

REPRESENTACIÓN Y TAMAÑO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES EN CHILE, 1988–2002

PRISCILLA ROJAS

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, CHILE

PATRICIO NAVIA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, CHILE

CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES, NEW YORK UNIVERSITY, ESTADOS UNIDOS

Resumen

Este artículo muestra cómo el mapa electoral de la Cámara de Diputados en Chile fue diseñado después del plebiscito de 1988 para sobre-representar la votación a favor de los partidos de derecha. Después de discutir cómo se creó el mapa electoral, se identifica una correlación positiva entre la votación contra Pinochet y el número de habitantes de los distritos. Además, se subraya cómo los cambios en los patrones de población ocurridos entre 1988 y el 2002 han empeorado las distorsiones originales en el tamaño de los distritos. Finalmente, se evalúa el efecto de este sesgo en el tamaño de distritos en las presidenciales de 1999 y en las parlamentarias del 2001. Se demuestra que a diferencia de 1988, ya no existe una correlación positiva entre el tamaño de los distritos y la fortaleza electoral de la Concertación. Pero se argumenta que persiste una representación desigual en tanto la población de los 60 distritos varía sustancialmente.

Abstract

We show how the electoral map for the Chamber of Deputies in Chile was designed to over-represent the electoral support for conservative parties after the 1988 plebiscite. After discussing the way the electoral map was designed, we identify a positive correlation between the vote against Pinochet and the size of the electoral districts. In addition, we underline how the changes in population patterns that took place between 1988 and 2002 have worsened the initial distortions in the size of the different districts. Then, we analyze the effect of the distortion in the size of the electoral districts on the 1999 presidential and 2001 parliamentary elections. We show that, unlike 1988, there is no longer a positive correlation between the size of the districts and the electoral strength of the Concertación. We argue that there persists an unequal representation in the electoral map since there are drastic variations in the population of the 60 electoral districts.

PALABRAS CLAVE • Diseño Institucional • Mapa Electoral • Leyes Electorales • Representación

I. INTRODUCCIÓN¹

El diseño del mapa electoral para la Cámara de Diputados en Chile fue finalizado después del plebiscito de 1988 para sobre-representar la votación a favor de los partidos de derecha. Des-

¹ Agradecemos los comentarios de los dos árbitros anónimos, aunque subrayamos que cualquier error u omisión es de nuestra absoluta responsabilidad.

- Inglehart, Ronald. 1999. "Globalization and Postmodern Values". *The Washington Quarterly* 23: 215–228.
- Instituto Nacional de Juventud (INJUV). 2004. *La Integración Social de los Jóvenes en Chile. 1994–2003*. Santiago.
- Jost, John, J. Glaser, A. Kruglanski y F. Sulloway. 2003. "Political conservatism as motivated social cognition". *Psychological Bulletin* 129: 339–375.
- Micco, Sergio y Francisca Ortega. 1998. "Análisis de una mala noticia: los jóvenes no se han inscrito en los registros electorales". *Documento Programa de Asistencia Legislativa*.
- Navia, Patricio. 2004. "Participación electoral en Chile 1988–2001". *Revista de Ciencia Política* 24 (1): 81–103.
- Parker, Cristián. 2000. *Los Jóvenes Chilenos: Cambios Culturales; Perspectivas para el Siglo XXI*. Santiago, Chile: MIDEPLAN.
- Pickett, Cynthia L. y Marilyn Brewer. 2001. "Assimilation and differentiation needs as motivational determinants of perceived in-group and out-group homogeneity". *Journal of Experimental Social Psychology* 4: 341–348.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los Chilenos, un Desafío Cultural*. Santiago, Chile.
- Reef, Mary Jo y David Knoke. 1993. "Political alienation and efficacy". En *Measures of political attitudes*, editado por J.P. Robinson, P.R. Shaver y L.S. Wrightsman. San Diego: Academic Press, 413–464.
- Riquelme, Alfredo. 1999. "Quiénes y por qué 'no están ni ahí? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional". En *El Modelo Chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, editado por Paul Drake e Iván Jaksic. Santiago, Chile: LOM.
- Santibáñez, Dimas, R. Fridmann, D. Moreno y D. Englander. 2000. "¿Debieron Haberse Inscrito los Jóvenes en los Registros Electorales?" *Cuadernos del Segundo Centenario* 7: CED.
- Seeman, Melvin. 1959. "On the meaning of alienation". *American Sociological Review*: 783–791.
- Sullivan, J. L., G. E. Marcus, S. Feldman y J. Piereson. 1981. "The sources of political tolerance: a multivariate analysis". *The American Political Science Review* 75: 92–106.
- Tajfel, Henri y John C. Turner. 1986. "The social identity theory of intergroup behavior". En *Psychology of Intergroup Relations* (2a ed.), editado por S. Worchel y W. Austin. Chicago: Nelson Hall.
- Tajfel, Henri y John C. Turner. 1979. "An integrative theory of intergroup conflict". En *The Social Psychology of Intergroup Relations*, editado por W. G. Austin y S. Worchel. Monterey, CA: Brooks/Cole, 33–48.
- Turner, J. C., M. A. Hogg, P. J. Oakes, S. D. Reicher y M. S. Wetherell. 1987. *Rediscovering the Social Group: A Self-Categorization Theory*. Oxford, RU: Basil Blackwell.

Roberto González es Profesor en psicología, University of Kent, Reino Unido. Fue Subdirector de Investigación y Postgrado de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y actualmente es profesor adjunto de jornada completa y Jefe del Programa de Doctorado en dicha unidad académica. Su línea de investigación y publicaciones se concentran en el área de la psicología social, la medición y la psicometría. En la primera de ellas ha analizado temas relacionados con identidad social y política, prejuicio, discriminación y formación ciudadana. En la segunda dirige programas orientados a diseñar, implementar y evaluar instrumentos y sistemas de medición en el campo educacional y social. Es miembro de varias sociedades internacionales de psicología y mantiene vínculos permanentes de investigación y publicaciones con académicos de universidades norteamericanas y europeas.
(E-mail: rgonzale@puc.cl)

Jorge Manzi, Flavio Cortés, David Torres, Pablo De Tezanos, Nerea Aldunate y María Teresa Aravena, todos ellos pertenecientes a la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y **José L. Saiz** de la Universidad de La Frontera, Chile, colaboraron también en la materialización de este artículo.

pués de discutir cómo se diseñaron los distritos, este artículo analiza los resultados del plebiscito, verificando una correlación positiva entre el voto "No" y el número de habitantes de los distritos. Además, subraya cómo los cambios poblacionales que han ocurrido en Chile entre 1988 y el 2002 han empeorado las distorsiones originales en el tamaño de los distritos. Para terminar, evalúa el efecto de esta mala representación poblacional en el tamaño de distritos en las presidenciales de 1999 y en las parlamentarias del 2001. Concluye demostrando que el año 2001 ya no existía una correlación positiva entre el tamaño de los distritos y la fortaleza electoral de la Concertación como ocurrió en 1988. Pero argumenta que persiste una representación desigual en tanto la población de los 60 distritos varía sustancialmente, incluso al interior de muchas regiones. El siguiente trabajo está orientado a demostrar los siguientes puntos:

1. Cómo se crearon los distritos para la Cámara de Diputados en 1988, subrayando que fueron diseñados para favorecer la votación favorable a Pinochet.
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 ven reflejados en el número de electores inscritos en todos los distritos. Aunque la población ha crecido a tasas diversas en diferentes distritos, la población electoral no se ha ajustado acorde con tal crecimiento.
4. Se evaluó si en las presidenciales de 1999 y en las parlamentarias del 2001 se mantuvo la tendencia de que los distritos con mayor población todavía marcan una tendencia favorable a la Concertación.

II. SISTEMAS ELECTORALES, REPRESENTACIÓN Y DISTORSIONES DEL MAPA ELECTORAL CHILENO

En la presente investigación se entiende al 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 criterios: representatividad, participación y efectividad (Nohlen, 1998a, 1998b; ver también Hermet, 2001). El primer criterio es la representatividad. En un sistema electoral perfectamente representativo, los grupos políticos ocupan escaños en el parlamento en una proporción igual al porcentaje de votos obtenido. Los sistemas electorales representativos se caracterizan por atribuirle un valor especialmente alto al principio de "una persona, un voto". Así, el número de escaños que escoge cada distrito en países que tienen estos sistemas tiende a ser estrictamente proporcional a la población de cada distrito. Los sistemas representativos suponen que los diferentes grupos y regiones del país están mejor incorporados y sus intereses y preferencias mejor representados cuando el número de escaños

que escogen es estrictamente proporcional al porcentaje de la población del país que ellos representan. En general, los sistemas representativos utilizan criterios geográficos para definir los diferentes grupos que son representados. Así, los países tienden a identificar sus regiones o provincias como unidades geográficas que a su vez constituyen distritos electorales. Por cierto, existen casos en que se aplican otros criterios de representación distintos a las consideraciones geográficas. Por ejemplo, algunos países buscan aplicar criterios de representación que reflejen su diversidad étnica, racial o religiosa.

El segundo criterio es la participación. Ésta se refiere al vínculo entre el elector y sus representantes (Lijphart, 1992). La forma más conocida de participación es el ejercicio del voto. Pero hay también otras instancias de democracia participativa. Ahora bien, un sistema perfectamente representativo y perfectamente efectivo no tiene por qué ser participativo. A su vez, un sistema participativo no es necesariamente efectivo ni tiene por qué ser representativo. Una democracia donde todos tienen derecho a participar en la composición de las leyes no tiene por qué inevitablemente producir legislaciones que sean representativas del peso relativo de los diferentes intereses de la población ni tampoco reproducir efectivamente las preferencias del electorado.

El tercer criterio es la efectividad. Un sistema electoral efectivo busca conciliar las preferencias sociales con los actos de gobierno. La representatividad no está determinada porque la composición del legislativo refleje proporcionalmente la distribución geográfica de la población, sino porque las políticas y decisiones adoptadas por las autoridades reflejan la diversidad de preferencias que existen en dicha población. De hecho, un sistema electoral efectivo no es incompatible con un sistema no representativo. Un país puede tener un sistema electoral no representativo para la elección del legislativo, pero las decisiones de ese poder legislativo pueden representar efectivamente los intereses de la población. En ese sentido, los sistemas electorales efectivos se diferencian de los sistemas electorales representativos respecto al énfasis en *outputs* e *inputs*. Mientras los sistemas electorales representativos se concentran en asegurar que el *input* del legislativo (la distribución de escaños de acuerdo a un criterio de representación regional) refleje adecuadamente la distribución geográfica de la población, los sistemas electorales efectivos buscan que el *output* del legislativo (la producción de leyes) refleje adecuadamente los diferentes intereses de las distintas regiones del país.

Ya que el objetivo aquí es discutir la representatividad del mapa electoral chileno, se abordarán sólo tangencialmente los aspectos que tienen que ver con la efectividad y participación del sistema electoral vigente en el país. Como criterio inicial de representatividad se utilizó el concepto de "una persona un voto" (Rosseau, 1762; Nohlen, 1998a: 21)². Esta idea es intuitivamente poderosa y ha sido ampliamente aceptada como un principio de representatividad que debiera ser considerado al menos parcialmente a la hora de definir el mapa electoral de los distritos en una democracia. 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 repre-

² Para una discusión de este principio, ver "The Principle of One Person, One Vote", *Administration and Cost of Elections Project* <http://www.aceproject.org/main/english/li/lfd13a.htm>. En la tradición de interpretación constitucional estadounidense, la decisión de la Corte Suprema Reynolds v. Sims, (377 U.S. 533, año 1964) legitimó el principio con la siguiente sentencia: "el derecho a votar por legisladores estatales de una persona está constitucionalmente limitado cuando el peso de su voto está sustancialmente diluido en comparación con los votos de personas que residen en otras partes del Estado". <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=377&invol=533>

sentativo. Cuando el mapa electoral de los distritos está diseñado de tal forma que no introduce distorsiones entre la distribución regional de la población y la distribución de escaños para cada región en el parlamento, podemos argumentar que un sistema electoral es representativo.

Ahora bien, bajo criterios alternativos que optimizan otros objetivos, se puede argumentar que ciertos mapas electorales que se alejan del principio "una persona, un voto" son justificables. Por ejemplo, la histórica y conocida discusión en el Congreso Constituyente estadounidense en 1789 terminó por otorgar a cada uno de los Estados igual representación en el Senado (mientras que la Cámara de Representantes fue diseñada de tal forma de reproducir el peso relativo de la población de cada Estado). Independientemente de su población, todos los Estados tienen dos escaños en el Senado estadounidense. Este arreglo se basó en el principio de que la unión americana estaba formada por Estados que entraban en igualdad de condiciones como sus entes constituyentes.

De forma similar, la Constitución argentina estipula que cada una de las 23 provincias (además de la Capital Federal) tendrá igual representación en el Senado, tres senadores por provincia. La Constitución brasileña también determina una igual representación en la Cámara Alta para cada Estado. Los 26 Estados (más el distrito federal) escogen tres senadores cada uno. En ambos casos, pese a que existen gigantescas distorsiones en la población de todas las provincias, cada provincia tiene igual representación en el Senado. En Brasil, el Estado más poblado, São Paulo, tiene una población 114 veces mayor que el Estado menos poblado, Roraima. A su vez, en Argentina, la provincia más poblada, Buenos Aires, tiene una población 137 veces mayor que la menos poblada, Tierra del Fuego³.

Pero tanto en el caso estadounidense como en el caso argentino y brasileño, la lógica sobre la cual se justifica la mala representación de ciertas regiones se basa en criterios de unidades geográficas existentes (como Estados o provincias). En los tres casos, el mapa electoral no fue dibujado siguiendo criterios que intencionalmente sobre-representaran ciertas zonas, sino que fue diseñado reproduciendo la división político-administrativa existente en el país. Incluso dentro de la conocida tradición estadounidense del *gerrymandering* (o diseño antojadizo del mapa electoral para favorecer a una corriente política), el principio de igual representación se mantiene en tanto todos los distritos tienen relativamente la misma población (Cox y Katz, 2002).

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, se puede también sugerir que, pese a sus imperfecciones, un mapa electoral es aceptablemente representativo. Pero, como se demuestra en este artículo, el mapa electoral 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 satisfecho adecuadamente. 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 también viola el principio de representatividad de "una persona, un voto" 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 institucional 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 se considera como legítimo el concepto de "una persona, un voto", este trabajo supone 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 podría variar legítimamente). 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 Maipo) tenía una población de 712.941 habitantes para el censo del año 2002, muy por sobre el promedio nacional ideal.

En la tabla 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. Esta tabla 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. Ésta, 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.

³ Para datos de población provincial en Argentina y Brasil ver <http://www.library.uu.nl/wesp/populstat/Americas/americas.html>

TABLA 1: Cantidad de distritos y escaños asignados por región

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 pudiera ser comprensible que por razones geopolíticas, étnicas, religiosas o históricas una democracia decida otorgar mayor número de escaños, en términos proporcionales, 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. Por eso, la justificación que a menudo se utiliza para explicar el mal diseño del mapa electoral chileno pudiera ser comprensible –aunque no 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 (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, o en Brasil y Argentina, donde cada ente federado posee tres escaños, la intención del constituyente chileno era otorgar igual peso en el Senado 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. Por eso, aun si se

acepta como legítimo que el Senado chileno otorgue una representación más abultada a las regiones menos pobladas, ese principio no debería aplicarse también a la Cámara de Diputados. Los distritos de la Cámara de Diputados 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 se discute 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 de derecha.

III. 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. Dicho mapa electoral estaba dividido de acuerdo a las 25 provincias existentes en el país. Cada provincia constituía un distrito único, a excepción de Santiago y Ñuble que congregaban cuatro y dos 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 cuatro distritos diferentes. Pero la división de la Provincia de Ñuble en dos distritos, estipulada en la Ley Electoral de 1938, respondió necesariamente 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, el que señalaba que cada distrito debía 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, 1960 y 1970. 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 cinco 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, había convertido al mapa electoral chileno en un instrumento de profunda distorsión del principio “una persona, un voto”.

Cuando ya era evidente que retornaba la democracia a fines de los ochenta, y tomando en cuenta la transformación político-administrativa implementada por la dictadura, 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 a su vez compuesta por provincias. En total, se crearon 51 provincias las que ahora tenían menos atribuciones político-administrativas que las que existían antes de 1973. Cada provincia estaba compuesta de una serie de municipios, algunos creados durante el gobierno militar y otros que existían con anterioridad. Sucesivas reformas político-administrativas transformaron la cifra de los 287 municipios previos a 1973 en los 335 existentes 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 político-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), ya que 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 democracia⁴.

En el informe técnico de la iniciativa legislativa enviado por el ejecutivo a la Junta el 11 de agosto de 1988, se proponía la creación de 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 dos distritos (cuatro escaños) para la Cámara de Diputados. Así, el mapa inicial propuesto por el Ejecutivo otorgaba dos 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 tres distritos, la V lograría seis, la VI obtendría cuatro y la VII incluiría cinco. Las regiones VIII, IX y X lograrían siete, cinco y seis respectivamente. La Región Metropolitana recibiría un total de 14 distritos de dos diputados cada uno. 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 aun sin ser peor que el existente antes de 1973.

⁴ Posteriormente, algunos autores han discutido la necesidad de que el sistema electoral sea lo suficientemente representativo (Bulnes, 1988; Fuentes, 1993). Pero las preocupaciones con otros asuntos de la transición política durante la primera parte de la década de los 90, incluidas las reformas constitucionales, desviaron la atención del mundo académico de la preocupación sobre el mapa electoral.

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 del 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 y la Metropolitana recibió 16 distritos. 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 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).

La oposición democrática en la época también denunció el mapa electoral adoptado en la Ley 18.799 como “antidemocrático, arbitrario e ilegítimo”⁵. El entonces Secretario General del Partido Demócrata Cristiano, Gutemberg Martínez, alegaba en *El Mercurio* (4 de abril de 1989, página C9) que “es nuestro deber aclarar que no aceptaremos se nos imponga de manera tan impúdica, una manipulación electoral destinada sólo a preservar el poder de un régimen condenado a perder el control del Poder Ejecutivo”. El rechazo de la oposición democrática al mapa electoral que entonces estaba siendo discutido por la comisión legislativa respectiva de la Junta de Gobierno se explicaba basándose en las distorsiones que éste producía al principio de *una persona, un voto*. En palabras del mismo Martínez, “estas modificaciones no responden a ningún trabajo coherente o análisis metódico que permita usar una representación adecuada de acuerdo al número de electores del país, sino que, por el contrario, lo único que se busca –y ese es el sentido de nuestra denuncia– es armar, manipular los distritos que le faciliten al gobierno una mejor representación electoral”⁶.

Ricardo Lagos, presidente del PPD, señalaba que “nos parece grave una ley de distritos hecha en función del voto Sí y el voto No... Esta es una legislación inconcebible en un régimen democrático”⁷. El vocero del Partido Comunista (entonces constitucionalmente proscrito), José Sanfuentes, lo definía como “un sistema electoral antidemocrático... aquí no rige el principio de un hombre, un voto. Se ha deformado absolutamente la distribución de los distritos electorales por el gobierno del General Pinochet para favorecer a la ultraderecha, particularmente a la UDI y representantes del gobierno”⁸. Finalmente, Anibal Palma, presidente de la Izquierda Unida, manifestaba que el mapa electoral que estaba por ser promulgado, no era más que “una maniobra del régimen para favorecer a aquellos sectores que le son afines aumentando artificialmente las posibilidades en distritos donde los partidos proclives al gobierno tienen mayor grado de implantación y disminuyendo otros en que las fuerzas de oposición tienen mayores probabilidades”⁹.

Por su parte, aquellos que defendían el mapa electoral alegaban que cualquier diseño del mismo inevitablemente sería arbitrario y produciría distorsiones. El Comandante en Jefe de la Fuerza

⁵ Gutemberg Martínez en *El Mercurio*, martes 4 de abril de 1989, página C9.

⁶ Gutemberg Martínez en *El Mercurio*, martes 4 de abril de 1989, página C9.

⁷ Ricardo Lagos en *El Mercurio*, jueves 13 de abril de 1989, página C4.

⁸ José Sanfuentes en *El Mercurio*, jueves 13 de abril de 1989, página C4.

⁹ Anibal Palma, en *El Mercurio*, jueves 13 de abril de 1989, página C4.

Aérea y miembro de la Junta de Gobierno, Fernando Matthei, señaló, por ejemplo, que “Dios no fijó los distritos, de modo que toda distribución de distritos es desde ya un asunto arbitrario. De manera que uno tiene que partir reconociendo que sí es una decisión arbitraria”¹⁰. El miembro de la comisión política de la Unión Democrática Independiente (UDI) Andrés Chadwick, alegaba que el mapa electoral buscaba armonizar la representación igualitaria con la efectiva representación regional. En sus propias palabras:

Siempre van a haber legítimas discrepancias acerca de cómo se pueden establecer [los distritos en el mapa electoral], pero, en definitiva, creo que un análisis objetivo de ellos permite concluir que la ley ha seguido un criterio serio, que busca armonizar la representación, en relación al número de habitantes, con efectiva representación regional, lo que ha sido una de las principales banderas que ha impulsado este Gobierno (*El Mercurio*, jueves 13 de abril de 1989, página C4).

Evidenciando que la preocupación general de los partidos y los posibles candidatos tenía relación con los límites geográficos que iban a tener los distritos electorales para la Cámara de Diputados y las circunscripciones senatoriales para el Senado, Fernando Maturana, miembro de la comisión política de Renovación Nacional reflexionaba que “aun cuando a algunos candidatos no les guste cómo les quedó el distrito... eso no quiere decir que la ley haya sido mala”¹¹. Así, incluso sus defensores reconocían que el mapa electoral que iba a ser promulgado en la nueva ley comprendía importantes distorsiones en el tamaño poblacional de los 60 distritos que se creaban. Incluso el mismo Comandante Matthei reconocía que el mapa había sido diseñado teniendo en cuenta intereses electorales:

Hay críticas fundamentadas, mil críticas, y cualquier cosa que se trate de hacer de otra forma, van a haber críticas de otra gente, de manera que se trata de hacer lo mejor posible. En algunas cosas la proporcionalidad no es exacta ni es matemática y es difícil que lo sea. En otros casos probablemente se ha modificado ex profeso, hay intereses electorales indudablemente involucrados ahí, como también otros antecedentes como es el en cierta forma desincentivar un poco Santiago e incentivar un poco las provincias, para que finalmente no termine Santiago siendo Chile. Hay que tomar en cuenta muchos factores (en *El Mercurio*, miércoles 5 de abril de 1989, página A10).

Pero las palabras de Eric Campaña, presidente de la comisión electoral del Partido Demócrata Cristiano, sintetizaban adecuadamente la problemática que tenía el gobierno militar para justificar un mapa electoral que se alejaba tan evidentemente del principio de “una persona, un voto”,

Se ha afirmado que la decisión de establecer los distritos es aleatoria en esencia. Toda formativa puede ser definida de manera aleatoria o arbitraria, si así lo permite la ética de quienes tienen el poder de legislar, si no se aplican criterios que le den, efectivamente, objetividad y justicia, de acuerdo a los fines que la norma persigue... con esta ley el Gobierno viola los principios de la política de regionalismo... y de su propia Constitución (Artículo 15: En las votaciones populares, el sufragio será personalmente igualitario y secreto; Artículo 19: Ni la ley ni la autoridad podrán establecer diferencias arbitrarias)¹².

Así, se consolidó la percepción de que 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. El mapa electoral que se generó violaba, al igual que el existente hasta 1973, el principio de igual representatividad. En lo que sigue, se analiza cada una de las cuatro hipótesis enunciadas al inicio de este artículo. Ellas permiten verificar si efectivamente los distritos fueron diseñados para favorecer la votación de la Derecha, si la mala representación ha empeorado desde que se adoptó el mapa electoral, si los cambios poblacionales se han visto reflejados en el padrón electoral y si en las presidenciales de 1999 y parlamentarias del 2001 se mantuvo la distorsión favorable a los partidos de derecha.

1. Primera hipótesis: diseño de distritos para favorecer la votación de derecha

Esta hipótesis busca verificar si las distorsiones introducidas en el mapa electoral fueron intencionalmente introducidas para favorecer la votación de la Derecha. Aunque hay evidencia anecdótica basada en las declaraciones de líderes de oposición de la época –discutidas anteriormente–, el objetivo es verificar empíricamente, usando los resultados electorales, si hay evidencia de que la Derecha resultó favorecida por el mapa electoral. A partir de eso, alegar que dicha distorsión no pudo haber sido producida accidentalmente, sino que probablemente –como entonces alegó la oposición democrática– respondió a un diseño intencional.

El primer mapa de distritos electorales fue propuesto por Pinochet a la Junta de Gobierno en la iniciativa legislativa del 11 de agosto de 1989. Este mapa fue dibujado siguiendo dos criterios: que cada región debía tener un mínimo de dos distritos y que la asignación de escaños se debía basar en la división del país en cuatro 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 incluso 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 el ejecutivo 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, que no existían en la realidad legal sino que aparentemente reflejaban sólo una prioridad del Ejecutivo, 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 cuatro macro-regiones originales. La distribución final fue de 9, 22, 16 y 13 distritos, levemente diferente a la división original del mensaje

¹⁰ Fernando Matthei en *El Mercurio*, miércoles 5 de abril de 1989, página A10.

¹¹ Fernando Maturana en *El Mercurio*, jueves 13 de abril de 1989, página C4.

¹² Eric Campaña en *El Mercurio*, martes 11 de abril de 1989, página C2.

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 mala representación de la Región Metropolitana disminuyó 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. La macro-región del centro-sur (regiones VI, VII y VIII) mantuvo el mismo número de distritos (16) en circunstancias que bien podría 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 (FLACSO, 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 una parte de las distorsiones del mapa original se corrigieron en la versión final de la Ley 18.799, se mantuvieron otras que favorecían a las regiones donde el apoyo a Pinochet fue más fuerte.

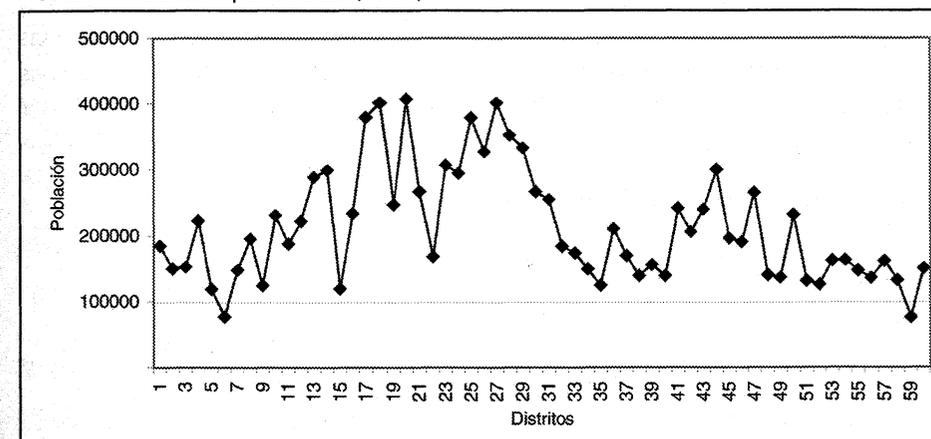
Es más, si se analizan los resultados del Plebiscito de 1988 y se agrupan por los distritos creados con posterioridad al plebiscito, vemos que la votación del "Sí" salió vencedora en 15 distritos. Estos tenían en promedio una población menor que los 45 distritos donde ganó el "No". Los distritos donde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

Por cierto, cabe recordar que el Artículo 45 de la Constitución de 1980 estableció que cada región constituiría un distrito senatorial con dos escaños. Esta disposición otorgó rango constitucional al 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. Pero 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 seis regiones más pobladas del país a través de una modificación a la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios (#18.700). Con esta reforma, se abandonó el principio de 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 dos senadores adicionales a cada una de las seis 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). Debido a que la mala representación en el Senado ya no se asociaba exclusivamente al principio de igual número de escaños para cada región, las nuevas distorsiones que produjo la decisión gubernamental de otorgar escaños adicionales a algunas regiones pero no a otras, ya no se podían justificar por aquel principio constitucional.

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 la figura) tenían poblaciones sustancialmente inferiores a las de los distritos en las regiones más pobladas. Pero también queda al descubierto que las zonas agrícolas del centro-sur (distritos 31-42) tenían una población sustancialmente inferior a la de las zonas más densamente pobladas de la Región Metropolitana (distritos 16-30).

FIGURA 1: Población por distritos (1988)



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

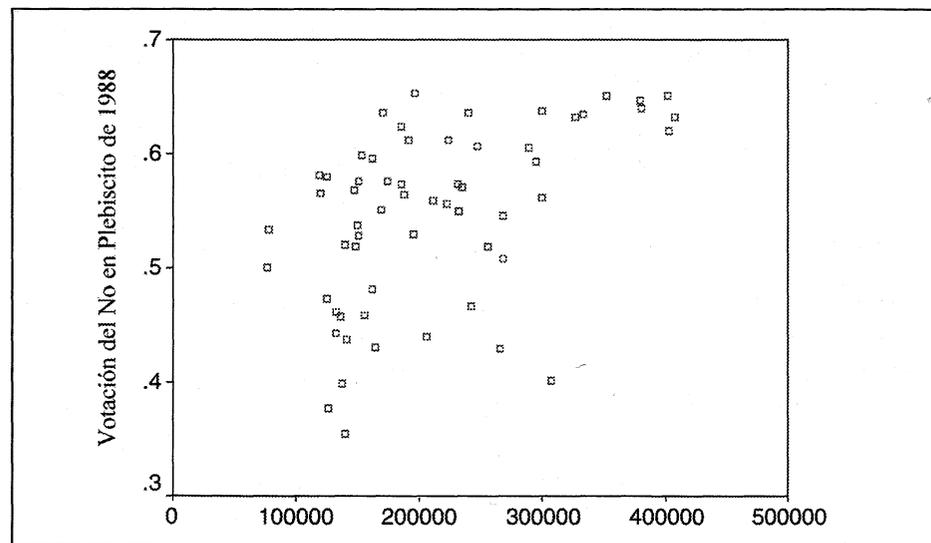
Si se considera que en 1988 la población estimada del país era de 12,7 millones de habitantes, el promedio de población de los distritos debería haber sido de 212 mil habitantes aproximadamente (la población nacional dividida en 60 distritos). Sin embargo, la figura 1 muestra que esto no ocurrió, ya que había distritos que superaban por amplio margen esa cantidad. Por ejemplo, el Distrito 20 (Cerrillos, Estación Central y Maipú) tenía entonces una población de 407.361 habitantes. Otros distritos también tenían una población muy por sobre lo que debió haber sido el promedio nacional. Entre ellos, 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).

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 –zonas escasamente pobladas–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 de 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 aun al interior de las diferentes regiones del país.

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: Población en 1988 y votación “No” en Plebiscito



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

Ahora bien, la tabla 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. Esta tabla nos muestra correlaciones positivas entre los tres indicadores que se usaron para medir el tamaño de distrito (población 1988,

inscritos 1988 y población 1992) y la votación por el “No”. Así pues, se puede concluir con suficiente confianza estadística que la votación del “No” estaba positivamente correlacionada con el tamaño poblacional de los diferentes distritos. En la tabla 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, y ya que el diseño del mapa electoral fue sometido a cambios antes de ser promulgado, se puede hablar de una relación de causalidad.

TABLA 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.

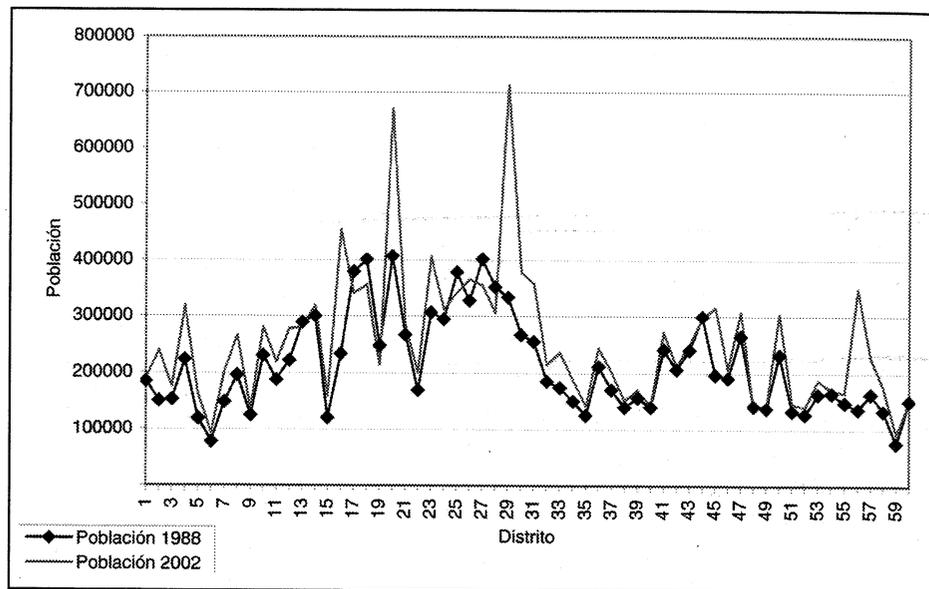
** significativo al nivel 0,01,

Fuente: Cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral,

2. Los cambios poblacionales han empeorado la representación

La segunda hipótesis de este trabajo evalúa si 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 aun, 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 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.

FIGURA 3: Comparación de población por distritos: 1988–2002



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

Como deja en evidencia la tabla 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, evidenciando que la población se ha expandido a un ritmo más acelerado en algunas zonas del país. 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 cuatro 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 debieron 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 hay 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.

TABLA 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 nacional de 15.309.135, dividida en 60 distritos). Pero hay distritos por sobre este promedio y otros distritos que están bajo este 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% (cinco 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. Esto, no sólo debido al 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.

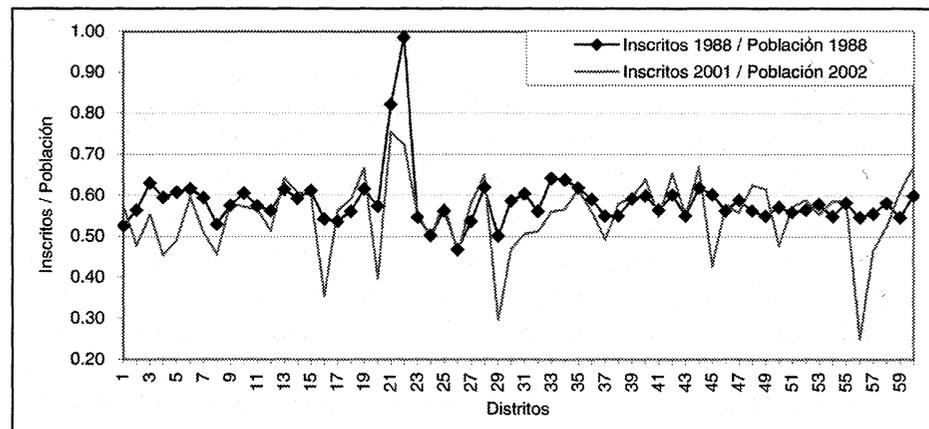
3. Cambios poblacionales y cambios en el número de inscritos por distrito

La tercera hipótesis evalúa si los cambios poblacionales se han visto reflejados en el número de electores inscritos en todos los distritos. Ya que aunque la población ha crecido a tasas diversas en diferentes distritos, la población electoral no se ha ajustado acordeamente, bien pudiera ser que las distorsiones observadas respecto a la población de cada distrito no estén presentes al momento de evaluar el número de inscritos en cada distrito.

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 4 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 aquí 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 el gran interés en inscribirse que existió en 1988. Ya que dicho interés tendió a desaparecer después de 1989, 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.

FIGURA 4: Razón inscritos/población (1988 y 2002)



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

Aunque a nivel nacional, la razón inscritos/población disminuyó entre 1988 y el 2002, hay distritos que presentan notables distorsiones. Hay casos (como los D-16, D-20, D-29, D-45, D-50 y D-56) que presentan una notoria baja en la razón de 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 aun, aunque la población ha crecido a tasas diversas, la población electoral por distritos no se ha ajustado con la misma rapidez. En general, dos razones explican 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 de que su voto no vale y que el sistema no los representa. Esa visión puede ser encontrada en el ya clásico argumento de Moulian sobre el mito de la democracia chilena actual (Moulian, 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 se ha 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 en 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 han empeorado. Hay comunas que muestran inusuales incongruencias respecto al número de inscritos y a la población en edad de votar. Incluso en algunas, la cantidad de inscritos es superior a la cantidad de habitantes. Esto demuestra que hay un número importante de personas inscritas en comunas diferentes a las que residen, como lo muestra la tabla 4. Los motivos por los que esto ocurre pudieran ser diversos. Por ejemplo, pudiera ser 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 está 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.

TABLA 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
Camíña	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>.

La tabla 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.

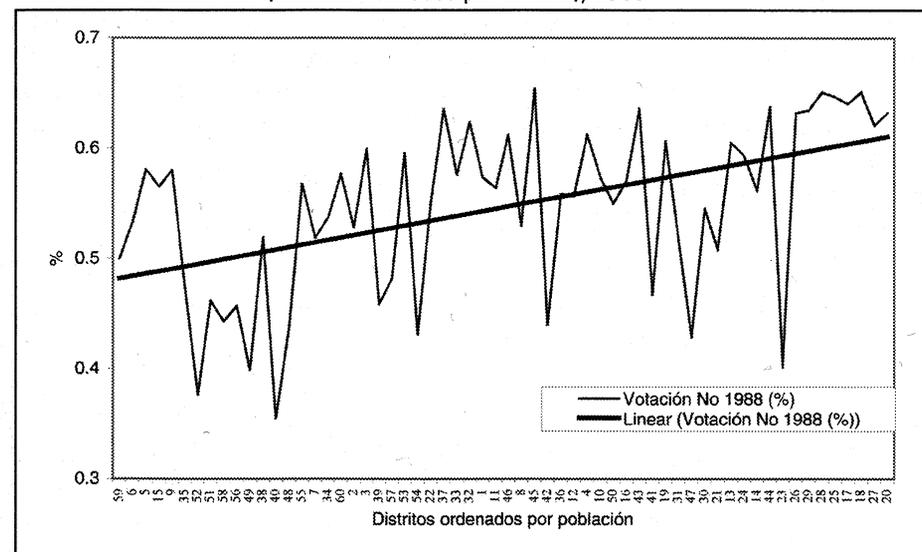
4. Número de inscritos y preferencias políticas en 1999 y 2001

La cuarta hipótesis evalúa 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 incluso hoy la representación legislativa de la Derecha. Si bien ya se mostró 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 se evidencia 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. Pero aun si ese no hubiera sido el caso, los cambios poblacionales ocurridos a partir de 1989 también podrían haber afectado las distorsiones al principio de "una persona, un voto". De hecho, como se discutió

anteriormente (hipótesis 2), los cambios poblacionales han empeorado las distorsiones iniciales del mapa electoral. Ya que algunos distritos han crecido a un ritmo sustancialmente más alto que otros, el rango en el número de personas representadas en cada distrito binominal ha aumentado significativamente respecto a 1989.

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 se señaló, 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.

FIGURA 5: Votación "No" (distritos ordenados por tamaño), 1988



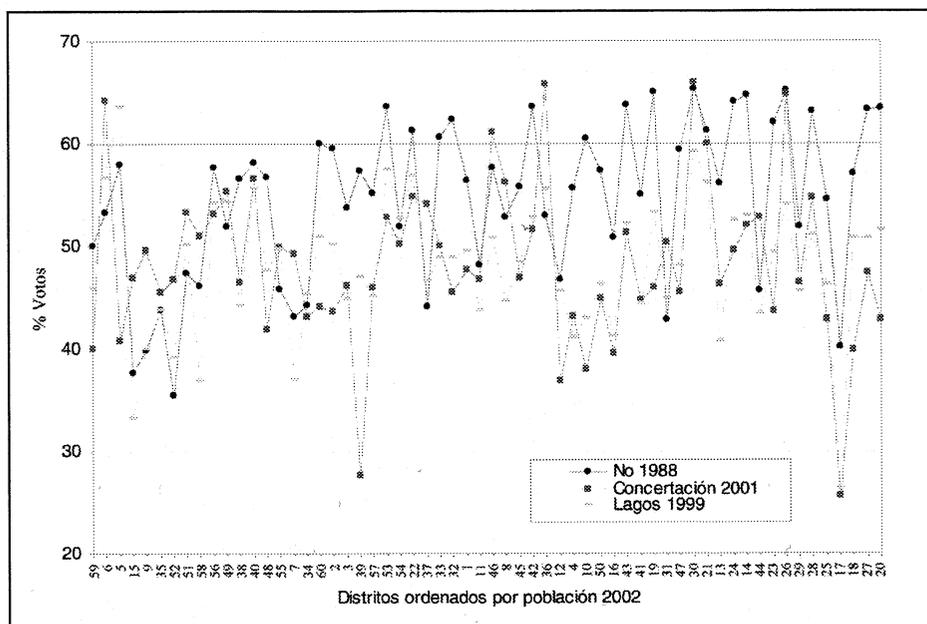
Fuente: Cálculos de los autores con datos del INE y del servicio electoral.

Pero esa correlación positiva entre tamaño de distrito y votación por la Concertación no se mantuvo en el tiempo. La marcada correlación positiva entre el tamaño del distrito y la fortaleza de la votación por la Concertación se ha tendido a diluir después de 1989. De hecho, 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. Se puede 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 sub-representar a los sectores más afines a la oposición en 1988 ya no surtía el mismo efecto en 1999 y 2001. Esto porque los apoyos a la Concertación para las últimas elecciones presidenciales y legislativas se pudieran haber consolidado en lugares donde habían sido débiles en 1988 y a su vez debilitado en zonas donde habían sido fuertes en 1988. Por cierto, 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 acompañada 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: Votación "No" (1988), Lagos (1999), Concertación (2001)



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

Finalmente, la tabla 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 la Concertación en las parlamentarias del 2001. Dicha tabla muestra las correlaciones entre los dos indicadores que se usaron 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 se ha 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 aun si se toma a la población del 2002 como base. Esto no debería sorprender, porque aun 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. La correlación entre el "No" en 1988 y la votación de la Concertación el 2001 es positiva, pero no estadísticamente 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, Siavelis (1997), 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. Los resultados de este trabajo 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. El plebiscito de 1988 sigue siendo una buena variable predictiva de la votación que obtienen los candidatos presidenciales de la Concertación.

Pero la tabla 5 también muestra 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. Se puede, 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.

TABLA 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				
Significancia	0				
N	60				
Población 2002	,780**	1			
Significancia	,000	0			
N	60	60			
Votación No 1988	,495**	,383**	1		
Significancia	,000	,002	0		
N	60	60	60		
Votación Lagos 1999	,58**	,41	,681**	1	
Significancia	,662	,758	,000	0	
N	60	60	60	60	
Votación Concert. 2001	-,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, hay 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 es 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. Debería esperarse 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. Como una corrección adecuada al mapa electoral pudiera contribuir a acercarnos más al principio de "una persona, un voto", el hecho de que el distorsionado mapa actual ya no privilegia significativamente a los partidos de derecha bien pudiera contribuir a reducir las resistencias a realizar dicho ajuste.

IV. CONCLUSIÓN

En este artículo se ha 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. Se ha evidenciado 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, se discutió el efecto de este sesgo inicial en la votación por la Concertación en las presidenciales de 1999 y las parlamentarias del 2001. Se ha 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 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.

Naturalmente, cualquier cambio que se produzca en el mapa electoral, aun si pretende mantener fidelidad al principio de "una persona, un voto", tendría que tomar en cuenta los intereses políticos de aquellos con el poder de determinar los límites de los nuevos distritos. Como es conocido en el caso estadounidense, donde el *gerrymandering* es ampliamente utilizado para favorecer los intereses de los partidos que controlan el órgano encargado de diseñar el mapa electoral, se pueden producir gigantescas distorsiones en el rediseño de los mapas electorales. Aun si se mantiene el principio de "una persona, un voto", el mapa electoral puede producir enormes distorsiones a favor de un partido en particular. Ahora bien, varios Estados de la unión americana han solucionado ese problema creando comisiones de expertos no partidistas que diseñan distritos electorales siguiendo criterios de estricta contigüidad geográfica y que privilegien la competencia entre los diferentes partidos.

En el caso de Chile, ese mismo objetivo se podría lograr a través de la creación de un órgano independiente —estilo Banco Central— que dibuje y actualice el mapa electoral cada cierto tiempo. Este órgano estaría obligado a asignar escaños a cada región proporcionalmente al tamaño poblacional de cada región. Y los distritos tendrían que ser dibujados siguiendo tanto el criterio de "una persona, un voto" como criterios de estricta contigüidad geográfica, sin tomar en consideración los patrones de comportamiento electoral observados en las diferentes comunas.

Debido a que las distorsiones a favor de los partidos de derecha por las cuales inicialmente fue diseñado el mapa electoral ya no se producen, no debería existir mayor objeción por parte de esos partidos para modificar el mapa en aras de satisfacer, de mejor medida, el principio de "una persona, un voto". Si bien individualmente muchos legisladores comprensiblemente resistirían el rediseño del mapa electoral, colectivamente tanto el Congreso como el país se beneficiarían si un nuevo mapa electoral permitiera que el principio de "una persona, un voto" se viera reflejado en las elecciones para la Cámara de Diputados.

REFERENCIAS

- Bernaschina González, Mario. 1958. *Cartilla electoral*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de 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. y Peter Siavelis. 2003. "El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". *Estudios Públicos* 90 (Otoño): 5-27.

NOTAS ACERCA DE LA DETERMINACIÓN DE LO IDEOLÓGICO Y VERDADERO EN TEORÍA DE LA IDEOLOGÍA*

RICARDO CAMARGO BRITO

DEPARTMENT OF POLITICS, UNIVERSITY OF SHEFFIELD, UK

Resumen

La exigencia de asumir una cierta categoría de lo verdadero en la determinación de lo ideológico –condición de conocimiento verdadero– ha constituido siempre una premisa básica de la teoría clásica sobre ideología. El advenimiento del “ethos post-estructuralista”, sin embargo, ha significado el rechazo explícito a tal condición, constituyéndose en el principal desafío teórico para aquellos autores que insisten en usar la noción de ideología en tiempos “postmodernos”. El presente trabajo pesquiza tanto las fórmulas clásicas de la determinación de lo ideológico como las respuestas contemporáneas ensayadas frente al desafío presentado por el post-estructuralismo, en los programas descriptivos y negativos de ideología distinguidos por Geuss (1981). El trabajo ensaya, finalmente, una re-conceptualización de la ideología que, reconociendo la permanencia de la “necesidad” de la categoría de lo verdadero, ubica a la praxis de los individuos como el principal “locus” tanto de la delusión ideológica como de la emancipación crítica.

Abstract

The requirement of assuming a given category of the true for the determination of the ideological –the condition of true knowledge– has always been a basic premise of the classic theory of ideology. The emergence of a “poststructuralist ethos”, however, has meant the explicit denying of such condition, becoming the main theoretical challenge to those authors who insist in using the notion of ideology in “post modern” times. This work assesses the classic answers given to the determination of the ideological as well as the contemporary theories elaborated in response to the challenge posed by post-structuralism, within the descriptive and negative research program on ideology distinguished by Geuss (1981). The paper finally proposes a re-conceptualisation of the notion of ideology which, acknowledging the permanence of the ‘necessity’ of the true, places the praxis of the individuals as the main “locus” for both the ideological delusion and the critical emancipation.

PALABRAS CLAVE • Ideología • Positivismo • Teoría Crítica • Post-estructuralismo

I. INTRODUCCIÓN

La ideología como objeto de reflexión teórica constituye –se suele repetir– un fenómeno moderno iniciado a partir de los trabajos de Destutt de Tracy y los “ideólogos” de la Revolución Francesa¹. Correspondería a la aspiración ilustrada por constituir una ciencia que describiese la estructura del principal objeto del proyecto iluminista: las ideas. Sin embargo, detrás de la aparente novel disciplina denominada por Destutt “idéologie”, se encuentra un debate de viejo cuño en epistemo-

* Algunas de las ideas de este trabajo se comienzan a gestar durante mi presentación (y posterior debate) en el simposium “La Crítica”, organizado por el Círculo de Santiago, enero 2005, espacio de vibrante discusión que el autor reconoce y, por cierto, absuelve de los yerros del presente texto.

- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Jonathan K. Katz. 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cruz Coke, Ricardo. 1984. *Historia electoral de Chile. 1925–1973*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Dirección del Registro Electoral. 1938. *Ley General de Elecciones. Texto definitivo con todas sus modificaciones*. Santiago, Chile: Sociedad Imprenta y Literaria Universo.
- FLACSO–Chile. 2003. *Amenazas a la gobernabilidad en América Latina*. Santiago: FLACSO–Chile, 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.
- Fuentes, Claudio. 1999. “Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos”. En *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, editado por Paul Drake e Iván Jaksic. Santiago: LOM.
- Fuentes, José María. 1993. “La alternativa proporcional con barreras de entrada: Un sistema electoral adecuado para Chile”. *Estudios Públicos* 51: 269–301.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- Hermet, Guy. 2001. “El principio de representación: Contextos y críticas”. *Revista de Ciencia Política* XXI (2): 5–17.
- Congreso Nacional. *Historia de la Ley 18799. Historia de la Ley. Folio 1–663. Tomo 448–450*. Santiago: Biblioteca del Congreso.
- Lijphart, Arend. 1992. “Las consecuencias políticas de las leyes electorales: 1945–1985”. *Estudios Públicos* 46: 109–134.
- Montes, J. Esteban, Scott Mainwaring Y Eugenio Ortega. 2000. “Rethinking the Chilean Party System”. *Journal of Latin American Studies* 32: 795–824.
- Moulian, 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 (1): 81–103.
- Nohlen, Dieter. 1998a. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 1998b. “Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales”. En *Tratado de derecho electoral en América Latina*, editado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zocatto. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, Jean Jacques. [1762] 1948. “The Social Contract”. En *Social Contract: Essays by Locke, Hume, and Rousseau*, editado por E. Barker. London: Oxford University Press, 169–307.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”. *British Journal of Political Science* 31(3):651–671.
- Siavelis, Peter. 1997. “Continuity and Change in the Chilean Party System. On the Transformational Effects of Electoral Reform”. *Comparative Political Studies* 30 (6): 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): 419–438.
- Urzúa Valenzuela, Germán. 1992. *Historia política de Chile y su evolución electoral. Desde 1812 a 1992*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- United States Supreme Court. 1964. Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=377&invol=533>

Priscilla Rojas es Bachiller en Ciencias Sociales, alumna de cuarto año de la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.
(E-mail: priscilla.cantillano@al.udp.cl)

Patricio Navia es profesor asistente adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de New York University y profesor del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) 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* fue publicado el 2004.
(E-mail: pdn200@nyu.edu)