante despoblada (Cruz-Coke 1984, Urzúa Valenzuela 1992).

Cuando se produjo el golpe militar de 1973 y la dictadura ordenó el cierre del legislativo, se produjo una oportunidad inmejorable para corregir las distorsiones que a través de los años, y debido al cambio en la población de las diversas provincias, habían convertido al mapa electoral chileno en un instrumento de profunda distorsión del principio *una persona, un voto*. Pero como discutimos en la siguiente sección, el diseño de los nuevos distritos electorales para la Cámara de Diputados al final de la dictadura buscó crear nuevas distorsiones que favorecieran a los sectores políticos leales al gobierno militar, generando así un mapa electoral que nuevamente violaba el principio de representatividad. En lo que sigue, analizamos cada una de las cuatro hipótesis enunciadas al inicio de este artículo.

1. Primera Hipótesis: Diseño de distritos para favorecer la votación de Derecha

Cuando ya era evidente que retornaba la democracia a fines de los 80, y tomando en cuenta la transformación política-administrativa implementada por la dictadura en el país, era impensable que se rescatara el mismo mapa electoral en existencia hasta 1973. Las 25 provincias que existían hasta antes del golpe militar fueron reemplazadas por 13 regiones. Cada región quedó compuesta por provincias. Las 25 provincias que existían antes de 1973 se transformaron en 51, pero con menos atribuciones político-administrativas. Cada provincia estaba compuesta de una serie de municipios, algunos nuevos y otros que existían desde antes de 1973. De los 287 municipios que existían antes de 1973, sucesivas reformas político-administrativas los convirtieron en 335 a fines de 1988. Si bien varios municipios mantuvieron sus límites geográficos, hubo otros cuyos límites se vieron alterados ya sea porque se crearon nuevos municipios o porque simplemente se reordenaron los territorios de los municipios existentes. Aunque el reordenamiento político de los municipios ocurrió en la mayoría de las regiones, fue en la Región Metropolitana donde se evidenció en forma más clara.

Dada esta profunda transformación política-administrativa, el antiguo mapa electoral ya no era viable después de 1988. Comprensiblemente entonces, el gobierno militar decidió adoptar un nuevo mapa electoral antes de las parlamentarias de 1989. De acuerdo a la práctica común de legislar durante la dictadura, el ejecutivo envió una iniciativa legislativa a la Junta de Gobierno para definir el nuevo mapa electoral en agosto de 1988. Esta iniciativa buscaba modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (#18.700, del 19 de abril de 1988). Cuando fue adoptada, la Ley 18.700 no incluyó información sobre el número de distritos, sus límites y la magnitud de cada distrito (el número de escaños) que habrían de existir en el país a partir del retorno de la democracia.¹

¹ Pese a que ocasionalmente algunos discutieron la necesidad de establecer un sistema electoral que se fuera lo suficiente representativo (Bulnes 1988; Fuentes 1993), en general las preocupaciones con otros asuntos de la transición política desviaron la atención de la preocupación sobre el tamaño de los distritos en el mundo académico.

En el informe técnico de la iniciativa legislativa enviado por el ejecutivo a la Junta el 11 de Agosto de 1988, se proponía que se crearan 60 distritos de dos diputados cada uno. De esta forma se lograría completar el número de 120 escaños en la Cámara de Diputados que establecía la Constitución. El Informe Técnico proponía también los límites para cada uno de los 60 distritos. Un criterio inicial del informe establecía que cada una de las 13 regiones del país tuviera un mínimo de 2 distritos (4 escaños) para la Cámara de Diputados. Así, el mapa inicial propuesto por el ejecutivo otorgaba 2 distritos a las regiones más pequeñas (I, II, III, XI y XII), mientras que asignaba un número superior de distritos a las regiones más pobladas. La región IV recibiría 3 distritos, la V lograría 6, la VI obtendría 4 y la VII incluiría 5. Las regiones VIII, IX y X lograrían 7, 5 y 6 respectivamente. La Región Metropolitana recibiría un total de 14 distritos de dos diputados cada una. El Informe indicaba que el mapa propuesto “No da pocos escaños a las regiones centrales [del valle] con respecto a 1973” (Historia de la Ley 18.799: 54). Naturalmente, el informe era engañoso, ya que si bien el mapa propuesto estaba menos distorsionado que aquel vigente en 1973, no era difícil producir un mapa que distorsionara notablemente la asignación de escaños aún sin ser peor que el existente antes de 1973.

Cabe destacar que este primer mapa electoral fue enviado antes de la celebración del plebiscito de 1988, pero también es importante señalar que el mapa electoral original fue modificado significativamente después de plebiscito, antes de ser finalmente promulgado por la dictadura. De hecho, después del trabajo legislativo de la Junta de Gobierno, cuando finalmente se aprobó el mapa electoral que entró en vigencia con la ley 18.799, la asignación de distritos a cada región redujo el número de escaños para las regiones XI y XII y aumentó el número de escaños para la Región Metropolitana. Así, mientras las otras 10 regiones mantuvieron su número de escaños en la Cámara de Diputados, las Regiones XI y XII sólo se quedaron con un distrito de dos diputados cada una y la Metropolitana recibió 16 distritos de dos diputados. Ahora bien, los distritos fueron abiertamente diseñados para favorecer la votación de derecha y a favor de la dictadura de Pinochet. Esto queda en evidencia, entre otras cosas, porque después de que Pinochet envió su iniciativa legislativa a la Junta, el 11 de Agosto de 1988, y antes de que la ley 18.799 fuera oficialmente adoptada (16 de Mayo de 1989) hubo varios mapas para el diseño de los distritos de diputados (Historia de la Ley 18.799, Navia 2003).

El primer mapa de distritos electorales fue propuesto por Pinochet a la Junta en la iniciativa legislativa del 11 de Agosto de 1989. Este mapa fue dibujado siguiendo 2 criterios: que cada región debía tener un mínimo de dos distritos (Historia de la Ley 18.799: 55) y que la asignación de escaños se debía basar en la división del país en 4 macro-regiones (Historia de la Ley 18.799: 54-56). El primer criterio inevitablemente terminaría creando serias distorsiones en el tamaño de los diferentes distritos. Esto debido a que las regiones menos pobladas del país poseen tan poca población que ya estarían sobre-representadas si recibieran un escaño cada una. Al establecer inicialmente que cada región recibiría dos distritos (cuatro escaños), el diseño inicial presentado por la presidencia de la república al legislativo (Junta de Gobierno), incluía profundas distorsiones en el tamaño de los diferentes distritos.

El segundo criterio utilizado, de acuerdo a los documentos reproducidos en *Historia de la Ley 18.799*, establecía una lógica de representación basada en la creación de cuatro macro-regiones del país que deberían recibir diferente representación por su importancia

estratégica. Estas macro-regiones serían en el norte (I, II, III y IV regiones) en el centro (V y Metropolitana) centro-sur (VI, VII y VIII regiones) y el sur (IX, X, XI y XII regiones). De acuerdo a la propuesta inicial, el número de distritos para cada macro-región sería de 9, 20, 16 y 15 respectivamente, para completar un total de 60 distritos. Esta división se justificaría armonizando criterios de población y territorio en cada una de las macro-regiones, donde cada región por sí sola podría estar mal representada, pero en el conjunto sectorial y dados los criterios estratégicos anteriores no habría mala representación.

Después de un intenso trabajo legislativo que incluyó el rediseño de una serie de distritos y la reasignación de escaños a las diferentes macro-regiones, la versión final de la Ley 18.799 alteró marginalmente las divisiones de los distritos de las 4 macro-regiones originales. La distribución final fue de 9, 22, 16 y 13 distritos, levemente diferente a la división original del mensaje presidencial de 9, 20, 16, 15. En la práctica, lo que ocurrió fue que las dos regiones menos pobladas del sur del país perdieron un distrito cada una, mientras que la Región Metropolitana ganó dos distritos.

Ahora bien, aunque la Región Metropolitana terminó con una mala representación inferior después del trabajo de las comisiones legislativas, la decisión de asignar más proporcionalmente los distritos a la población de cada región del país no fue aplicada a todas las regiones. Las regiones agrícolas del centro-sur del país mantuvieron el mismo número de distritos (16) en circunstancias que bien podrían haber cedido dos o tres distritos para corregir la sub-representación de la Región Metropolitana. Aunque no hay registros impresos de los motivos que llevaron al diseñador electoral a reducir la sobre-representación de las regiones australes y mantener la de las regiones agrícolas del centro-sur, hay suficientes motivos para suponer que fue porque el diseñador esperaba que el apoyo electoral que encontraría en las regiones del centro-sur sería superior al que esperaba encontrar en el resto del país.

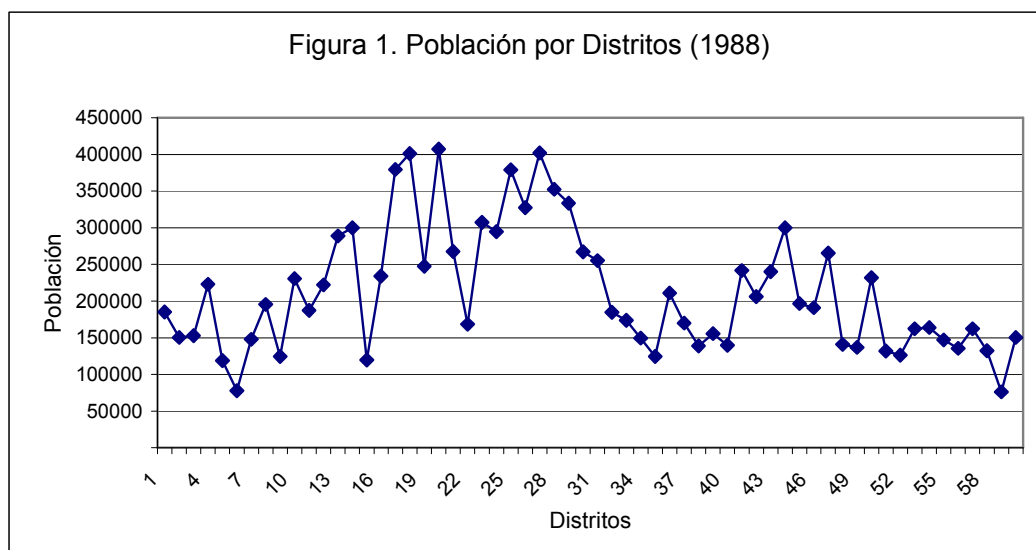
De hecho, en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, las cuatro regiones donde el apoyo a Pinochet fue más alto se ubicaban al sur de Santiago. En las Regiones VII, IX, X y XI, la votación a favor de Pinochet fue de 47,8%, 52,7%, 49,0% y 48,9% respectivamente, sustancialmente por sobre el total nacional de 43,0% a favor, 54,7% en contra y 4,8% nulos y abstenciones (FLACS0 1989). De estas cuatro regiones, sólo la XI cedió escaños en la ley electoral 18.799 respecto a lo que el mensaje inicial del ejecutivo buscaba entregar. Esto significa que si bien es cierto una parte de las distorsiones del mapa original del mensaje presidencial se corrigieron en el mapa final de la Ley 18.799, se mantuvieron otras distorsiones que favorecían a las regiones donde el apoyo a Pinochet fue más fuerte.

Es más, si analizamos los resultados del Plebiscito de 1988 y los agrupamos por los distritos que fueron creados con posterioridad al plebiscito, podemos ver que la votación del “Sí” salió vencedora en 15 distritos. Estos tenían en promedio una población menor que los 45 distritos donde ganó la votación del “No”. Los distritos donde la votación del “Sí” ganó tenían un promedio menor a los 100.000 votantes registrados, mientras que los distritos donde ganó la votación del “No” el promedio de inscritos era de 132.000 votantes. Cabe destacar que el promedio nacional era de 123.467 inscritos por distrito.

Por cierto, cabe recordar que el Artículo 45 de la Constitución de 1980 estableció que cada región constituiría un distrito senatorial con 2 escaños. Esta disposición determinó

la constitucionalidad del principio de mala representación. La Región Metropolitana, la más poblada del país con 5,26 millones de habitantes en 1980, obtendría el mismo número de senadores que la Región de Aysén, la menos poblada con 81.000 habitantes. La reforma constitucional de 1989 aumentó el número de circunscripciones senatoriales de 13 a 19. Luego de aprobada la reforma, seis nuevas circunscripciones fueron creadas en las 6 regiones más pobladas del país a través de una modificación a la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios (#18.700). Pero se mantuvo la mala representación. Peor aún, se abandonó el principio que la mala representación se justificaba porque cada una de las regiones tendría igual número de escaños en el Senado. A partir de 1989, algunas regiones tendrían dos senadores, mientras otras tendrían cuatro. Pero aunque esa reforma se adoptó asignándole 2 senadores adicionales a cada una de las 6 regiones más pobladas, se produjeron nuevas distorsiones de mala representación. Cada circunscripción senatorial de Santiago siguió teniendo muchas veces más población que Aysén, la región menos poblada. Y algunas de las regiones que mantuvieron dos senadores tenían una población superior a algunas de las nuevas circunscripciones senatoriales creadas en algunas de las regiones del país que fueron divididas en dos circunscripciones (por ejemplo, la Región IV tenía una población superior a cada una de las circunscripciones creadas en las VII, IX y X regiones).

Pero fue en la creación de los distritos electorales para la Cámara de Diputados donde se produjeron las mayores arbitrariedades respecto al mapa electoral. La Figura 1 muestra la población de 1988 por cada uno de los distritos creados. Como queda en evidencia, las regiones menos pobladas (los extremos izquierdos y derechos en el gráfico) tenían poblaciones sustancialmente inferiores a las de los distritos en las regiones más pobladas del país. Pero también queda en evidencia que las zonas agrícolas del centro-sur del país (distritos 31-42) tenían una población sustancialmente inferior a la de las zonas más densamente pobladas de la región metropolitana (distritos 16-30).



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

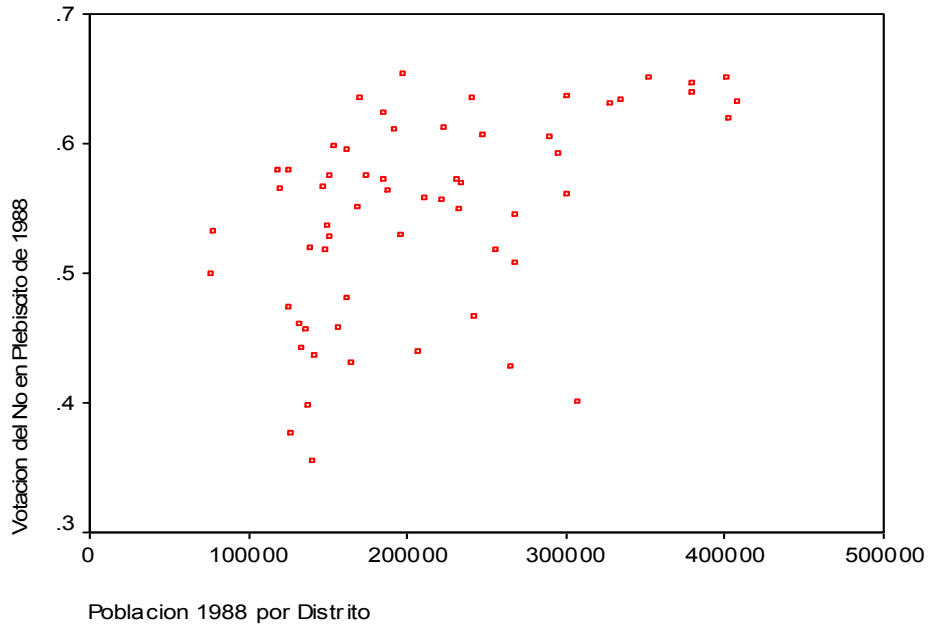
Si consideramos que en 1988 la población estimada del país era de 12,7 millones de habitantes, el promedio esperado de población en cada uno de los distritos debería haber sido de 212 mil habitantes aproximadamente (la población nacional dividida en 60

distritos). Sin embargo, la Figura 1 muestra que esto no ocurrió, ya que había distritos que bordeaban y superaban por amplio margen esa cantidad. Por ejemplo, el Distrito 20 (Cerrillos, Estación Central y Maipú) tenía entonces una población de 407.361 habitantes. Hay otros distritos que también tenían una población muy por sobre lo que debió haber sido el promedio nacional. Entre estos distritos cabe destacar otras zonas densamente pobladas de la Región Metropolitana como los distritos 18 (Quinta Normal, Cerro Navia y Lo Prado), 27 (La Cisterna, El Bosque San Ramón), 28 (Lo Espejo, San Miguel y Pedro Aguirre Cerda) y 29 (La Pintana, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo) Estos distritos tenían una población que superaba con creces el promedio nacional.

Por otro lado, hubo distritos que estaban bajo los 100.000 habitantes, como el Distrito 59, con una población de 76.096 habitantes. Ahora bien, el D-59 comprende todas las comunas de la XI Región, por lo que se podría argumentar que tanto ese distrito como el correspondiente a la XII Región necesariamente habrían de estar sobre-representados. Esto no resultaría de un intento por sobre-representar a zonas donde la Derecha era fuerte sino simplemente debido a que hay ciertas regiones que están escasamente pobladas y que cada región debía tener al menos un distrito en la Cámara de Diputados. No obstante, un análisis cuidadoso de las regiones donde se crearon más de un distrito demuestra que hubo grandes diferencias en el tamaño población de diferentes distritos al interior de cada región. En la Región Metropolitana, por ejemplo, mientras algunos distritos incorporaron comunas que en conjunto tenían más de 400 mil habitantes, hubo otros cuya población era menos de la mitad de esa cantidad. El Distrito 22 (comuna de Santiago) tenía una población de 168 mil habitantes, menos de la mitad de los que residían en el Distrito 20. Es evidente que la distribución de los distritos fue desigual a la población de los mismos.

La Figura 2 muestra claramente que hay una correlación positiva entre el número de habitantes en un distrito y la votación por el No en el plebiscito de 1988. Aquellos distritos con más población tuvieron una tasa de apoyo al No sustancialmente superior a aquellos distritos con menos población. Nótese que hay mayor varianza en el apoyo al No entre los distritos de menos habitantes que entre los distritos de más habitantes. Esto se debe a que algunos de los distritos creados en las regiones menos pobladas (Región XII, por ejemplo) eran históricamente izquierdistas. Esas preferencias también se vieron reflejadas en la votación del plebiscito de 1988. Pero en todos los distritos más densamente poblados, la votación por el No fue sustancialmente superior al total nacional de 56%.

Figura 2. Poblacion en 1988 y Votacion del No en Plebiscito de 1988



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE, FLACSO 1989, y Servicio Electoral.

El Cuadro 2 muestra correlaciones para los 60 distritos electorales entre la votación por el No en 1988, la población de cada distrito en 1988, el número de inscritos en 1988 y la población de cada distrito según el censo de 1992. Este Cuadro nos muestra correlaciones positivas entre los tres indicadores que usamos para medir el tamaño de distrito (población 1988, inscritos 1988 y población 1992) y la votación por el No. Así pues, podemos concluir con suficiente confianza estadística que la votación del No estaba positivamente correlacionada con el tamaño poblacional de los diferentes distritos. En el Cuadro 2, se observa que todas las correlaciones tienen un nivel de significancia satisfactorio. Esto es, que hay asociación positiva entre las variables. Dado que los distritos fueron dibujados después que se produjera la votación del plebiscito, podemos hablar de una relación de causalidad.

Cuadro 2. Correlación entre Votación por el No y Población por distritos, 1988

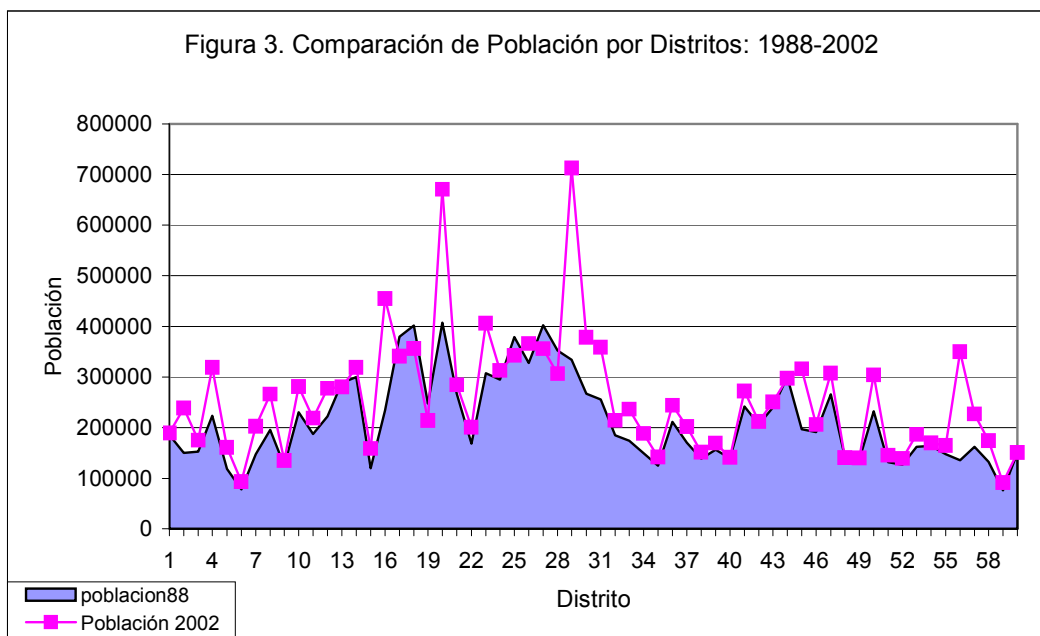
| | Votación No (Plebiscito 1988) | Población 1988 | Inscritos 1988 | Población 1992 |
|-------------------------|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Votación No 1988 | 1 | 0.495** | 0.470** | 0.484** |
| Significancia | 0 | .000 | .000 | .000 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Población 1988 | 0.495** | 1 | 0.951** | 0.967** |
| Significancia | .000 | 0 | .000 | .000 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Inscritos 1988 | 0.470** | 0.951** | 1 | 0.936** |
| Significancia | .000 | .000 | 0 | .000 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Población 1992 | 0.484** | 0.4967** | 0.936** | 1 |
| Significancia | .000 | .000 | .000 | 0 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 |

Correlación Pearson. ** significativo al nivel 0,01.

Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

2. Los cambios poblacionales han empeorado la representación

Los cambios poblacionales han empeorado la mala representación inicial de 1988. Entre 1988 y el 2002, algunos distritos han aumentado su población y otros la han disminuido. Peor aún, los distritos han variado su población a tasas de crecimiento diferentes, por lo que el tamaño de los distritos no ha cambiado en forma uniforme entre 1988 y el 2002. Esto se debe a diversas causas, como las migraciones del campo a ciudad, o por el mejoramiento o empeoramiento en las condiciones de vida de ciertas regiones. La Figura 3 muestra una comparación en la población de los 60 distritos del país entre 1988 y el 2002.



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Como deja en evidencia el Cuadro 3, el tamaño promedio de los distritos ha venido en aumento a partir de 1988 debido al crecimiento de la población. Pero también ha aumentado, considerablemente, la desviación estándar de los distritos, reflejando que hay lugares donde la población se ha expandido a un ritmo más acelerado que en otros. La población del distrito más grande en 1988 era de 407 mil habitantes, mientras que en el 2002 el distrito con más población congregaba a 712 mil habitantes. Aunque el distrito más pequeño pasó de tener una población de 76 mil habitantes a una de 91 mil entre 1988 y 2002, el crecimiento de los distritos más poblados fue sustancialmente superior. Es por eso que la mediana (el distrito de tamaño medio, ordenados de menor a mayor) pasó de 189 mil habitantes en 1988 a 231 mil el 2002.

En la Figura 3 también se pueden observar 4 distritos que aumentan considerablemente su población entre 1988 y el 2002. Estos son el Distrito 16 (Pudahuel, Quilicura, Colina, Lampa y Tiltil) que aumenta de 233.969 a 454.969 habitantes, el Distrito 20 que tuvo un aumento de 407.361 a 670.690 habitantes, el Distrito 29, que aumentó de 333.629 a 712.941 habitantes y el Distrito 56, en la décima región, (Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue, Puerto Varas, Puerto Octay, Purranque, Puyehue y Río Negro) que aumentó de 135.694 a 349.590 habitantes.

Idealmente, estos distritos deberían haber sido modificados, puesto que al aumentar su población en forma más rápida que en el resto del país también debería haber aumentado su número de escaños o bien debió haberse modificado los límites para lograr que todos los distritos representaran más o menos la misma cantidad de habitantes. Sin embargo, ya que esto no ocurrió, actualmente tenemos distritos inicialmente mal representados, cuya mala representación ha ido empeorando con el tiempo. Por cierto, esto también ocurre a la inversa. Es decir, hay distritos que han perdido población, como el Distrito 28 (Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda y San Miguel) que disminuyó su población de 352.368 a 306.232 habitantes entre 1988 y 2002.

Cuadro 3. Tamaño medio de los distritos electorales en Chile, 1988-2002

| | Población 1988 (estimada) | Población 1992 (Censo) | Población 2002 (Censo) |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Promedio 60 distritos | 212.306,4 | 222.121,4 | 255.152,3 |
| Desviación estándar | 84.824,5 | 87.526,7 | 117.069,6 |
| Población Máxima | 407.361 | 470.095 | 712.941 |
| Población Mínima | 76.096 | 80.164 | 91.492 |
| Mediana | 189.194,5 | 207.264 | 231.654,5 |

Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Si se calcula un tamaño medio para los distritos según la población nacional, cada distrito debería tener una cantidad de 255.153 habitantes, esto según el Censo de 2002 (población total: 15.309.135 dividido en 60 distritos). Pero la realidad es que hay distritos por sobre éste promedio y otros distritos que están bajo éste promedio nacional. El 53,4% de los distritos (32 distritos) tiene una población inferior al promedio nacional. Es decir, más de la mitad de los distritos están sub-representados. Por otro lado, sólo el 8,3% (5 distritos) tiene una población que está cercana a la media nacional. Estos distritos son el Distrito 8 (Coquimbo, Ovalle y Río Hurtado), Distrito 12 (Limache, Olmué, Quilpue y Villa Alemana), Distrito 36 (Curicó, Teno, Romeral, Molina, Sagrada Familia, Hualañe, Licantén, Vichuquén y Rauco), Distrito 41 (Chillán, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Yungay, Pemuco y Chillán Viejo) y Distrito 43 (Talcahuano y Hualpencillo).

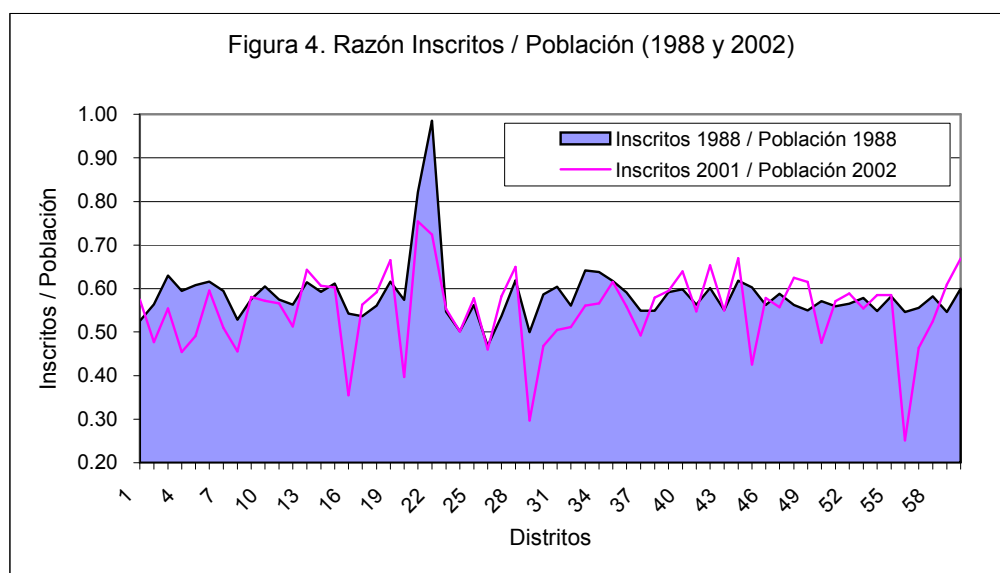
Los cambios en los patrones de población han empeorado la mala representación entre 1988 y 2002. Por esa razón se requiere una modificación de los distritos, no sólo por su mal dibujo inicial, sino también por los cambios poblacionales en el tiempo, que han empeorado las distorsiones respecto al principio *una persona, un voto*. Pero aún más, para evitar que los cambios poblacionales que inevitablemente continuarán ocurriendo en el país produzcan nuevas distorsiones—o empeoren las actuales—nuestro sistema institucional necesita incorporar la revisión periódica del tamaño y los límites de los distritos de tal forma de minimizar la mala representación en la Cámara de Diputados.

3. Cambios poblacionales y cambios en el número de inscritos por distrito

Ahora bien, aunque la población del país ha cambiado a tasas diferentes en cada región, el número de inscritos en cada uno de los distritos del país no ha cambiado con la misma rapidez, ni tampoco lo ha hecho de tal forma de reproducir adecuadamente los cambios en los patrones de población a nivel distrital, regional o nacional. La Figura 4

muestra cómo los cambios poblacionales no se han visto reflejados en el número de electores inscritos en los diferentes distritos. Mientras en algunos distritos, la razón entre inscritos/población ha aumentado entre 1988 y 2001, en otros distritos ha disminuido.

Sería razonable esperar que al aumentar la población también aumentara en forma uniforme el número de inscritos en cada distrito. Pero la Figura 3 muestra que en un buen número de distritos hubo menos inscritos el 2002 que en 1988. Naturalmente, ya que la población del país aumentó, sólo se puede concluir que un porcentaje sustancialmente menor de chilenos estaba inscrito el año 2002 que en 1988. Sin embargo, lo significativo para nosotros en esta discusión es la divergencia en la razón entre inscritos y población, que no varía igualmente en todos los distritos. En la mayoría de los distritos el número de inscritos bajó en proporción con la población, situación que se puede explicar por la gran voluntad para para inscribirse en 1988. Dicho interés tendió a desaparecer después de 1988, y por lo tanto el número de inscritos, como porcentaje de la población en edad de votar en cada distrito, tendió a disminuir. Pero en algunos distritos, el porcentaje de inscritos fue superior el 2002 que en 1988, lo que indica que existen otros fenómenos particulares a determinados distritos que hacen que la lógica de disminución en el número de inscritos no sea igualmente aplicable a todos los distritos del país.



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Aunque a nivel nacional, la razón de inscritos/población disminuyó entre 1988 y el 2002, hay distritos que presentan distorsiones especiales. Hay algunos casos (como los D-16, D-20, D-29, D-45, D-50 y D-56) que tienen una notoria baja en la razón de la población inscrita respecto a la población total. Como se puede ver en la Figura 4, el D-16 disminuyó de 0,53 en 1988 a 0,36 en 2002. El D-20 tuvo una baja de 0,57 a 0,40. El D-29 (La Pintana, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo) tuvo una considerable baja de inscritos en relación con la población de 0,50 a 0,30. El D-45 (Penco, Tomé, San Pedro de la Paz, Santa Juana, Florida, Hualqui y Coronel), es otro de los puntos que

destacan en la Figura 4, ya que tuvo una baja de 0.60 a 0.43. El D-50 (Temuco y Padre de las Casas), también presenta una considerable baja, pues en 1988 la razón era de 0,57 y en 2002 era de 0,48. Por último, el D-56 desciende de una razón de 0,55 a 0,25.

Los cambios poblacionales no se han reflejado adecuadamente en el número de electores inscritos en los distintos distritos. Peor aún, aunque la población ha crecido a tasas diversas, la población electoral por distritos no se ha ajustado con la misma rapidez. En general, se esgrimen dos razones para explicar la caída a nivel nacional en el número de inscritos. La primera es que la población inscrita en 1988 fue inusualmente alta precisamente por la naturaleza especial del plebiscito, la primera votación democrática en 15 años (Navia 2004). La segunda razón es que actualmente la población en edad de votar no se inscribe en los registros electorales porque tiene la creencia que su voto no vale y que el sistema no les representa. Esa visión puede ser encontrada en el ya clásico argumento de Moulián sobre el mito de la democracia chilena actual (Moulián 1997). Pero ninguna de las dos visiones entrega herramientas para explicar por qué los cambios en los patrones de población han repercutido de forma diferente en las tasas de inscripción en diferentes distritos, como lo muestra la Figura 4.

Como hemos discutido más arriba, la participación electoral tiene relación con lo que es la representatividad y efectividad del sistema electoral. Como plantea Nohlen (1998a), la representatividad de un sistema electoral se refleja en que se formen partidos, grupos o movimientos que, al participar en la competencia electoral, logren una representación que medianamente refleje la proporción de votos obtenidos. La efectividad del sistema electoral se entiende cuando se concentra un poder suficiente en las instituciones democráticamente electas para que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno. En la medida que disminuye la participación electoral, el sistema se hace menos representativo. Es más, si la disminución en la participación es constante a través de diferentes grupos de personas y zonas del país, el sistema bien pudiera seguir siendo efectivo, en tanto los intereses de aquellos que sí votan son adecuadamente representativos de los intereses de aquellos que no votan. Pero si la disminución de la participación no es constante a través de diferentes grupos (como es el caso en Chile si medimos la participación a través de distintos grupos de edad) o de diferentes zonas geográficas (como queda en evidencia en la Figura 4), la efectividad del sistema puede ser puesta en cuestionamiento.

Aunque es indiscutible que la falta de proporcionalidad entre población e inscritos representa un serio problema, hay otros problemas que también quedan en evidencia al analizar la forma en que ha evolucionado el padrón electoral a través de los diferentes distritos desde 1988 hasta hoy. Las distorsiones que se han producido entre el número de inscritos y la población en edad de votar con el paso de los años han empeorado. Hay comunas que muestran inusuales incongruencias respecto al número de inscritos y a la población en edad de votar de esas comunas. En algunas, la cantidad de inscritos es superior incluso a la cantidad de habitantes. Esto demuestra fehacientemente que hay un número importante de personas inscritas en comunas diferentes a las que residen, como lo muestra el Cuadro 4. Los motivos por los que esto ocurre pudieran ser diversos. Por ejemplo, pudiera ser que en algunas comunas que el número altísimo de inscritos (respecto a la población comunal) se explica porque muchos electores son conscriptos inscritos mientras hacían el servicio militar en los regimientos ubicados en esas comunas. También puede darse el caso de personas que se inscriben conscientemente lejos de su comuna de residencia para luego no hacer efectivo su derecho a voto, con la

excusa de que su lugar de votación esta demasiado lejos de su lugar de residencia. Finalmente, pudiera haber casos de personas que, habiéndose inscrito en sus lugares de residencia, han cambiado de lugar de residencia sin haber nunca actualizado su inscripción electoral.

Cuadro 4. Comunas con más inscritos que habitantes, 2001-2004

| Comuna | Distrito | Región | Población Censo 2002 | Ranking población | Inscritos 2001 | Inscritos 2004 |
|---------------|----------|--------|----------------------|-------------------|----------------|----------------|
| Putre | 1 | 1 | 2.179 | 323 | 4.484 | 4.464 |
| Camarones | 1 | 1 | 1.203 | 330 | 1.799 | 1.873 |
| General Lagos | 1 | 1 | 1.295 | 328 | 1.302 | 1.261 |
| Camiña | 2 | 1 | 1.268 | 329 | 1.968 | 1.920 |
| Huara | 2 | 1 | 2.593 | 319 | 2.947 | 3.032 |
| Ollagüe | 3 | 2 | 316 | 341 | 859 | 847 |
| Río Bueno | 54 | 10 | 14.633 | 190 | 19.689 | 19.281 |
| O'Higgins | 59 | 11 | 467 | 338 | 483 | 467 |
| Río Verde | 60 | 12 | 343 | 340 | 517 | 460 |
| Timaukel | 60 | 12 | 424 | 339 | 504 | 478 |
| Primavera | 60 | 12 | 1.008 | 332 | 1.096 | 1.072 |
| Total | --- | --- | 25.729 | --- | 35.648 | 35.155 |

Fuente: Navia 2004, y cálculos de los autores con datos de www.ine.cl, <http://www.elecciones.gov.cl>, <http://www.servel.cl>.

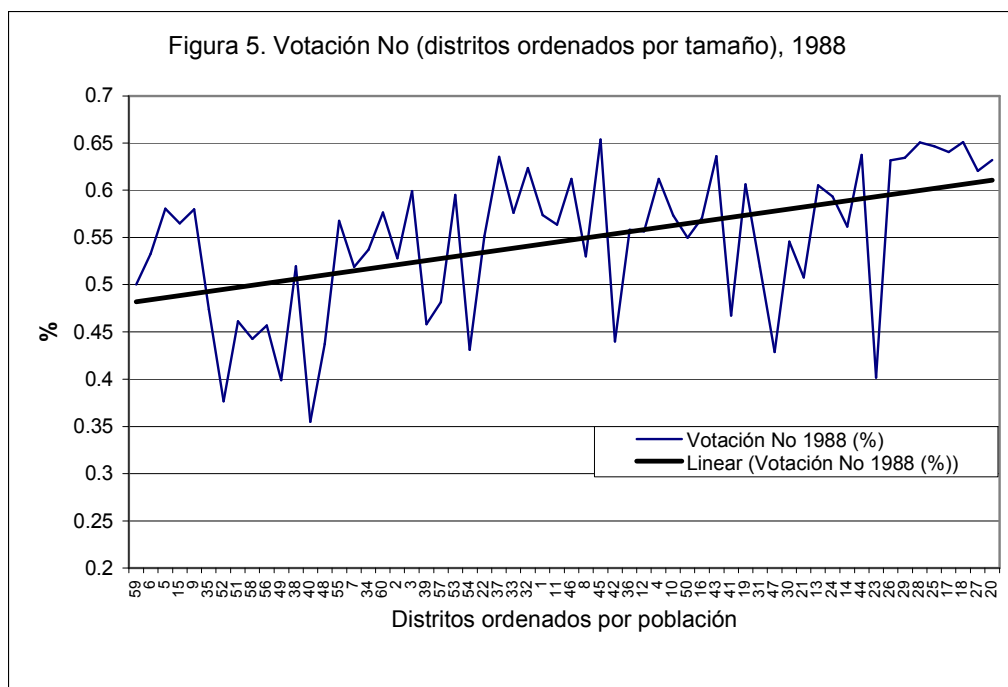
El Cuadro 4 muestra 11 comunas donde el número de inscritos en diciembre del 2001 era superior a la población comunal de acuerdo al censo de abril del 2002. Aunque estas comunas pudieran representar solo evidencia anecdótica, su existencia subraya la necesidad de lograr no sólo aumentar el número de inscritos para mejorar la eficiencia y representatividad del sistema democrático electoral chileno, sino que también es preciso actualizar el padrón de tal forma que éste refleje adecuadamente los cambios en los patrones de población que han ocurrido con posterioridad a 1988, cuando se inscribieron la mayor parte de los que hoy están registrados en el padrón electoral.

Si bien esto pudiera ser una consecuencia no intencional de la decisión inicial del diseñador electoral de sobre representar las zonas del país donde el apoyo a Pinochet fue mayor, la inflexibilidad del sistema actual para reflejar los cambios en los patrones de población y para facilitar el ingreso de nuevas personas que cumplen con los requisitos para ejercer la ciudadanía bien pudieran tener un efecto en el comportamiento electoral de los distritos que actualmente existen en el país. En la siguiente sección, analizamos si la evidente correlación positiva entre distritos de menor tamaño y el apoyo a Pinochet en 1988 se ha mantenido como un elemento que favorece la representación legislativa de la Derecha.

4. Número de inscritos y preferencias políticas en 1999 y 2001

Si bien ya mostramos que hubo una correlación positiva entre el tamaño de cada distrito y la fortaleza de la oposición a Pinochet en 1988, los cambios tanto poblacionales como de las preferencias del electorado bien pudieran haber hecho desaparecer esa correlación con el pasar de los años. De hecho, en esta sección mostramos cómo en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001, el tamaño de los distritos no tiene relación significativa con la fortaleza de la Concertación o de los partidos de derecha.

La Figura 5 muestra la votación del “No” en el Plebiscito de 1988 y los 60 Distritos ordenados de menor a mayor en relación con su población, para probar que mientras más pequeños los distritos fue menor su apoyo a la Concertación. Como ya señalamos, el diseño de los distritos y el dibujo del mapa electoral parecían querer agrupar en distritos más grandes a los sectores más opuestos a la dictadura, mientras que los sectores que presentaban una preferencia por la derecha fueron agrupados en distritos más pequeños. La Figura 5 muestra claramente que mientras menos poblados los distritos, menor fue la votación para la Concertación. Notables excepciones son el distrito 23 (Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea) que era ya densamente poblado en 1988 y que históricamente ha mostrado favoritismo por la derecha.



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

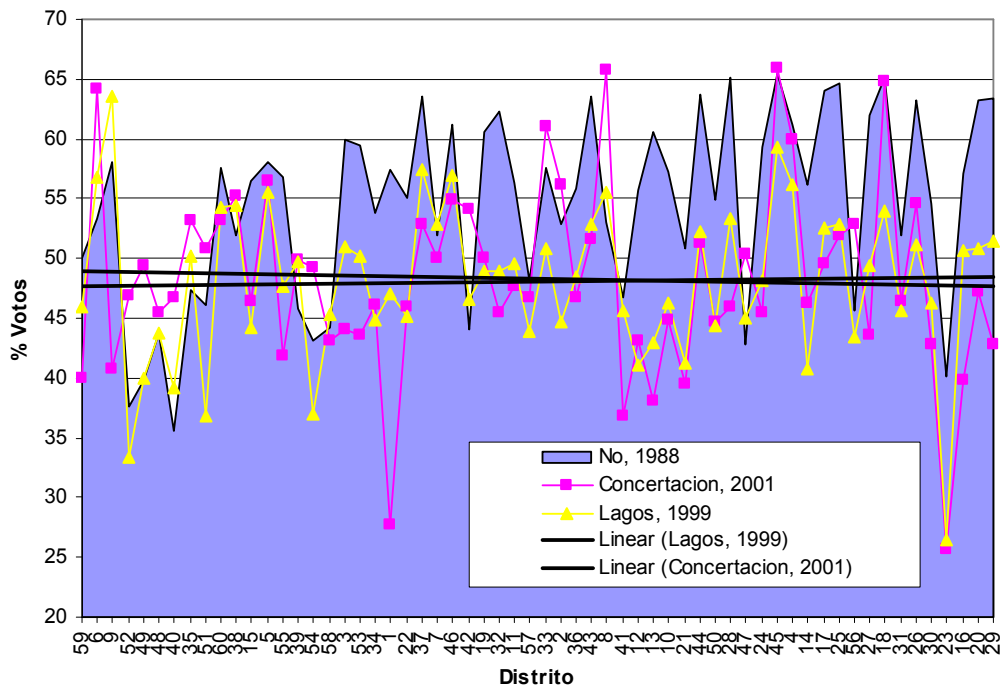
Pero esa correlación positiva entre tamaño de distrito y votación por la Concertación no se mantuvo en el tiempo. Como muestra la Figura 6, no existe una pendiente ascendente entre el apoyo a Lagos en 1999 o a la Concertación el 2001 cuando se ordenan los distritos de menor a mayor tamaño de población. Análisis estadísticos simples muestran que no hay una correlación positiva evidente entre el tamaño del distrito y el nivel de apoyo a Lagos en 1999 y a la Concertación el 2001. Podemos concluir con confianza estadística que las distorsiones políticas diseñadas por el gobierno militar para favorecer la votación de derecha agrupando a los sectores más proclives a la oposición en distritos de mayor tamaño ya no produjo el mismo efecto en 1999 ni en el 2001.

Esto se puede deber a dos motivos. Bien pudiera ser que las preferencias del electorado variaron lo suficiente entre 1988 y las presidenciales de 1999 y parlamentarias del 2001 que la intención original de subrepresentar a los sectores más afines a la oposición en 1988 ya no surtía el mismo efecto en 1999 y 2001 porque los apoyos a la Concertación para las últimas elecciones presidenciales y legislativas se habían consolidado en

lugares donde habían sido débiles en 1988 y se habían debilitado en zonas donde habían sido fuertes en 1988. De ser este el caso, entonces el argumento a favor de rediseñar los distritos de tal forma que logren acercarse más al ideal de *una persona, un voto* no debiera encontrar el rechazo inmediato de los sectores de Derecha que inicialmente se vieron favorecidos por estas distorsiones del mapa electoral.

Una segunda razón pudiera tener que ver con los patrones de cambios poblacionales. Tal vez los apoyos a la Concertación y a la Derecha no variaron tanto, pero dado que los distritos ya no reflejan tan fielmente como en 1999 a la población que reside en cada distrito, los resultados electorales muestran que estos apoyos superiores a la Concertación en los distritos más poblados fueron menos notorios en 1999 y 2001 que en 1988. En este caso, la necesidad de rediseñar los distritos para que reflejen mejor la distribución de la población nacional a través de las diferentes regiones y dentro de cada una de ellas debiera necesariamente ir acompañado de un diseño institucional que lograra incorporar al padrón electoral a todos aquellos que, pese a poseer los requisitos necesarios para ejercer su ciudadanía actualmente, no están inscritos.

Figura 6. Votacion No (1988), Lagos (1999), Concertacion (2001)



Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Finalmente, el Cuadro 5 muestra una serie de correlaciones para los 60 distritos electorales entre la población estimada en 1988, la población oficial registrada para el censo de 2002, la votación por el No en el plebiscito de 1988, la votación a favor de Lagos en las presidenciales de 1999 y la votación a favor de Concertación en las parlamentarias del 2001. El Cuadro 5 muestra las correlaciones entre los dos indicadores que usamos para medir el tamaño de distrito (población estimada de 1988 y población oficial del censo del 2002) y las votaciones para la Concertación (No en

1988, Lagos en 1999 y Concertación el 2001). El tamaño de los distritos está, como ya hemos argumentado, positivamente correlacionado con la votación por el No en 1988. A mayor tamaño (población) de los distritos, mayor fue la votación contra Pinochet en el plebiscito. Estas cifras son estadísticamente significativas, y se mantienen significativas aún si usamos la población del 2002 como base. Esto no debería sorprender porque aún cuando muchos distritos han cambiado su tamaño, los distritos más densamente poblados en 1988 son los mismos que los más densamente poblados el 2002.

Por cierto, la votación por el No en 1988 está positivamente correlacionada con la votación por Lagos en 1999 y con la votación por la Concertación el 2001, aunque sólo es estadísticamente significativa la correlación entre el No en 1988 y la votación por Lagos en las presidenciales de 1999. Ahora bien, la votación de Lagos está positivamente correlacionada tanto con la votación por el No en 1988 como con la votación por la Concertación el 2001, destacando que aunque no existe una correlación perfecta en la votación por la Concertación, sí hay gamas claras de preferencias por la Concertación determinadas geográficamente. Esto es, aunque la correlación positiva entre la votación del No en el plebiscito y de la Concertación en las parlamentarias del 2001 no sea significativa, la correlación positiva entre la votación por Lagos en 1999 y, por un lado, el No en 1988 y, por otro, la Concertación el 2001 evidencian que se han mantenido al menos las preferencias electorales en una buena parte de los distritos. Entre otros, Montes, Mainwaring y Ortega (2000) y Fuentes (1999) han discutido las continuidades y cambios de los patrones del comportamiento electoral chileno a partir de 1989. Nuestros resultados son consistentes con las conclusiones sobre la naturaleza de las continuidades, y la presencia de algunos cambios, en el comportamiento electoral chileno de los últimos 15 años.

Pero la información más importante que podemos encontrar en el Cuadro 5 es la ausencia de una correlación positiva estadísticamente significativa entre la población de cada distrito el año 2002 y la votación por Lagos en las presidenciales de 1999 y por la Concertación en las parlamentarias del 2001. Aunque todavía existe una correlación positiva estadísticamente significativa entre el tamaño de los distritos en 1988 y la votación por Lagos en 1999, dicha correlación no se mantiene cuando utilizamos la población del censo del 2002. Podemos, por lo tanto, con suficiente confianza estadística, validar lo que se muestra gráficamente en la Figura 6, el tamaño de los distritos ya no representa una variable que contribuya a explicar la votación de la Concertación en las presidenciales de 1999 o las parlamentarias del 2001.

Cuadro 5. Correlación entre tamaño de distrito 1988, tamaño de distrito 2002, Votación por el No en 1988, Votación por Lagos y Votación Concertación 2001

| | Población 1988 | Población 2002 | Votación No 1988 | Votación Lagos 1999 | Votación Concer 2001 |
|----------------------------|----------------|----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| Población 1988 | 1 | .780** | .495** | .58 | -.099 |
| Significancia | 0 | .000 | .000 | .662 | .450 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Población 2002 | .780** | 1 | .383** | .41* | -.109 |
| Significancia | .000 | 0 | .002 | .758 | .407 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Votación No 1988 | .495** | .383** | 1 | .681** | .196 |
| Significancia | .000 | .002 | 0 | .000 | .133 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Votación Lagos 1999 | .58** | .41 | .681** | 1 | .514** |
| Significancia | .662 | .758 | .000 | 0 | .000 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Votación Concer2001 | -.099 | -.109 | .196 | .514** | 1 |
| Significancia | .450 | .407 | .133 | .000 | 0 |
| N | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |

Correlación Pearson. ** significativo al nivel 0,01. Fuente: cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Naturalmente, existen diferentes razones por las que el tamaño de los distritos pudiera no tener mayor incidencia en el apoyo a la Concertación en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001. Pero creemos importante destacar dos elementos que contribuyen a aclarar este cambio respecto a 1988. El primer elemento guarda relación con la representatividad del padrón electoral en cada distrito. Pese a que éste no refleja bien los cambios en los patrones de población ocurridos a partir de 1988 (y por lo tanto la población electoral de muchos distritos tampoco refleja adecuadamente a su población actual), el comportamiento electoral de los inscritos en esos distritos es, en términos estadísticos, significativamente diferente a lo que se observó en 1988. Deberíamos esperar que un padrón que represente mejor a la población actual de cada distrito también refleje mayor diferencia en las preferencias electorales de dichos distritos al comparar los resultados de 1988 con los de 1999 y 2001. El segundo elemento tiene que ver con la estabilidad de las preferencias electorales. Pese a que existen ciertas continuidades entre las preferencias del electorado en 1988 y en las presidenciales de 1999, el efecto de la ingeniería electoral que busca otorgar mayor representación a determinadas zonas en desmedro de otras tiene un alcance relativamente limitado en el tiempo. Dado que las preferencias electorales son variables en el tiempo, un diseño de mapa electoral que favorezca a determinadas fuerzas en la próxima elección no necesariamente favorecerá a las mismas fuerzas en elecciones futuras. De ahí que ahora pueda ser posible corregir el mal diseño del mapa electoral de 1988 que buscaba otorgar una mejor representación a los sectores más afines a Pinochet pero que ya no logra ese objetivo.

Conclusión

En este artículo hemos mostrado cómo el mapa electoral en Chile fue diseñado buscando dar una mejor representación a las zonas más afines a Pinochet después del plebiscito de 1988. Hemos mostrado y discutido las implicaciones de una correlación positiva entre la votación contra Pinochet y el número de habitantes de los distritos. Después de subrayar cómo los cambios en los patrones de población ocurridos entre 1988 y el 2002 empeoraron las diferencias de población que se produjeron al momento

del diseño inicial de los distritos, hemos discutido el efecto de este sesgo inicial en la votación por la Concertación en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001. Hemos señalado que, a diferencia de 1988, ya no existe una correlación positiva entre el tamaño de los distritos y la fortaleza electoral de la Concertación. Por esos motivos creemos que es importante abordar de una vez por todas la necesidad de corregir el mapa electoral para que adecuadamente refleje el principio de *una persona, un voto* en los distritos de la Cámara de Diputados.

Referencias

Lijphart, Arend. 1992. "Las consecuencias políticas de las leyes electorales: 1945-1985" *Estudios Públicos* 46.

Bernaschina González, Mario. 1958. *Cartilla electoral*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

Bulnes, Francisco. 1988. "Los distritos electorales y su representación en la Cámara Diputados" *Revista de Ciencia Política* E.E (3): 52-64.

Carey, John M. and Peter Siavelis. 2003. El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación" *Estudios Públicos* 90 (Otoño) pp. 5-27.

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press. New York.

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

Dirección del Registro Electoral. 1938. *Ley General de Elecciones. Texto definitivo con todas sus modificaciones*. Sociedad Imprenta y Literaria Universo. Santiago, Chile.

Fuentes, Claudio. 1999. "Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos" in Paul Drake and Ivan Jaksic (eds.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.

Fuentes, José María. 1993. "La alternativa proporcional con barreras de entrada: Un sistema electoral adecuado para Chile" *Estudios Públicos* 51.

FLACSO-Chile. 2003. *Amenazas a la gobernabilidad en América Latina*. Documento de trabajo. Santiago. (p. 9-23)

FLACSO. 1989. *Antecedentes Electorales. Volumen I. Información sobre Población, Electores y Resultados del Plebiscito de 1988*. Documento de Trabajo #428 (Septiembre). Santiago: FLACSO.

Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Editorial Andrés Bello. Santiago, Chile.

Hermet, Guy. 2001. "El principio de representación: Contextos y críticas" *Revista de Ciencia Política* XXI (2): 5-17.

Historia de la Ley 18799. Historia de la Ley. Folio 1-663. Tomo 448-450. Santiago: Biblioteca del Congreso.

Londregan, John B. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.

- Magar, Eric, Marc R. Rosenblum, David J. Samuels. 1998. "On the absence of centripetal incentives in double-member districts - The case of Chile" *Comparative Political Studies* 31: 6 (December): 714-739.
- Montes, J. Esteban, Scott Mainwaring and Eugenio Ortega. 2000. "Rethinking the Chilean Party System" *Journal of Latin American Studies* 32, 795-824.
- Moulián, Tomás. 1997. *El Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM-Arcis.
- Navia, Patricio. 2003. *You Select the Rules of the Game and Lose? Advantages and Constraints When Choosing Electoral Rules: the Case of Chile*, Ph.D. Dissertation, New York University.
- Navia, Patricio. 2004. "Participación electoral en Chile: 1988-2001" *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIV, No. 1, pp. 81-103.
- Nohlen, Dieter. 1998a. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 1998b. "Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales" en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zocatto (eds.). *Tratado de derecho electoral en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Payne, Mark et. al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 2003.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective" *British Journal of Political Science* 31(3):651-671 (Fall).
- Siavelis, Peter. 1997. "Continuity and Change in the Chilean Party System. On the Transformational Effects of Electoral Reform" *Comparative Political Studies* 30,6 (December) pp. 651-674.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Penn State University Press.
- Siavelis, Peter. 2002. "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections" *Comparative Politics* 34.2 (July) pp. 419-438.
- Urzúa Valenzuela, Germán. 1992. *Historia política de Chile y su evolución electoral. Desde 1812 a 1992*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.