

**Corrigiendo y manteniendo la mala  
representación en el parlamento: la Unión  
Europea y el Senado de Chile**  
Enzo Napoli y Patricio Navia

**DOCUMENTOS DE TRABAJO ICSSO**  
NUMERO 6 / AÑO 2 / ENERO 2006



facultad de ciencias  
sociales e historia



## Corrigiendo y manteniendo la mala representación en el parlamento: la Unión Europea y el Senado de Chile

**Enzo Napoli**

Escuela de ciencia política, Universidad Diego Portales  
[enzonapoli@hotmail.com](mailto:enzonapoli@hotmail.com)

y

**Patricio Navia**

Escuela de ciencia política, Universidad Diego Portales  
Center for Latin American Studies, New York University  
[pdn200@nyu.edu](mailto:pdn200@nyu.edu)

Enero 23, 2006 (7307 palabras)

### Sobre los autores:

**Enzo Napoli** es estudiante de la carrera de ciencias políticas en la Universidad Diego Portales.

**Patricio Navia** es profesor del General Studies Program y del Center for Latin American and Caribbean Studies de New York University y profesor del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Ha publicado artículos en Comparative Political Studies, Journal of Democracy, Social Science Quarterly, Democratization, Estudios Públicos, Revista de Ciencia Política, Perspectivas, y Política y Gobierno y en diversos libros. Es autor de Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet y columnista de La Tercera, Que Pasa y Revista Capital.

## **Resumen**

En este trabajo analizamos la forma en que la Unión Europea ha abordado la tensión existente entre el objetivo de lograr una representación proporcional de los diferentes países en el parlamento europeo y el de conseguir dar una representación especial a determinados países por razones políticas y estratégicas. Las lecciones de esta experiencia son útiles para aproximarnos a una solución para la misma tensión en la representación regional en el Senado chileno, particularmente después que de la reforma constitucional del 2005 eliminó los senadores designados. En lo que sigue, analizamos la mala representación en el parlamento europeo y la forma en que ésta ha evolucionado con el ingreso de nuevos países a la Unión. Luego comparamos lo que ha ocurrido en la Unión Europea con la actual situación de mala representación en el Senado chileno. Finalmente, basados en la experiencia europea, sugerimos criterios a utilizar para balancear los objetivos de otorgar distintos niveles de representación a las diferentes regiones del país.

## **Corrigiendo y manteniendo la mala representación en el parlamento: la Unión Europea y el Senado de Chile**

La reciente aprobación en Chile de una reforma constitucional que puso fin a los senadores designados terminó con una de las distorsiones más notables que, reconocidamente, afectaban el principio de democracia representativa que debería existir en la forma en que son electos los legisladores en Chile. Ya que desde marzo de 1990 hasta marzo del 2006, el senado chileno tuvo 38 miembros democráticamente electos y entre 8 y 11 senadores designados y vitalicios,<sup>1</sup> la eliminación de los senadores no electos representa un avance monumental en el proceso de consolidación de la democracia. A partir de marzo del 2006, todos los senadores de la república han sido democráticamente electos.

Pero persisten otros problemas de legitimidad en el origen de los legisladores. Las críticas al sistema electoral binominal han concentrado la mayor parte de los cuestionamientos a la legitimidad del parlamento y a la calidad de la democracia representativa chilena (Magar, Rosenblum et al. 1998; Magar, Rosenblum et al. 1998; Fuentes 1999; Montes, Mainwaring et al. 2000; Siavelis 2002). Los dardos apuntan principalmente al método de elección con el que el sistema binominal determina los representantes en la Cámara de Diputados y el Senado. El sistema binominal establece que se escogen dos candidatos por distrito o circunscripción. El primer escaño va para el candidato más votado de la coalición con más votos. Para que la coalición con más votos obtenga ambos escaños, es necesario obtener el doble de votos de la lista opositora. De lo contrario, el segundo escaño va para el candidato con más votos en la coalición que obtuvo el segundo mayor número de votos (Navia 2005). La lógica que trasciende al binominal es que cada uno de los grandes bloques políticos del país (Concertación y Alianza por Chile) obtiene un escaño cada uno en la mayoría de los distritos y circunscripciones senatoriales. Se tiende con esto a mantener una representación equitativa entre dichos pactos en el Senado.

Pero, adicionalmente, existen otros argumentos que cuestionan la representatividad y legitimidad del Senado chileno. Aquí nos abocamos a uno de esos argumentos. Los senadores chilenos representan a 19 circunscripciones senatoriales cuyo tamaño en términos de población es muy diverso. Estas circunscripciones, creadas arbitrariamente en la reforma constitucional de 1989, a partir de las 13 regiones del país, escogen dos senadores cada una. Pero ya que la reforma constitucional de 1989 abandonó el principio de igual representatividad para todas las regiones—originalmente presente en la Constitución de 1980—corresponde discutir el tamaño y número de las circunscripciones senatoriales cuando abordamos la agenda de mejorar la legitimidad y representatividad del poder legislativo (Navia 2005)

En este trabajo, aprendiendo de la experiencia del Parlamento Europeo (PE), abordamos la cuestión de representatividad geográfica en el Senado chileno. Primero, nos abocamos a discutir los preceptos teóricos y prácticos que justifican las diferencias de representación

---

<sup>1</sup> En marzo de 1990 asumieron 9 senadores designados. Uno de ellos falleció en noviembre de 1990, por lo que entre 1991 y marzo de 1998 existieron 8 senadores designados. En marzo de 1998 fueron nombrados otros 9 senadores designados, cuyos mandatos expiran en marzo del 2006. En marzo de 1998, y hasta su detención en Londres, Augusto Pinochet ejerció como senador vitalicio. En marzo del 2000, asumió Eduardo Frei Ruiz-Tagle como senador vitalicio, en su calidad de ex presidente de la república. De este modo, el número total de senadores no electos entre 1990 y el 2006 fluctuó entre 8 y 11.

regional en cuerpos colegiados como el PE y el Senado chileno. Luego, discutimos la representatividad en el PE y su evolución para después hacer lo mismo con el caso chileno. Terminamos ofreciendo una propuesta para corregir las profundas distorsiones que existen en la representación regional en el Senado chileno, basados en la experiencia acumulada en la evolución de la representatividad de cada estado miembro en el Parlamento Europeo.

## **Sistemas electorales: representatividad, participación y efectividad<sup>2</sup>**

Los sistemas electorales son 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 y cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas políticas participantes (Nohlen 1998) Podemos diferenciar los sistemas electorales de acuerdo a tres criterios: representatividad, participación y efectividad (Nohlen 1998; Nohlen 1998; Nohlen and Fernández 1999)

Los sistemas electorales representativos buscan acercarse al principio de *una persona, un voto*. Así, el número de escaños que escoge cada distrito 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, se podrían aplicar otros criterios de representación distintos a las consideraciones geográficas. Por ejemplo, algunos países podrían aplicar criterios de representación que reflejen su diversidad étnica, racial o religiosa.

El segundo criterio es la efectividad. Un sistema electoral efectivo busca conciliar las preferencias de la sociedad con los actos de gobierno. La efectividad 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 reflejen la diversidad de preferencias que existen en la sociedad. 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.

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Cantillano, Priscilla y Patricio Navia, "Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2002", *Documento de Trabajo ICSO*, No 1, Año 1 (Julio 2005).

El tercer criterio es la participación. Esta se refiere al vínculo entre el elector y sus representantes. 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 también 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.

Ya que nuestro objetivo aquí es discutir la representatividad de la distribución de escaños en el Parlamento Europeo y el Senado chileno, abordaremos sólo tangencialmente los aspectos que tienen que ver con la efectividad y participación del sistema electoral vigente. Nos abocaremos fundamentalmente a la cuestión de representatividad. Y particularmente nos concentramos en elementos de representatividad geográfica, tomando como punto de partida el concepto de *una persona, un voto*. En nuestra discusión de la experiencia reciente del Parlamento Europeo, abordamos las cuestiones prácticas y teóricas que entran en juego al momento de evaluar cómo diseñar un mapa electoral que permita privilegiar la representatividad geográfica, tomando también en cuenta otros criterios que han sido considerados importantes en el proceso de formación y consolidación del Parlamento Europeo.

## **El Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo (PE) se creó mediante el tratado de Roma del año 1957. Compuesto originalmente sólo por 9 países, luego de tres ampliaciones paulatinas, el PE aumentó sus estados miembros a un total de 15 países. Ese número se mantuvo hasta el año 2004 cuando se incorporaron otros 10 países, por lo que el total actual de estados miembros es 25.

Aunque en sus inicios el PE estaba constituido de miembros designados por cada uno de los parlamentos nacionales, desde 1979 que los eurodiputados se eligen cada cinco años por sufragio universal según un sistema electoral proporcional, ya sea a nivel regional, nacional o mixto. Cada país fija de manera autónoma el tamaño de sus distritos electorales. En once de los países miembros, la totalidad del territorio nacional constituye una circunscripción electoral única. En otros casos (Bélgica, Irlanda, Italia y el Reino Unido) existe una división en circunscripciones electorales. En el caso de Italia por ejemplo el territorio nacional se ha dividido en cinco circunscripciones (Noroeste, Noreste, Centro, Sur e Islas.) En el Reino Unido el territorio está dividido en doce circunscripciones. En Alemania existe la posibilidad de presentar listas tanto en estados federados como a nivel nacional. En los países que se sumaron en forma más reciente, la totalidad del territorio nacional es considerado como un único distrito electoral. Así, cada uno de los veinticinco estados miembros utiliza diversas maneras para contabilizar los escrutinios de los votos y adjudicar los escaños en su elección local. Adicionalmente, en algunos países, por ejemplo, se establecen barreras de entrada para lograr representación en el PE. En el caso de Alemania y Francia es necesario que un partido obtenga más de un 5% del total de los votos del país para poder acceder a escaños en el PE. En Suecia y Austria se

requiere un mínimo de 4% de los votos. Pero en general, cada país determina las reglas electorales que regulan la forma en que se elige a los eurodiputados.<sup>3</sup>

El número de escaños a elegir por cada país está determinado en el reglamento de la Unión Europea. La repartición de los escaños está normada por los Tratados de Ámsterdam en 1997 y Niza el 2001 (que entró en vigencia el año 2003), acorde a la densidad demográfica de cada uno de los países miembros. A medida que se han integrado nuevos países, el número de escaños ha sido alterado, aunque siempre se ha buscado mantener una cierta proporcionalidad respecto a la población de cada una de las naciones. Si el tratado de Amsterdam de 1997 tentativamente proponía un total de 700 curules, el tratado de Niza corrigió esta situación para establecer los actuales 732 escaños. Dicho tratado a su vez plantea una nueva repartición de los escaños cristalizada en una reducción en el número de asientos para los países miembros antiguos a favor de los nuevos integrantes. Todo esto con el propósito de mantener un “compromiso entre la realidad demográfica y la igualdad entre Estados miembros gracias al respeto del principio de representación apropiada de los pueblos.”<sup>4</sup> Dos de los criterios más importantes en la UE a la hora de generar la composición de su parlamento y asignar escaños a los países miembros son el “mantenimiento de cierta proporcionalidad entre los escaños del PE y la población de los Estados miembros y, por otra, la garantía de que las diferentes corrientes políticas puedan estar representadas, incluso respecto a los Estados miembros menos poblados”.<sup>5</sup>

Si bien la UE busca lograr una cierta relación entre población y escaños, el Tratado de Niza delimita el número total de escaños a elegir en base también a criterios políticos. En primera instancia, se estableció un umbral máximo y mínimo de escaños para cada país. De acuerdo a la legislación, todo estado miembro tiene derecho a escoger un mínimo de 6 europarlamentarios, independiente de su población.<sup>6</sup> A su vez, el número máximo de escaños por país es de 99 (Alemania.) La existencia de un umbral mínimo asegura que todos los países logren una igual representación a pesar de no contar con una gran población nacional (como por ejemplo es el caso de Chipre.) La existencia de un umbral máximo restringe el peso relativo que tienen los países miembros de mayor población. Así y todo, al añadirse nuevos países a la membresía de la UE, el tamaño del PE ha tendido a aumentar. De hecho, con la futura incorporación de Rumania y Bulgaria el año 2007, el tamaño del PE aumentará a 786 escaños, ya que Bulgaria contará con 18 escaños y Rumania con 36.<sup>7</sup>

### **Elección de 1999**

En las elecciones para la quinta legislatura el año 1999, el número total de países representados en el PE fue de 25, contando 15 países miembros y 10 países adherentes. El total de escaños a elegir fue de 785. A los países miembros les correspondía escoger los 626 escaños oficiales del PE. Los otros 159 escaños fueron ocupados por los 10 países adherentes (Chipre, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.)

---

<sup>3</sup> Para las reglas de cada país, ver [http://europa.eu.int/institutions/parliament/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/institutions/parliament/index_es.htm)

<sup>4</sup> Ver [http://europa.eu.int/institutions/parliament/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/institutions/parliament/index_es.htm)

<sup>5</sup> Ver [http://europa.eu.int/scadplus/nice\\_treaty/bodies\\_es.htm#EPSEATS](http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/bodies_es.htm#EPSEATS)

<sup>6</sup> Aunque como vemos más abajo, esa regla se abandonó con la incorporación de Malta, que recibió 4 escaños.

<sup>7</sup> Ver [http://europa.eu.int/institutions/parliament/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/institutions/parliament/index_es.htm)

Si se hubiera seguido el principio de estricta proporcionalidad, los 785 escaños se habrían asignado cada 572.664 habitantes. Así, los 449.549.000 millones de europeos habrían estado igualmente representados. Pero no fue así. En el caso de los países miembros, la población era de 374.246.000 aproximadamente. Ya que los escaños otorgados eran 626, debería haber un diputado para cada 597.837 personas. A su vez, la población total para los 10 países adherentes alcanzaba a 75.303.000 personas aproximadamente, lo cual nos entrega una proporción de 1 eurodiputado por cada 473.604 personas. De este modo, los países adherentes tenían mejor representación que los países miembros. Mientras que los países miembros recibían en promedio un escaño por cada 598 mil personas, en los países adherentes bastaba, en promedio, con 473 mil personas para recibir un escaño. No obstante, ya que los países adherentes no tenían los mismos derechos y obligaciones que los países miembros en el PE, su sobre-representación tuvo efectos más simbólicos que reales.

El Cuadro 1 nos muestra el número de escaños que recibió cada país en 1999, el porcentaje que eso representaba en el PE, la población de cada país y el porcentaje de la población de la UE que residía en cada país. El Cuadro 1 nos muestra que, en general, los países más poblados estaban sub-representados tanto entre el grupo de naciones miembros como entre las naciones adherentes. Mientras mayor la población, mayor el número de personas por escaño. Por ejemplo, Alemania y Polonia tenían una distribución de un diputado por cada 829.727 y 718.555 personas respectivamente. Y aunque Alemania cuenta con el mayor número de escaños entre todos los países, sus 99 eurodiputados sólo representan el 12.6% de los escaños totales en circunstancias que el 18,3% de la población de la UE reside en Alemania.

Después de Alemania, los otros tres países más poblados entre los estados miembros (Italia, Francia y el Reino Unido) oscilaban entre los 661.034 y los 677.229 habitantes por escaño. En los tres casos, su porcentaje de escaños en el PE era levemente inferior a su porcentaje de la población de la UE. Los tres países contaban con 87 eurodiputados cada uno. Pero como los tres países tienen una población similar y como el número de escaños que recibieron era cercano al porcentaje de la población de la UE que tenía cada uno, estos tres países podían darse por satisfecho en tanto su peso relativo en el PE era similar a su peso relativo en términos de población en la UE. Entre los otros países más poblados, el caso de Polonia y España ejemplifica las distorsiones que existían entre la representación de países adherentes y países miembros. Ambos países contaban con poblaciones bastante similares (8,8% de la población total para España y 8,6% para Polonia), pero España poseía 64 escaños mientras que Polonia sólo contaba con 54. Así y todo, la posición de Polonia era ventajosa, en el sentido que contaba con el mayor número de escaños entre los países adherentes.

La sobre representación en el PE se dio principalmente entre los países adherentes con una baja población. Es así como Eslovaquia con un 1,2% de la población total contaba con 14 escaños (1,78%.) Lituania tenía 12 eurodiputados (1,52%) con un 0,82% de la población total. El caso de Letonia es muy similar, con un 0,55% de la población de la UE, tenía 9 escaños (1,15% del total del PE.) La mayor distorsión sin embargo se daba en aquellos estados miembros y adherentes con una población aún más baja. Luxemburgo, Malta y Chipre son los países con menor población en la UE. Sin embargo, ya que la mínima representación de un estado miembro era de 6 escaños, Luxemburgo recibía un escaño por cada 70 mil habitantes, casi doce veces mejor de la proporción de escaños que recibía Alemania. Los tres países menos poblados, a pesar de que en total sumaban sólo el 0,32% de la población, recibieron un total de 16 escaños (2,2%.) Ahora bien,

Malta, cuya población es marginalmente menor a la de Luxemburgo, recibió sólo 4 escaños para las elecciones de 1999. La incorporación de Malta a la UE alteró el mínimo de escaños que podía recibir un país. Luego, como veremos más adelante, cuando Malta se convirtió en miembro pleno de la UE el número de escaños asignados a ese país aumentó a 5. Así y todo, el nuevo mínimo de escaños para los países menos poblados quedó en 5 después de la incorporación de Malta.

Por cierto, la situación de Estonia y Eslovenia nos muestra otra clara distorsión. A pesar de tener el 0,33% y el 0,43% de la población respectivamente, recibieron el mismo número de escaños que aquellos países con una población considerablemente más baja como eran Luxemburgo, Malta y Chipre. Así, ya que existe un número mínimo de escaños para los países menos poblados, la representación para los países que tienen menos de 2 millones de habitantes es casi siempre de 6 escaños, independientemente si el país tiene una población marginalmente inferior a 2 millones o si su población es de menos de 500 mil habitantes.

El Cuadro 1 nos muestra que de los 25 países miembros y adherentes, seis de ellos tenían una representación peor que el promedio de 611.631. La mayor distorsión fue para Alemania, seguida de Polonia, Reino Unido, Francia, Italia y España. El resto de los países estaba sobre-representado. Pero estos seis países lograban sumar 478 eurodiputados, 72,4% del total. Por lo que, pese a su sub-representación, los seis grandes podían ejercer una enorme influencia en el PE en el periodo comprendido entre 1999 y el 2004.

**Cuadro 1. Representación en el PE de países miembros y adherentes, 1999**

<b>País miembro</b>	<b># Escaños</b>	<b>% escaños</b>	<b>Población</b>	<b>% población</b>	<b>Población por escaño</b>
Alemania	99	12,60	82.143.000	18,27	829.727
Austria	21	2,68	8.087.000	1,80	385.095
Bélgica	25	3,20	10.189.000	2,27	407.560
Dinamarca	16	2,03	5.284.000	1,17	330.250
España	64	8,15	39.323.000	8,75	614.422
Finlandia	16	2,03	5.145.000	1,14	321.563
Francia	87	11,08	58.616.000	13,04	673.747
Grecia	25	3,20	10.541.000	2,34	421.640
Italia	87	11,08	57.510.000	12,8	661.034
Irlanda	15	1,91	3.644.000	0,81	242.933
Luxemburgo	6	0,76	420.000	0,09	70.000
Países Bajos	31	3,94	15.619.000	3,47	503.839
Portugal	25	3,18	9.943.000	2,21	397.720
Reino Unido	87	11,08	58.919.000	13,11	677.230
Suecia	22	2,80	8.863.000	1,97	402.864
<b>País adherente</b>					
Chipre	6	0,76	662.000	0,15	110.000
Eslovaquia	14	1,78	5.404.000	1,20	386.000
Eslovenia	6	0,76	1.955.000	0,43	325.833
Estonia	6	0,76	1.463.000	0,33	243.833
Hungría	24	3,10	10.157.000	2,26	423.208
Letonia	9	1,15	2.472.000	0,55	274.667
Lituania	12	1,52	3.706.000	0,82	308.833
Malta	4	0,50	375.000	0,08	94.000
Polonia	54	6,87	38.802.000	8,63	718.556
Rep.Checa	24	3,10	10.307.000	2,30	429.458
25 países	735	100.0	449.549.000	100	611.631

Fuente: Los datos de los escaños por país fueron obtenidos de la página web del Parlamento Europeo, los datos poblacionales fueron extraídos del Almanaque Mundial de 1999. Los cálculos son de los autores.

### **Elección del 2004**

En la elección correspondiente a la sexta legislatura (2004-2009) participaron los 25 países miembros. El número de escaños a elegir se redujo de 785 a 732. Los países miembros redujeron su número de escaños a 570, mientras que los ex países adherentes (ahora miembros) aumentaron su número de representantes a 162 (3 escaños más que en la elección anterior.) El Cuadro 2 muestra los valores para las mismas variables de la tabla anterior. El promedio de población por escaño para toda la UE era de 620.220 habitantes por escaño. Nuevamente, los mismos seis países más poblados quedaron sub-representados. Pero la asignación de escaños varió sustancialmente. Alemania mantuvo el número de escaños, pero Francia, Italia y Gran Bretaña recibieron sólo 78 escaños (9 menos que en 1999.) A su vez, España recibió sólo 54 escaños, 10 menos que en 1999.

Con eso, la representación de España quedó igual a la que tenía Polonia, país que ingresó como miembro titular a la UE antes de las elecciones del 2004. Ya que el número total de escaños disminuyó, la sobre-representación de escaños de los países menos poblados aumentó marginalmente. Pero la nueva distribución de escaños terminó corrigiendo algunas distorsiones observadas en 1999. Ahora, los países miembros se acercaban más a la media de 620.220 habitantes por escaño que en 1999.

Ahora bien, el promedio general de habitantes por escaño en el grupo de los 15 miembros antiguos alcanzó a 662.321 personas. En el caso de los diez nuevos miembros, la proporción llegó a un diputado por cada 458.013 personas. Al contrastar dichas cifras con las de 1999 vemos que la reducción de los escaños afectó de manera más directa y explícita a los países miembros al aumentar el número de habitantes por diputado respecto a la elección precedente. En el caso de los países adherentes, la situación es completamente inversa. El número de habitantes por escaño se redujo de 473.352 en 1999 a 458.013 en 2004. La reducción del número de escaños en el PE afectó más a los países miembros, que vieron reducidos sus representantes de 626 en 1999 a 570 en 2004. Los países más afectados fueron Francia, Italia e Inglaterra que pasaron de 87 eurodiputados en 1999 a 78 el 2004.

Por su parte, entre los países menos poblados, Malta y Eslovenia se vieron beneficiados al aumentar su participación en 1 escaño. Esto llevó a que la sobre-representación de Malta aumentara respecto a 1999. Ahora bastaban menos de 79 mil habitantes para asignar cada uno de los 5 escaños que recibió Malta, menos que los 94 mil que se requerían para los 4 escaños que recibió en 1999. De la misma forma, la sobre-representación de Eslovenia aumentó, en tanto la asignación de escaños pasó de uno por cada 326 mil habitantes a uno por cada 285 habitantes.

En general, con la incorporación de los diez nuevos miembros, la UE buscó reflejar el peso relativo de cada país en el PE independientemente de si eran parte de los países miembros históricos o de los nuevos países adherentes. Además del caso de España y Polonia, que tienen población similar, el caso de Portugal y Hungría es esclarecedor. Portugal tiene una población levemente inferior a la de Hungría. Pero en 1999, Portugal tenía 25 escaños mientras que Hungría tenía 24. Cuando Hungría ingreso como estado miembro oficial de la UE, el número de escaños para Portugal se redujo a 24, para así igualar la cantidad de escaños que recibía Hungría. Si bien los estados más poblados continuaron con su sub-representación, la asignación de escaños en el PE fue ajustada de tal forma de que no hubiera diferencia en la representación de los 15 países miembros originales y los 10 países que ingresaron el 2004.

**Cuadro 2. Representación en el Parlamento Europeo, Países Miembros y adherentes, 2004**

País Miembro	# Escaños	% escaños	Población	% población	Población por escaño
Alemania	99	13,5	82.536.680	18,18	833.704
Austria	18	2,5	8.067.289	1,78	448.183
Bélgica	24	3,3	10.355.844	2,30	431.494
Dinamarca	14	1,9	5.383.507	1,20	384.536
España	54	7,4	40.409.330	8,90	748.321
Finlandia	14	1,9	5.206.295	1,15	371.878
Francia	78	10,7	59.630.121	13,13	764.489
Grecia	24	3,3	10.554.404	2,30	439.767
Italia	78	10,7	57.844.017	12,70	741.590
Irlanda	13	1,8	3.963.636	0,87	304.895
Luxemburgo	6	0,8	448.300	0,09	74.717
Países Bajos	27	3,7	16.192.572	3,60	599.725
Portugal	24	3,3	10.407.465	2,30	433.644
Reino Unido	78	10,7	59.862.820	13,20	767.472
Suecia	19	2,6	8.940.788	1,90	470.568
<b>Nuevos miembros</b>					
Chipre	6	0,8	715.137	0,16	119.190
Eslovaquia	14	1,9	5.379.161	1,20	384.226
Eslovenia	7	0,9	1.995.033	0,44	285.005
Estonia	6	0,8	1.356.045	0,30	226.008
Hungría	24	3,3	10.142.362	2,20	422.598
Letonia	9	1,2	2.331.480	0,51	259.053
Lituania	13	1,8	3.462.553	0,76	266.350
Malta	5	0,7	394.641	0,09	78.928
Polonia	54	7,4	38.218.531	8,40	707.751
Rep.Checa	24	3,3	10.203.269	2,24	425.136
<b>25 países</b>	<b>732</b>	<b>100,0</b>	<b>454.001.280</b>	<b>100,0</b>	<b>620.220</b>

Fuente: Los datos de los escaños y habitantes por país fueron obtenidos de la página web del Parlamento Europeo para el año 2004. Los cálculos son de los autores.

### Comparación entre 1999 y 2004

En general, la reducción del número de escaños en el PE tuvo diferentes repercusiones para distintos países. Alemania fue uno de los pocos países que mantuvo intacto el número de escaños en el PE entre 1999 y el 2004, a pesar de la notable reducción de escaños para los países miembros, esto en cierto sentido le otorga una mayor—pero todavía sub-representada—ventaja a Alemania, ya que a partir del 2004 cuenta con un 13,5% de los escaños en el PE (mejorando el 12,6% que tenía en 1999.) No obstante, la relación entre escaños en el parlamento y población es más desfavorable en Alemania que en cualquier otro país de la UE.

España fue uno de los países que resultó más perjudicado el 2004 respecto a 1999. Al perder 10 escaños, vio empeorar la relación entre población y representación, quedando con la segunda peor representación en el PE. Polonia en cambio, mantuvo su representación, igualando el peso de España (54 escaños.) Francia, Italia y el Reino Unido también vieron disminuir su representación, al pasar de 87 a 78 escaños cada uno. Y aunque la representación en los tres países empeoró, siguen teniendo una representación mejor que la que gozan Alemania y España.

En total, el PE disminuyó en 53 escaños. Trece países perdieron escaños, tres ganaron escaños y los otros 9 mantuvieron su número de escaños respecto a 1999. Además de España, Italia, Francia y el Reino Unido—que en conjunto perdieron 37 escaños—los otros países que perdieron escaños fueron Austria (3), Bélgica (1), Dinamarca (2), Finlandia (2), Grecia (1), Irlanda (2), Países Bajos (4), Portugal (1) y Suecia (3.) A su vez, ganaron escaños Eslovenia (1), Lituania (1) y Malta (1.)

Este nuevo arreglo mejoró la representación en el PE, en tanto la mayoría de los países quedó con una cuota por escaño que se acercaba más al promedio de toda la UE. De hecho, la desviación estándar de la cuota por escaño pasó de 246.287 en 1999 a 232.435 el 2004. La disminución en la desviación estándar indica que las cuotas para cada país se acercaron más al promedio el 2004 que en 1999. Así, aprovechando la incorporación oficial de 10 nuevos países, la UE reasignó la distribución de escaños en el PE para reflejar más adecuadamente el peso relativo de la población de cada país. Para evitar distorsiones excesivas y para mantener relativamente bajo el número total de escaños, los países menos poblados fueron sobre-representados mientras que los países que poseen mayor población, en particular Alemania, terminaron siendo sub-representados.

El Cuadro 3 muestra una comparación entre el número de habitantes por escaño que tenía cada país en 1999 y el 2004. Queda claro que Alemania es el país con la peor representación en el PE respecto a su población. Los otros cinco países más poblados están también sub-representados: Italia, España, Francia, Polonia y Reino Unido tienen una cuota de población por escaño superior al promedio regional. Pero de los cinco, el que está peor representado es Polonia. La sub-representación de España, en tanto, es solo marginal, en tanto España tiene sólo tres mil habitantes más por escaños que el promedio de la UE.

A su vez, los otros 19 países de la UE están sobre-representados, aunque naturalmente—debido al número mínimo de escaños garantizado para los países menos poblados—la sobre-representación tiende a aumentar a medida que disminuye la población de cada país. Así, por ejemplo, el país más sobre-representado es Luxemburgo, que recibe un escaño por cada 74,716 habitantes, más de once veces menos de los que se necesitan en Alemania para recibir un escaño. El resto de los países menos poblados también está sobre-representado. Aunque también es cierto que los 6 países más poblados, que en total congregan 75% de la población, poseen el 60% de los escaños del PE. Así, los 6 grandes constituyen un bloque mayoritario en el PE, aunque su peso relativo en término de escaños sea inferior a su peso relativo respecto a la población de la UE.

Así y todo, el arreglo al que llegaron los 25 países miembros de la UE para la asignación de escaños del PE parece querer balancear dos principios de representatividad. Por un lado, se busca garantizar un mínimo de escaños a los países menos poblados y establecer un máximo de escaños para los países con mayor población. Por otro, se busca asignar escaños de tal forma que el peso relativo de cada país respecto a su

población se vea reflejado en la composición de escaños del PE. Con estos dos principios en mente, la asignación actual de escaños refleja ciertas distorsiones que favorecen a los países menos poblados pero que también reflejan el poder relativo de los países más poblados en la composición del órgano político más importante de la estructura democrática de la UE.

**Cuadro 3. Comparación de representación en el Parlamento Europeo, 1999 y 2004**

País	# escaños 1999	Habitantes/Escaños 1999	# escaños 2004	Habitantes/Escaños 2004
Alemania	99	829.727	99	833.703
Austria	21	385.095	18	488.182
Bélgica	25	407.560	24	431.493
Chipre	6	110.033	6	199.189
Dinamarca	16	330.250	14	384.536
Eslovaquia	14	386.000	14	384.225
Eslovenia	6	325.833	7	285.004
España	64	614.421	54	784.320
Estonia	6	243.833	6	226.007
Finlandia	16	321.681	14	371.878
Francia	87	673.747	78	764.488
Grecia	25	421.640	24	439.766
Hungría	24	423.208	24	422.598
Italia	87	661.034	78	741.589
Irlanda	15	242.933	13	304.874
Letonia	9	274.666	9	259.053
Lituania	12	308.833	13	266.350
Luxemburgo	6	70.000	6	74.716
Malta	4	93.750	5	78.928
Países Bajos	31	503.838	27	599.724
Polonia	54	718.555	54	707.750
Portugal	25	397.720	24	433.644
Reino Unido	87	677.229	78	767.472
Rep. Checa	24	429.458	24	425.136
Suecia	22	402.863	19	470.567
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>611.631</b>	<b>732</b>	<b>620.220</b>

**Fuente:** Los datos fueron extraídos de las tablas anteriores, los cálculos son de los autores.

### El Senado chileno

Compuesto de 38 escaños democráticamente electos, el Senado chileno busca representar a las diferentes regiones en que se divide políticamente el país. De acuerdo a la intención original del poder constituyente de la Constitución de 1980, el Senado chileno daría igual representación a las 13 regiones del país. En su versión original, la Constitución de 1980 otorgaba dos escaños a cada una de las 13 regiones del país, para un total de 26 senadores electos en forma democrática.

Una reforma constitucional aprobada en 1989 aumentó el número de escaños democráticamente electos en el Senado de 26 a 38. Esta reforma alteró la lógica de

representación regional en el Senado, en tanto estableció que algunas regiones, debido a su mayor población, serían divididas en dos circunscripciones senatoriales cada una, para así aumentar tanto el número total de miembros en el Senado como también para corregir la mala representación de las regiones más pobladas. Las seis regiones más pobladas del país fueron divididas en dos circunscripciones senatoriales cada una, permitiendo así que se crearan dos tipos de regiones en el país. Las regiones más pobladas contarían con cuatro senadores cada una, mientras que las otras siete mantendrían dos senadores.

Como muestra el Cuadro 4, la representación en el Senado chileno refleja distorsiones similares a las observadas en el PE. Las regiones con más población tienden a estar sub-representadas, mientras que las regiones menos pobladas tienden a gozar de una sobre-representación. Ahora bien, ya que la población en Chile se distribuye con menos parsimonia que la población de Europa, las distorsiones que produce la sub-representación de las zonas más pobladas son más evidentes. En Chile, la Región Metropolitana concentra el 40,1% de la población nacional (más del doble de lo que representa Alemania en Europa.) No obstante, la Metropolitana tiene sólo 4 escaños (10,5%) del total nacional. De esta forma, la Región Metropolitana está mucho más sub-representada en el Senado chileno que Alemania en el PE.

Por esa misma razón, el resto de las regiones en Chile tiene una considerable sobre-representación. A diferencia del PE donde son varios los países sub-representados, en Chile sólo dos de las trece regiones del país están sub-representadas en el Senado. Las otras 11 regiones están sobre-representadas. En la región menos poblada, Aysén, cada escaño se recibe por una cuota de población que es más de 34 veces menos que la cuota que se utiliza para recibir un escaño en la metropolitana, representando una distorsión peor a la observada en el PE entre el país menos poblado y el país más poblado. Incluso en la segunda región más poblada (Bío-Bío), la cuota de población que se necesita para recibir un escaño es inferior tres veces a aquella que se precisa en la Región Metropolitana.

Al comparar el Senado chileno con el PE vemos que el castigo que recibe en Chile la Región Metropolitana, la más poblada, es sustancialmente superior al que recibe Alemania en el PE. Mientras en el PE la cuota para cada escaño en Alemania es un 34% superior al promedio de toda la UE, en Chile la cuota de población para cada escaño en la Región Metropolitana es casi cuatro veces (380%) el promedio nacional. Peor aún, mientras que Alemania goza de una mayor representación que todos los otros países de la UE, la Región Metropolitana recibe el mismo número de escaños que las otras cinco regiones más pobladas del país, incluida una que tiene casi 8 veces menos población que la Región Metropolitana.

Ya que el criterio de asignar escaños adicionales a determinadas regiones adoptado en 1989 no se ajustó a la población de cada región, hay regiones que reciben 4 escaños pese a que su población es marginalmente superior a regiones que reciben solo dos escaños. Por ejemplo, con una población de 864 mil habitantes, Araucanía recibe 4 escaños. Mientras que pese a tener una población de 773 mil habitantes, O'Higgins recibe sólo 2 escaños.

Evidentemente, el problema con la asignación de escaños en el Senado chileno emana de la combinación de dos principios que son contradictorios. Por un lado, en su versión original, la Constitución otorgaba igual representación a cada una de las regiones del país en el Senado, independientemente de su población. Por otro, y como producto de la

reforma constitucional de 1989, se crearon dos tipos de regiones, aquellas más pobladas y aquellas menos pobladas. Las primeras tendrían 4 escaños en el Senado mientras que las otras tendrían solo 2 escaños. Aunque la reforma de 1989 disminuyó la mala representación de las regiones más pobladas—en especial de la Región Metropolitana—la decisión de crear una sola categoría para todas las regiones más pobladas generó otro tipo de distorsiones. En orden de más a menos poblada, la región que ocupa el sexto lugar (Araucanía) es solo marginalmente más poblada que la región que ocupa el séptimo puesto (O’Higgins.)

Aunque la reforma de 1989 buscó corregir la distorsión que producía el hecho que todas las regiones recibieran igual número de escaños en el Senado, el mecanismo que se utilizó generó otras distorsiones, particularmente entre las regiones que se ubican en el centro de la distribución poblacional. Peor aún, ya que el problema de la mala distribución afectaba por sobre todo a la Región Metropolitana, la solución adoptaba corrigió sólo parcialmente la mala representación de esa región. Si el objetivo hubiera sido alcanzar un balance entre el principio de igual representación para cada región con las consideraciones sobre los tamaños dramáticamente diferentes de la población de cada región, entonces bien se podrían haber creado diferentes categorías de regiones, aquellas con 2 senadores, otras con 4 y la Región Metropolitana podría haber recibido un número sustancialmente superior de escaños.

**Cuadro 4. Representación regional en el Senado chileno, 1992-2002**

Región	Escaños 1989-2005	% Escaños	Población Censo 2002 Resultados Preliminares	% población	Habitantes por escaño
Tarapacá	2	5,3	426.351	2,8	213.176
Antofagasta	2	5,3	492.846	3,3	246.423
Atacama	2	5,3	252.353	1,7	126.177
Coquimbo	2	5,3	600.363	4,0	300.182
Valparaíso	4	10,5	1.542.492	10,2	385.623
Metropolitana	4	10,5	6.038.974	40,1	1.509.744
O’Higgins	2	5,3	773.950	5,1	386.975
Maule	4	10,5	904.104	6,0	226.026
Bio-Bio	4	10,5	1.853.678	12,3	463.420
Araucanía	4	10,5	864.929	5,7	216.232
Los Lagos	4	10,5	1.061.735	7,1	265.434
Aysén	2	5,3	86.697	0,6	43.349
Magallanes	2	5,3	151.869	1,0	75.935
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>	<b>15.050.341</b>	<b>100,0</b>	<b>396.062</b>

Fuente: compilación de los autores con datos de <http://www.elecciones.gov.cl> y <http://www.ine.cl>

## **Conclusión: Lecciones del Parlamento Europeo para la mala representación en el Senado chileno**

En este trabajo hemos esbozado las principales características de la repartición de escaños y de la tensión que provoca la distorsión entre el tamaño de la población y la cantidad de escaños que tiene cada país en el PE y cada región en el Senado chileno. Si bien en Europa los cambios demográficos y la incorporación de nuevos miembros alteraron la configuración del parlamento para reflejar los nuevos equilibrios, en Chile no han existido cambios significativos al sistema electoral posteriores a 1989 que reflejen los cambios poblacionales que han ocurrido en el país. Peor aún, el mapa inicial diseñado en 1980 fue alterado en 1989 violando el principio de igual representación en el Senado para cada región.

En la primera parte del trabajo mostramos que a medida que la población de los países miembros aumentaba en forma desigual, y además se integraban nuevos miembros, la UE siempre ha adecuado los mecanismos de representación en el PE para reflejar los nuevos balances. De este modo, la UE ha quitado escaños a unos (España e Italia por ejemplo) para favorecer a otros (Polonia.). Esto con el fin de lograr una representación relativamente uniforme entre los 25 países miembros. Con el propósito de evitar un mayor grado de distorsión, y además para mantener el número de eurodiputados relativamente estable, los países menos poblados fueron intencionalmente sobre-representados y, por su parte, los países con una mayor población (especialmente Alemania) terminaron siendo sub-representados.

Por cierto, la próxima incorporación de Bulgaria y Rumania a la UE también presenta nuevos desafíos para el PE. Las propuestas que se han generado al respecto intentan mantener el grado de proporcionalidad existente, de tal modo que el ingreso de dos nuevos estados no altere mayormente la estructura del PE. Es así como eventualmente el sistema de contrapesos que ha desarrollado la UE en su parlamento reduciría el número de escaños de algunos países para entregárselos a los nuevos miembros. Sería interesante evaluar esta lógica para la realidad chilena en la medida que se creen nuevas regiones en el país, de tal modo que el mayor número de regiones no lleve inevitablemente a aumentar la cantidad de escaños en el Senado.

Como lo vimos en la segunda parte del trabajo, el caso chileno evidencia una profunda distorsión en la representación de las diversas regiones del país, destacando la situación de la Región Metropolitana como un claro ejemplo de sub-representación, y de las regiones de Aysén y Magallanes, donde se produce una significativa sobre-representación. Sería razonable que la legislación chilena buscara adoptar mecanismos de contrapeso y proporcionalidad similares a los que existen en el PE. De esta manera, lo que se debería intentar en el Senado chileno es estructurar un sistema de contrapesos en donde, debido al peso demográfico de las distintas regiones, se acepte que algunas cuenten con una mayor cantidad de escaños (Región Metropolitana.) Comparando lo que sucede con Alemania en el PE, una eventual reforma al sistema electoral debería apuntar a entregarle un mayor número de escaños a la Región Metropolitana obedeciendo a criterios de representatividad, aunque el porcentaje total de escaños que reciba sea inferior al porcentaje de su población en el país. De igual manera, la situación de las regiones de Valparaíso y Bio-Bio (que cuentan con poblaciones bastante similares) podría ser comparada con lo que sucede con Francia, Italia y Reino Unido en el PE. Al contar

ambas con una mayor densidad demográfica que las 10 regiones restantes, el peso relativo de ellas en el Senado chileno debería ser también mayor.

Excluyendo a las regiones Metropolitana, Bío-Bío y Valparaíso, existen igualmente profundas distorsiones entre las regiones menos pobladas del país. Como lo muestra el Cuadro 4, la Región de Aysén tiene la misma cantidad de escaños que la región de O'Higgins, aunque su población sea nueve veces inferior. De hecho, hay tres regiones medianamente pobladas (Los Lagos, Araucanía, O'Higgins) que actualmente tienen cuatro, cuatro y dos escaños respectivamente. Nada justifica esta distorsión.

En definitiva, si se desea obedecer a criterios de representatividad entre las distintas regiones en el Senado chileno, la experiencia del PE nos entrega valiosas lecciones. A UE ha logrado consensuar distorsiones en la representación entre sus distintos estados miembros en el PE y además ha logrado readecuar sus mecanismos de repartición de escaños a medida que se integran nuevos países a la UE. Como lo señalamos en la introducción, el mapa electoral chileno responde a una distribución geográfica que no refleja fielmente la realidad demográfica y política actual del país. Resulta necesario entonces reformar el sistema electoral, utilizando criterios que introduzcan pesos y contrapesos en la representatividad política y demográfica de las distintas regiones para que todo esto en definitiva se traduzca en una mayor calidad de la democracia chilena.

## Referencias

Fuentes, C. (1999). Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos. El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa. P. Drake and I. Jaksic. Santiago, LOM.

Magar, E., M. Rosenblum, et al. (1998). "On the absence of centripetal incentives in double-member districts - The case of Chile." Comparative Political Studies 31(6 ): 714-739.

Magar, E., M. R. Rosenblum, et al. (1998). "On the absence of centripetal incentives in double-member districts - The case of Chile." Comparative Political Studies 31(6): 714-739.

Montes, J. E., S. Mainwaring, et al. (2000). "Rethinking the Chilean party systems." Journal of Latin American Studies 32: 795-824.

Navia, P. (2005). "Transformando votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2003." Política y Gobierno 13(2): 233-276.

Nohlen, D. (1998). Sistemas electorales y partidos políticos. Mexico DF, Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (1998). Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales. Tratado de derecho electoral en América Latina. S. Picado and D. Zocatto. Mexico, Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. and M. Fernández, Eds. (1999). Presidencialismo versus parlamentarismo. Santiago, Editorial Nueva Sociedad.

Siavelis, P. (2002). "The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections." Comparative Politics 34(4): 419-438.