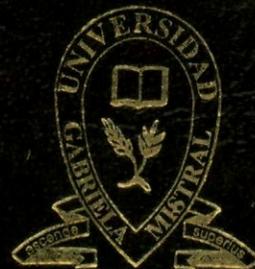


UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
MAGISTER EN HUMANIDADES Y ARTE



**EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL  
FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER  
EN HUMANIDADES CON MENCION EN HISTORIA**

**Profesor guía: Dr. Gustavo Martínez Bascuñán**

**Alumno: Mario Enrique Márquez Lemus**

**SANTIAGO, 2013**

# UGGM

EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL  
FORTALEZAS Y DEBILIDADES

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER  
EN HUMANIDADES CON MENCIÓN EN HISTORIA

*Profesor guía* : *Dr. Gustavo Martínez Bascuñán*

*Alumno* : *Mario Enrique Márquez Lemus*

Santiago 2013

## INDICE.

	Páginas
Índice	2
Introducción.....	5
<b>Capítulo I</b>	<b>7</b>
<b>Descripción del Sistema Binominal, sus orígenes, distritos y circunscripciones</b>	<b>7</b>
Distritos y Circunscripciones	7
El proyecto original, discusiones y el espíritu de la ley.....	8
Distritos Electorales y su representación según don Francisco Bulnes Sanfuentes.....	11
<b>Capítulo II</b>	
Efectos producidos, por el Sistema Binominal, en los años de Aplicación en Chile.....	13
Efectos en relación a los sistemas de partidos.....	13
Efectos de justicia o injusticia en la Representación.....	14

## Capítulo III

### Sistemas Mayoritarios y Sistemas Proporcionales.

#### El Sistema Binominal

Discusión en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.....	27
Informe de la Subcomisión de Reforma Constitucional.....	28
Evaluaciones positivas al sistema.....	31
Evaluaciones negativas al sistema.....	31
Evaluaciones al sistema por el mundo académico.....	35
Apreciaciones del desista.....	38
Apreciaciones del académico Mario Fernández.....	42
Apreciación del tesista.....	49
Apreciación del académico Edgardo Boeninger.....	49
Opinión académica del profesor Ricardo Cruz-Coke.....	55
<b>Propuestas de reformas al sistema electoral.....</b>	<b>55</b>
Propuestas de reformas al sistema binominal de origen gubernamental.....	59
Encuestas de opiniones del sistema binominal.....	67
Algunas opiniones sobre las reformas a los sistemas electorales en general.....	67

**CONCLUSIONES**.....69

**BIBLIOGRFIA**..... 73

## EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL

### FORTALEZAS Y DEBILIDADES

#### INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente investigación es determinar los orígenes, fortalezas y debilidades del sistema electoral binominal.

Para muchos, el país ha estado polarizado políticamente, principalmente, en dos facciones o coaliciones de partidos. Una facción lucha por mantener el poder, otra por llegar a ostentarlo, no solo por la vía de dar soluciones económicas a los problemas existentes, sino que también por la vía de cambios profundos a los sistemas electorales imperantes.

En la actualidad, en el mundo político chileno se discute y se cuestiona, con indisimulado sentimiento de conveniencias políticas, si el sistema binominal deber ser mantenido, modificado o simplemente remplazado por otro sistema.

El trabajo quedó estructurado en tres capítulos: En el primero se hará una descripción del sistema binominal y se hablara de sus orígenes. En el segundo capítulo nos referimos a los sistemas de partidos que la aplicación del sistema electoral binominal ha generado desde su vigencia desde hace veinte años a la fecha, y cuáles serían los efectos en la representación. Será necesario entonces la elaboración de tablas con sus respectivos porcentajes, a fin de evaluar cuán justo o injusto ha sido el sistema en relación con el porcentaje de los votos y de los escaños logrados, en las elecciones pasadas. En el tercer capítulo se hará las evaluaciones al sistema binominal tanto en el ámbito político, como académico, destacando los aspectos positivos y negativos de dichas opiniones; y además se analizarán los principales proyectos de reformas que hasta ahora se han formulado. A continuación el autor hará su juicio analítico y finalmente las conclusiones.

Este es el esquema de la investigación que deseamos realizar, para lo cual formularemos la presente hipótesis como así mismo, procuraremos responder las preguntas que señalaremos a continuación.

**“El sistema binominal ha demostrado, desde su creación, que ha sido un sistema ecuánime, que no ha favorecido ni perjudicado a ningunas de las dos grandes coaliciones de partidos políticos (Concertación y Alianza por el Cambio) en las diversas elecciones parlamentarias, por lo que no se justificaría un cambio ni modificaciones profundas a este sistema electoral.**

Además se intentará contestar, en relación a nuestro tema, la siguiente pregunta principal: **¿La estabilidad política que Chile ha experimentado, desde el reingreso a la democracia, podría verse alterada si se cambia el sistema binominal por otro proporcional en que se eligiese, un número mayor de representantes por distritos?**

En segundo término; contestar las siguientes interrogantes:

- 1.- En qué medida el sistema binominal ha influido en la proporcionalidad representativa en función de las proporciones de los votos emitidos?.
- 2.- ¿Cuáles son los argumentos que sustentan algunos partidos para eliminar el sistema binominal?
- 3.- ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que formula la parte política y la académica sobre el sistema binominal?

Los métodos de investigación, serán analítico en el marco de la investigación jurídica y documental, en el estudio explicativo, ya que no habrá ninguna manipulación sobre las variables, observándolas tal como se dan para analizarlas e interrelacionarlas.

## CAPÍTULO I

### **Descripción del Sistema Binominal sus orígenes, distritos y circunscripciones.**

Durante el mandato del Gobierno Militar, en Chile se tomó la decisión de adoptar el sistema binominal para la elección de senadores y diputados, para lo cual se realizaron las modificaciones a las leyes pertinentes, resultando un texto legal con normas claras para su aplicación.

Con la instalación del sistema binominal se buscaba generar efectos mayoritarios pero con la existencia de una minoría que hacía de contrapeso. En este sentido, no vemos que la ley no permita que las listas partidarias tengan un número mayor de candidatos.

Intuimos, por otra parte, que el propósito del legislador fue, con el establecimiento del sistema binominal, generar efectos mayoritarios pero con la existencia de una minoría que haga de contrapeso, según se puede leer en la historia de la ley N° 18.700, y simplificar el número de partidos agrupándolos en grandes coaliciones.

En efecto; la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre “Votaciones Populares y Escrutinios” publicada el 6 de mayo de 1988<sup>1</sup>, establece en su artículo 109 bis que *“En el caso de elecciones de parlamentarios, el tribunal proclamará elegidos senadores o diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando esta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nomina que le siguiere en número de sufragios.*

*Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos senadores o diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías.*

*Si el segundo cargo por llenar correspondiere por igual a dos o más listas o nóminas, el tribunal proclamará electo al candidato que hubiere reunido mayor cantidad de preferencias individuales.*

*En caso de empate, entre candidatos de una misma lista, o entre candidatos de distintas listas o nóminas, que a su vez estuvieren empatadas, el Tribunal procederá, en audiencia pública, a efectuar un sorteo entre ellos, y proclamará electo al que salga favorecido”.*

*También establece normas para los casos en que ninguna lista obtuviere los dos cargos o cuando se produce empate entre los dos candidatos de una misma lista.*

### **Distritos y Circunscripciones.**

Por su parte el artículo 178, de la misma ley, expresa: “Para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados habrá sesenta distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá dos diputados”.

<sup>1</sup> Ley 18.700 promulgada el 19 de abril de 1988 y publicada el 6 de mayo de 1988.

A su vez, el artículo 179, modificado por la ley N° 18.799, establece 60 distritos electorales.

*El artículo 180 establece que “Para la elección de los miembros del Senado, cada región constituirá una circunscripción senatorial, excepto en las regiones V de Valparaíso; Metropolitana de Santiago; VII del Maule; VIII del Biobío, y IX de la Araucanía, que se dividieron en dos circunscripciones senatoriales, respectivamente. Cada circunscripción Senatorial elegirá dos senadores.”*

Complementan a las disposiciones señaladas, otras que regulan el sistema general, como es el caso de la ley 18.556, Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la ley 18.603, sobre Partidos Políticos.

Por lo tanto, en este sentido, el sistema binominal se basa para la elección de representantes en divisiones territoriales, denominadas distritos y circunscripciones que, según la legislación correspondiente, reserva las denominaciones de distritos para los diputados y las circunscripciones para los senadores.

De acuerdo a estos últimos aspectos, en nuestro sistema, las cantidades de diputados o senadores que presentan los partidos políticos o los pactos electorales pueden incluir hasta dos candidatos por circunscripción senatorial o distrito según corresponda y en el caso de las candidaturas independientes un solo candidato.

En consecuencia el sistema binominal, como lo hemos expresado anteriormente, es una forma de llevar a cabo elecciones populares en base a la formación de un sistema bipartidista en torno a dos grandes partidos políticos o coaliciones.

El proceso finaliza una vez que se ha dado término a la votación y resueltas a las reclamaciones que tuvieren lugar, el Tribunal de Elecciones procede a la suma total de votos emitidos a favor de los candidatos de una misma lista o nómina, cuyo resultado determinará los votos de la lista o nómina, procediendo a proclamar elegidos senadores o diputados a los dos candidatos de una misma lista cuando esta alcanzare el mayor número de votos y tuviera un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nomina que le siguiere en número de sufragios. En el caso que ninguna lista obtuviera los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nominas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales o de lista o nomina, debiendo proclamar elegidos senadores o diputados a aquellos candidatos que dentro de cada lista o nomina hubiera obtenido las más altas mayorías<sup>2</sup>

### **El proyecto original, discusiones y el espíritu de la ley.**

Este sistema fue creado en la República Popular de Polonia tras la llegada al poder de Wojciech Jaruzelski, operó solo en una elección. En Chile coetáneamente fue aplicado, para evitar la proliferación de partidos políticos y favorecer la creación de grandes coaliciones.

---

<sup>2</sup> Von Baer, Ena. Sistema Binominal: Consensos y Disensos, p. 183. Instituto Liberal y Desarrollo, año 2007

Sobre esta materia, cabe destacar lo expuesto por don Arturo Marín Vicuña<sup>3</sup>, en entrevista concedida al cientista político y profesor don Carlos Salas Lind.

Los objetivos de la entrevista fueron indagar los motivos que llevaron al gobierno militar a reemplazar el sistema electoral proporcional que existía hasta 1973, por un sistema binominal y determinar al mismo tiempo las consideraciones que se tuvieron en cuenta al adoptar el sistema electoral vigente hoy en Chile.

El señor Marín expresó, en esa oportunidad que en la Constitución de 1980 se estableció el procedimiento electoral sólo respecto de los senadores, señalando que cada región elige dos representantes a la Cámara Alta, lo que se acordó en el Consejo de Estado en 1979, sin señalar nada sobre los diputados, indicando que sería la ley la que establecería el respectivo sistema electoral, sin perjuicio de establecer que los diputados serían 120.

En efecto, y tal como se hace referencia en párrafos anteriores, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, de 1988, sobre “Votaciones Populares y Escrutinios”, en su artículo 178, dispuso que para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, habría sesenta distritos electorales.

Recuerda que en la Constitución de 1925, había un número movable de diputados de acuerdo al censo poblacional, el que oscilaba en ese entonces, entre 147 a 150, aproximadamente.

Hace presente el entrevistado, que en la Comisión de Reformas Constitucionales, que incluía el Proyecto Constitucional ya mencionado, se discutieron toda la clase de ideas acerca de cómo debía ser el sistema electoral parlamentario sin llegar a conclusiones definitivas, por lo que posteriormente, el Consejo de Estado determinó que para las elecciones de senadores, se utilizaría un sistema de elección binominal y para la de diputados se propondría un proyecto de ley, que debía ser estudiado por la Comisión de Leyes Orgánicas Constitucionales, de la cual el señor Marín era secretario.

En los años 1985-1986 empezó el debate en el seno de la Comisión de Leyes Orgánicas Constitucionales en orden a elegir un sistema electoral de acuerdo a la realidad del país. En esta subcomisión surgió por primera vez la idea del sistema binominal.

La integraban Arturo Marín, Francisco Bulnes, Julio Chaná, Pedro Ibáñez, Juan Antonio Coloma, Jaime Guzmán, Hermógenes Pérez de Arce, Gustavo Cuevas y Luz Bulnes<sup>4</sup>,

En el seno de la Comisión, don Sergio Onofre Jarpa consideraba que el sistema electoral binominal era el más adecuado para la realidad político chilena, idea a la que se sumó el entonces Ministro del Interior don Sergio Fernández, quien presidió, en su momento esta Comisión. Añade Marín, que nunca escuchó argumentos en contra.

Se puede decir que el sistema proporcional es más libre, porque se eligen tres o más personas por circunscripción, pero frente a esta opción, el entrevistado manifiesta que para adoptar un sistema electoral, hay que compatibilizar dos cosas: la primera, una representación adecuada de las mayorías y

<sup>3</sup> Entrevista a don Arturo Marín de fecha 25 de noviembre de 2006. [www.carlossalas.com](http://www.carlossalas.com)

<sup>4</sup> Henríquez Ledly. Reseña de “La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Propuesta para el debate 2006. Ed. Revista Política Vol. 47 U de Chile. P 211. Pie de Pág. 31.

de las minorías y la segunda, facilitar, al mismo tiempo, la gobernabilidad. Esto, porque para que un sistema presidencial funcione, el Presidente debe contar con una mayoría clara ya que así se promueve la gobernabilidad.

En este tema, recuerda al ex Presidente don Jorge Alessandri, quién no contaba con esa mayoría o la perdía, lo que lo obligaba a formar coaliciones, no obstante ser un presidente y no un primer ministro.

Por otra parte, sostiene Marín Vicuña, que en la década de los 60 y principios de los 70 existían tres bloques de opinión pública, estos eran de derecha, de izquierda y de centro, pero cada uno no sumaba un tercio, lo que significaba, por ejemplo, en el caso de la derecha, que, alcanzando sólo un 22%, no le permitía ser gobierno, por lo que en este caso no existía el electorado político que le permitiría gobernar alguna vez, por lo que no cabía la alternancia y concluye diciendo que el espectro político chileno no estaba realmente dividido en tres partes, y mucho menos en tres tercios, lo que también era producto de un sistema electoral en el que se elegían los representantes al parlamento en números impares. Agrega que, si uno divide y asigna cuatro representantes por circunscripción, el resultado es parecido a dos. Si lo divide en tres, gana eligiendo dos, es decir los dos tercios de los asientos correspondientes a ese distrito, y si se divide en cinco, el resultado es igual a tres, porque cinco permite que uno gané tres escaños y el contrincante sólo dos. Hace notar, el entrevistado, que cuando el proyecto se hizo público, se plantearon, por parte miembros de la concertación, otros sistemas, entre ellos, el de Francisco Cumplido que promovía un sistema en que se eligieran tres candidatos por distrito.

En respuesta a la pregunta formulada al entrevistado en relación a las razones que se tuvieron para concluir que el sistema binominal era la mejor alternativa para el proceso de elección parlamentaria, expresó que lo que se pretendía era adoptar un sistema que permitiera al elector concluir con claridad cuáles eran los grandes lineamientos políticos, lo que se podía lograr, desechando un sistema proporcional y, en su lugar, adoptar un sistema mayoritario. Se perseguía reducir las posibilidades de que gente extremista fuera elegida, lo que puede suceder en un sistema abierto como el que existía hasta el año 1973.

Se consideró que la adopción del sistema binominal podía producir el riesgo de los empates políticos en la Cámara de Diputados, (60 de gobierno y 60 de oposición), pero se estimó que, con la moderación que produce el sistema, en definitiva, lleva al Presidente a buscar acuerdos con la oposición.

Sostiene el señor Marín, el sistema binominal ha sido un soporte importante en la moderación de la política. Es un sistema de elección uniforme y de dos, cada circunscripción o distrito, al mismo tiempo, elige dos senadores o diputados respectivamente.

Dentro del seno de la Comisión Sergio Onofre Jarpa consideraba que el sistema electoral binominal era el más adecuado para la realidad política chilena. A esta idea se sumó el Ministro del Interior Sergio Fernández Fernández, Presidente de la Comisión Legislativa.

El apoyo de estas personas era muy importante porque representaban el criterio del gobierno militar respecto al Proyecto.

La formación de las circunscripciones fue hecha por el secretario del Consejo de Estado, Rafael Valdivieso Ariztía. Para ese efecto realizó seis ensayos o ejemplos con sujeción estricta a una representación igualitaria en todos los distritos.

Según Arturo Marín el trabajo fue absolutamente honesto, porque el criterio fue simplemente unir circunscripciones de comunas colindantes, ajustándose a las divisiones administrativas ya existentes. El propósito fue tomar una circunscripción por cada 120.000 habitantes o más, y 90.000 a los menos. Tal fue el criterio empleado.

Después de anotar las diferentes opiniones emitidas, en el proyecto se volvió a considerar la opinión de Rafael Valdivieso.

### **Distritos electorales y su representación según idea de don Francisco Bulnes Sanfuentes**

Según don Francisco Bulnes Sanfuentes, ex Senador de la República y miembro de la Sub Comisión de Leyes Orgánicas Constitucionales citada anteriormente, una idea básica para establecer los distritos electorales debiera ser, a su juicio, que los territorios incluidos en cada uno tengan continuidad geográfica y formen parte de una misma región, ya que de otra manera se dificultaría, indebidamente, el contacto permanente que el diputado debe mantener en su zona, contacto que el electorado exige y que es necesario para conocer las necesidades de los distintos lugares; hacerles ver a las autoridades zonales y nacionales y ejercer respecto de dichas autoridades una adecuada fiscalización. La idea de continuidad no impide que en algunos casos de excepción pueda justificarse que formen parte de un distrito que no sea colindante o que esté situado en distintas regiones, si ello es necesario para mantener razonable proporcionalidad entre la población representada y el número de diputados elegidos.

Pero, al señor Bulnes Sanfuentes no le pareció claro que reducir a dos el número de diputados por distrito haya de evitar el fraccionamiento de la opinión ni menos producir mayor inestabilidad política. El sistema se traduciría en que sólo tendrían opción de triunfo electoral las dos más grandes corrientes políticas, salvo en casos más o menos excepcionales en que podrían ser elegidos diputados de una tercera corriente o diputados independientes, sin llegar a una cuota significativa del total de diputados.

Pero todo esto sería en contra de la realidad chilena, contra una experiencia histórica de más de un siglo, que demuestre que la opinión pública al igual que sucede en la mayoría de las democracias del mundo, tiende a agruparse en más de dos corrientes con importancia suficiente para estar representada en la cámara. También iría, agrega Bulnes Sanfuentes, el sistema, en contra de la posibilidad de que se desarrollen corrientes políticas nuevas, por eso es prácticamente imposible que un partido sin representación parlamentaria pueda lograr un diputado si solo se elige dos por distrito. Todo esto hace pensar que los partidos menores tienden a aliarse entre sí o con los mejores en base a compensaciones electorales limitadas y de poca duración que obrarían precisamente en contra de la estabilidad política y que quitarían claridad y hasta honradez al proceso electoral, como ocurría hasta el año 1958, cuando la ley permitía listas con candidatos de varios partidos o independientes, y si estas alianzas electorales no se produjeran, la falta de representación de los partidos menores que, en conjunto, puede significar la

representación de gran parte de la ciudadanía, podría dar lugar a tensiones y rebeldías un tanto peligrosas para la estabilidad política y aún para el mantenimiento del orden constitucional.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bulnes Sanfuentes, Francisco. "Los distritos electorales y sus representaciones en la Cámara de Diputados". *Revista de ciencia política de la U C.* de septiembre de 1988. Pp 52-64

## CAPITULO II

### Efectos producidos por el sistema binominal en los años de aplicación en Chile

#### Efectos en relación a los sistemas de partidos:

Según Stefano Bartolini, en su libro *Manual de Ciencia Política*, define como sistema partidista “al resultado de las interacciones en las unidades partidistas que la componen, y, agrega que más concretamente, es el resultado de las interacciones que se logran en la competición político electoral”. El mismo autor, en su texto sobre los “Partidos y Sistemas de Partidos” indica que el sistema de partidos se caracteriza por una serie de propiedades autónomas que no son típicas o propias de las unidades partidistas tomadas aisladamente, no es por lo tanto, únicamente la suma de los partidos que lo componen, sino algo más complejo que requiere un análisis aparte.<sup>6</sup>

Bartolini manifiesta, por su parte, que Sartori, considera que clasificar los “sistemas de partidos” por el *número de ellos* es insuficiente; considerando que este dato es importante para conocer el grado de fragmentación política es necesario, además, conocer la fuerza e importancia real de cada uno de los partidos en el sistema. Por otra parte, el autor agrega que la fuerza de un partido debe buscarse, en primer término, en su respaldo electoral, que se traduce en fuerza parlamentaria por los escaños obtenidos y además sus “posibilidades de formar coaliciones” con otros partidos; es decir, en lograr capacidad para ser miembros potenciales de una mayoría gubernamental. De acuerdo a lo anterior, Sartori distingue los siguientes tipos de sistema de partidos, descontando los sistemas de partidos únicos y los hegemónicos, que corresponden a sistemas de gobiernos totalitarios:

- 1) Sistema de Partido Predominante: “Es el que se caracteriza por la existencia de un partido que obtiene el apoyo por un largo periodo, por gran mayoría de electores, que permite gobernar con mayoría absoluta en un marco donde se da el pluralismo político”.
- 2) Sistemas Bipartidistas: “Son aquellos que se caracterizan por la existencia de dos partidos principales (estructura bipolar) que consiguen, en la práctica, la gran mayoría de los escaños sumados. De acuerdo con los resultados electorales, gobierna uno u otro sin necesidad de formar coalición con un tercer partido, lo que implica que los electores tienen influencia directa en la determinación del partido que tiene que gobernar, luego es típico de este sistema la alternancia en el poder, lo que lo hace diferente al sistema de partido predominante.”<sup>7</sup>
- 3) Sistema de partido de Pluralismo Limitado o Moderado: “Son sistemas de partidos en los cuales el número de partidos importantes oscila aproximadamente de tres a cinco. En los sistemas de pluralismo limitado o moderado, a diferencia de los bipartidistas, los gobiernos acostumbra a

<sup>6</sup> Bartoloni Stefano. *Manual de Ciencia Política*. 1988. P p. 217 a 221. Editorial Alianza. Madrid España.

<sup>7</sup> Matas Dalmaces Jordi. *Manuel de Ciencia Política. Partidos Políticos y los Sistemas de Partidos* pp. 364 a 367. Editores Tecnos 2006. España.

formar coaliciones no determinadas directamente por los electores, puesto que ninguno de los partidos consigue los escaños necesarios para tener la mayoría absoluta. No obstante, en tales sistemas pueden darse gobiernos de un solo partido que acostumbran a ser débiles y poco estables”.

- 4) Sistema de Partido de Pluralismo Polarizado o Extremo. Según Sartori, “los sistemas de pluralismo extremo se producen, cuando existen cinco, seis o más partidos políticos importantes y distanciados ideológicamente, como sucede en los sistemas de pluralismo limitado, donde ningún partido obtiene la mayoría absoluta de escaños y como consecuencia, la tendencia dominante es la formación de gobiernos de coalición”.
- 5) Sistema de Partido Atomizado o Fraccionado: En este sentido podemos decir que este sistema es aquel en el cual el índice de fragmentación es muy alto, ya que existen sobre nueve partidos políticos relevantes, lo que produce un grado de dispersión del poder, que dificulta estructuralmente la ejecución de políticas de coalición y el ejercicio del gobierno<sup>8</sup>.

Estos sistemas de partidos surgen en partidos que no están estructurados y preferentemente en sociedades que han adoptado tardíamente un régimen democrático, aún no consolidado. Los casos típicos se producen en los países africanos, aún cuando también, sistemas políticos latinoamericanos que han entrado en crisis, también pueden ver clasificados sus sistemas de partidos en la categoría de atomización.<sup>9</sup>

### **Efecto en la justicia o injusticia en la representación.**

Se considera que un sistema produce un resultado justo, cuando la proporción de votos marcha de acuerdo con el porcentaje de escaños obtenidos.

Hay que considerar que el grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños determina el parámetro de una adecuada representación. Para ello la ciencia política tiene, en los estudios políticos electorales, una especial importancia el valorar si el sistema electoral opera en justicia o no son representadas en forma adecuada las preferencias de los electores. En otras palabras, resulta muy importante saber en qué medida las fuerzas políticas concuerdan con los representantes y los votos emitidos.

Se han ideado una serie de medidas para examinar la existencia de la proporcionalidad ya expresada; de éstas, voy a emplear la más simple de todas y que consiste en estudiar la diferencia en porcentaje de votos válidos obtenido por partidos y coaliciones de las que forman parte y además el tanto por ciento de escaños tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Dentro de las categorías de Sartori es lícito preguntarnos, ¿qué tipo de sistemas de partido ha generado el sistema binominal aplicado en Chile?

---

<sup>8</sup> “Los sistemas de Partidos” [www.es.scribd.com](http://www.es.scribd.com)

<sup>9</sup> *Ibíd.* Doc. 19169061.

A este respecto, sostengo que el sistema es de pluralismo limitado, porque, si uno se fija en el resultado de las elecciones de Diputados, podemos observar que los partidos representados en la Cámara de Diputados han sido los siguientes como lo que demuestra el cuadro N° 1

Cuadro N° 1.-

	1989	1993	1997	2001	2005	2009	Diputados x Elección promedio
Renovación Nacional.	29	29	23	18	19	18	22,66
Unión Demócrata Independiente.	11	15	17	31	33	37	24
Independientes y otros. Democracia y Progreso.	8	6	7	8	2	3	5,66
Democracia Cristiana DC.	38	37	38	23	20	19	29,16
Partido por la Democracia PPD.	16	15	16	20	21	18	17,66
Partido Radical Social Demócrata	5	2	4	6	7	5	4,83
Socialistas de Chile	0	15	11	10	15	11	10,33
Independientes y otros. Concertación	10	1	0	3	2	4	3,33
Independientes y otros.	3	0	4	1	1	5	2,33

En el presente cuadro el nombre de las coaliciones, Concertación por la Democracia y Democracia y Progreso, tienen distinta denominación durante la elección de Diputados de 1989 a 2009. como se ha mencionado anteriormente.

Se observa en este cuadro que, tal como muestran los datos, las dos fuerzas representadas han sido las grandes coaliciones, tanto de derecha como de izquierda, las que han sido beneficiadas en forma equivalente.

El Partido por la Democracia (PPD) según el cuadro, obtuvo un promedio de 17,66 escaños lo que no permite hacerlo comparable, por ejemplo con los partidos Radical Social Demócrata, Socialistas de Chile, Independientes.

Lo anteriormente expuesto indicaría que el objetivo perseguido por el legislador electoral de reducir el número de partidos en comparación a los existentes en 1973 se ha logrado. También es necesario agregar que el sistema binominal independientemente de la competencia entre dos grandes coaliciones por conseguir el doblaje o evitarlo, ha generado una interesante competencia entre los partidos de una misma lista. En definitiva, la fortaleza parlamentaria está fuertemente determinada por la capacidad de derrotar a los compañeros de lista, como puede apreciarse en los resultados determinados por la tabla de acompañante de Renovación Nacional, paso a ser partido preponderante en la Coalición y la Democracia Cristiana de una posición hegemónica a otra posición donde la representación está más equilibrada con otras fuerzas.

Se observa en este cuadro que, tal como muestran los datos, las dos fuerzas representadas han sido las grandes coaliciones, tanto de derecha como de izquierda, las que han sido beneficiadas en forma equivalente.

Se observa en el periodo entre 1989 y 2009 que el sistema que ha creado el binominal es multipartidario limitado.

El propósito del sistema binominal, en consecuencia, sería que no hubiera multipartidismo, sino facciones de representantes de grandes fuerzas políticas como las que existen en la actualidad en el Parlamento Inglés o bien en el sistema electoral de los Estados Unidos de Norte América.

Evidentemente que el sistema no pretende eliminar a los partidos pequeños sino que para su representación obliga a estos a unirse a una de las grandes coaliciones de partidos. Concertación y Juntos Podemos por la Democracia y Coalición por el cambio, denominación correspondiente a las elecciones de parlamentarios correspondiente al año 2009, en el cual el Partido Comunista obtuvo tres diputados al pactar con la Concertación.

Continuando con el análisis del cuadro N° 1, en la elección de 1989 la Centro Derecha obtuvo 48 diputados siendo superada por la Concertación por la Democracia, quienes lograron elegir a 69 Diputados.

Durante la elección de 1993 la Centro Derecha denominada en esa oportunidad Unión por el Progreso de Chile, obtuvo 50 diputados y la Alianza de Centro, Coalición de Centro Izquierda, eligió un total de 70 diputados.

En la elección de Diputados del año 1997, la Centro Derecha denominada en ese año Unión por Chile, eligió un total de 47 diputados y la Centro Izquierda denominada en esa oportunidad "Concertación de Partidos por la Democracia" logro elegir 69 diputados.

Al respecto, es necesario tener presente que en las tres últimas elecciones correspondieron a los años 1989, 1993 y 1997, el Partido Demócrata Cristiano logro elegir 38, 37 y 38 diputados respectivamente siendo en ese periodo el partido dominante dentro de la Concertación alcanzando un promedio de 29,16 % de los escaños en la cámara baja, no obstante en el resto de los partidos no se notan cambios de porcentajes en la serie de elecciones de ese periodo

Como dato comparativo podemos manifestar, que en el mismo periodo anterior Renovación Nacional logro elegir 29, 29 y 23 diputados, superando ampliamente a la Unión Demócrata Independiente. ( U. D. I.) que obtuvieron en ese mismo periodo 11, 15 y 17 parlamentarios para la cámara baja. Durante este periodo el conglomerado de derecha tenía varios partidos en competencia los que no obtuvieron representantes, razón por la cual algunos desaparecieron debido a que el sistema como se ha dicho estaba diseñado para reducir el sinnúmero de partidos en competencia.

Analizando el periodo eleccionario de los años 2001, 2005, y 2009 se nota una baja considerable de la Democracia Cristiana con un total de 23,20, y 19 de parlamentarios para la cámara baja respecto a las elecciones anteriores y un alza moderada del Partido por la Democracia (P.P.D.) de 47 a 59 diputados en las elecciones de 2001, 2005 y 2009.

Asimismo, otro de los partidos de izquierda el Socialista de Chile, que en las tres elecciones de 1989, 1993, y 1997 logro 26 parlamentarios subió a 36 en las tres elecciones posteriores y el Partido Radical en el mismo periodo anterior subió de 11 a 18 parlamentarios en los mismos dos periodos antes mencionados

Con respecto al partido de centro derecha Renovación Nacional se nota una baja considerable de 81 diputados obtenidos en las tres primeras elecciones, a 55 en las tres elecciones posteriores a 1997.

Es necesario mencionar el hecho que el partido Unión Demócrata Independiente (U.D.I.) de la coalición de Centro Derecha que en las tres primeras elecciones de 1989 a 1997 tenía 43 diputados en las tres elecciones posteriores de 2001 a 2009, subió a 101 parlamentarios para la cámara baja pasando a ser el partido hegemónico dentro de la Alianza de derecha como también el partido con la mayor representación en la cámara baja.

En el resto de los partidos no se aprecia fluctuaciones interesantes por lo que no tienen periodos de alzas o bajas notables de escaños.

Como se puede advertir, las listas que no han obtenido escaños desaparecen.

En los siguientes cuadros, se respalda con cifras los comentarios que se derivaron del cuadro N° 1.

Se observa que el sistema binominal tiende a representar a dos grandes coaliciones dificultando enormemente la representación de otras fuerzas políticas por la alta concentración de votos de las dos grandes fuerzas políticas: izquierda y derecha.

<b>COALICION</b>	<b>AÑO ELECCION</b>	<b>% VOTOS</b>	<b>% ESCAÑOS</b>	<b>DIF.</b>
1.- Concertación 2.- Democracia y Progreso 3.- Otros	1989	1.- 48.89 2.- 32.46 3.- 13.60	1.- 57.48 2.- 39.98 3.- 2.66	+ 8.59 + 7.52 - 10.94
1.- Alianza del Centro 2.- Unión por el Progreso de Chile 3.- Otros	1993	1.- 51.54 2.- 33.47 3.- 7.24	1.- 58.32 2.- 41.65 3.- 0	+ 6.78 + 8.18 + 7.24
1.- Concertación 2.- Unión por Chile 3.- Otros	1997	1.- 41.55 2.- 29.83 3.- 11.41	1.- 57.48 2.- 39.15 3.- 3.32	+ 15.93 + 9.32 - 8.09
1.- Concertación 2.- Alianza por Chile 3.- Otros	2001	1.- 41.83 2.- 38.67 3.- 6.84	1.- 49.48 2.- 47.49 3.- 0.83	+ 7.65 + 8.82 - 6.01
1.- Concertación Democrática 2.- Alianza 3.- Otros	2005	1.- 47.42 2.- 35.47 3.- 8.62	1.- 54.15 2.- 44.94 3.- 0.83	+ 6.73 + 9.47 - 7.89
1.- Concertación 2.- Coalición por el Cambio 3.- Otros	2009	1.- 40.40 2.- 39.58 3.- 10.60	1.- 47.48 2.- 48.33 3.- 1.70	+ 7.08 + 8.75 - 8.90

- En la categoría otros, están todas las expresiones políticas diferentes a las anteriores.

## Elecciones de Diputados del año 1989 al 2009.

DIPUTADOS 1989							
LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
A	CONCERTACIÓN POR LA DEMOCRACIA	DEMOCRATA CRISTIANO	1.766.347	24,67	38	31.66	+6.99
		POR LA DEMOCRACIA	788.501	10,87	16	13.33	+2.46
		HUMANISTAS	52.225	0,73	1	0.83	+0.1°
		RADICAL	268.103	3,75	5	4.16	+0.41
		LOS VERDES	14.942	0,21	0		-0.21
		INDEPENDIENTES	619.595	8,66	9	7.50	+1.16
B	DEMOCRACIA Y PROGRESO	RENOVACION NACIONAL	1.242.432	17,36	29	24.16	+6.80
		UNION DEMOCRATA INDEP.	667.369	9,32	11	9.16	-0.16
		INDEPENDIENTES	413.780	5,78	8	6.66	-0.79
C	PARTIDO DEL SUR	PARTIDO DEL SUR	47.387	0,66	0		-0.66
D	ALIANZA DEL CENTRO	AVANZADA NACIONAL	57.574	0,8	0		-0.80
		DEMOCRACIA RADICAL	28.575	0,4	0		-0.40
		INDEPENDIENTES	91.793	1,28	0		-1.28
E	LIBERAL-SOCIALISTAS CHILENO	LIBERAL	47.237	0,66	0		-0.66
		SOCIALISTA CHILENO	10.398	0,15	0		-0.15
		INDEPENDIENTES	148.503	2,07	0		-2.07
F	PARTIDO NACIONAL	PARTIDO NACIONAL	53.819	0,75	0		-0.75
G	UNIDAD PARA LA DEMOCRACIA	PATIDOS P.A.I.S	297.897	4,16	2	1.66	-2.5°
		PARTIDO RAD. SOC. DEM.	1.330	0,02	0		-0.02
		INDEPENDIENTES	61.374	0,86	0		-0.86
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		127.941	1,79	1	0.83	-0.96

DIPUTADOS 1993							
LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
A	ALTERNATIVA DEMOCRATICA DE IZQUIERDA	COMUNISTAS DE CHILE	336.043	4,55	0		-4.55
		MOV. DE ACCION POPULAR UNITARIA MAPU	6.644	0,09	0		-0.09
		INDEPENDIENTES	87.817	1,19	0		-1.19
B	UNION POR EL PROGRESO DE CHILE	RENOVACION NACIONAL	1.098.852	14,88	29	24.16	+9.28
		UNION DE CENTRO CENTRO	216.639	2,93	2	1.66	-1.27
		UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE NACIONAL	816.104	11,05	15	12.50	+1.45
		NACIONAL	2.688	0,04	0		-0'04
		DEL SUR	13.422	0,18	0		-0,18
		INDEPENDIENTES	324.084	4,39	4	3.33	-1,06
C	LA NUEVA IZQUIERDA	ALIANZA HUMANISTA-VERDE	67.733	0,92	0		-0.92
		MOVIMIENTO ECOLOGISTA	2.215	0,03	0		-0.03
		INDEPENDIENTES	26.347	0,36	0		-0,36
D	ALIANZA DEL CENTRO	PARTIDO POR LA DEMOCRACIA	798.206	10,81	15	12.50	+1.69
		DEMOCRATA CRISTIANO	1.827.373	24,74	37	30.83	+6.09
		SOCIALDEMOCRACIA CHILENA	53.377	0,72	0		-7.02
		RADICAL DE CHILE	200.837	2,72	2	1.66	-1.06
		SOCIALISTA DE CHILE	803.719	10,88	15	12.50	+1.62
		INDEPENDIENTES	49.764	0,67	1	0.83	+0.16
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		7.104	0,01	0		

DIPUTADOS 1997							
LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
<b>A</b>	PARTIDO HUMANISTA	HUMANISTA	168.597	2,91	0		-2,91
		RENOVACION NACIONAL	971.903	13,79	23	19,16	+5,37
<b>B</b>		UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	837.736	11,89	17	14,16	+2,27
	UNION POR CHILE	DEL SUR	20.813	0,3	1	0,83	+0,53
		INDEPENDIENTES	270.940	3,85	6	5,00	+1,15
		DEMOCRATA CRISTIANO	1.331.755	18,9	38	31,66	+12,76
<b>C</b>	CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA	SOCIALISTA DE CHILE	640.397	9,09	11	9,16	+0,07
		POR LA DEMOCRACIA	727.293	10,32	16	13,33	+3,01
		RADICAL SOCIALDEMOCRATA	181.538	2,58	4	3,33	+0,75
		INDEPENDIENTES	46.719	0,66	0		-0,66
		COMUNISTA DE CHILE	398.588	5,66	0		-5,66
<b>D</b>	LA IZQUIERDA	NAP NUEVA ALIANZA POPULAR	8.971	0,13	0		-0,13
		INDEPENDIENTES	26.589	0,38	0		-0,83
		UNION DE CENTRO CENTRO PROGRESISTA	68.822	0,98	2	1,66	-0,68
<b>E</b>	CHILE 2000	UNION DE CENTRO CENTRO			0		
		INDEPENDIENTES	55.100	0,78	0		
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		40.022	0,57	2	1,66	+1,09

## DIPUTADOS 2001

LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
<b>A</b>	COMUNISTAS DE CHILE	COMUNISTA DE CHILE	320.688	4,56	0		-4.56
<b>B</b>	PARTIDO HUMANISTA	HUMANISTA	69.692	0,99	0		-0.99
<b>C</b>	ALIANZA POR CHILE	RENOVACION NACIONAL	845.865	12,02	18	15.00	+2.98
		UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	1.547.209	22,00	31	25.83	+3.83
		INDEPENDIENTES	327.121	4,65	8	6.66	+2.01
<b>D</b>	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO LIBERAL	3.475	0,05	0		-0.05
<b>E</b>	CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA	DEMOCRATA CRISTIANO	1.162.210	16,52	23	19.16	+2.64
		POR LA DEMOCRACIA	782.333	11,12	20	19.66	+5.54
		SOCIALISTA DE CHILE	614.434	8,73	10	8.33	-0.40
		RADICAL SOCIALDEMOCRATA	248.821	3,54	6	5.00	+1.46
		INDEPENDIENTES	135.191	1,92	3	2.50	+0.58
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		86.964	1,24	1	0.83	-0.41

## DIPUTADOS 2005

LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
A	FUERZA REGIONAL INDEPENDIENTE	ACCION REGIONALISTA DE CHILE	26.698	0,37	1	0.83	+0.46
		ALIANZA NACIONAL DE LOS INDEPENDIENTES	20.191	0,28	9		-0.28
		INDEPENDIENTES	30.324	0,42	0		-0.42
B	CONCENTRACION DEMOCRATICA	DEMOCRATA CRISTIANO	1.370.501	19,02	20	16.66	-2.36
		POR LA DEMOCRACIA	1.017.956	14,12	21	17.50	+3.38
		SOCIALISTA DE CHILE	663.561	9,21	15	12.50	+3.29
		RADICAL SOCIALDEMOCRATA	233.564	3,24	7	5.83	+2.59
		INDEPENDIENTES	131.625	1,83	2	1.66	-0.17
C	JUNTOS PODEMOS MAS	COMUNISTA DE CHILE	339.547	4,71	0		-4.71
		HUMANISTA	102.842	1,43	0		-1.43
		INDEPENDIENTES	46.229	0,64	0		-0.64
D	ALIANZA	RENOVACION NACIONAL	932.422	12,94	19	15.83	+2.89
		UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	1.475.901	20,48	33	27.50	+7.02
		INDEPENDIENTES	148.063	2,05	2	1.66	-0.39
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		62.387	0,87	0		-0.87

## DIPUTADOS 2009

LISTA	PACTO	PARTIDOS	TOTAL VOTOS	%	N. ESCAÑOS	Participación %	Diferencia Votos o escaños %
		DEMOCRATA CRISTIANO	940.265	12,95	19	15.83	+2.88
		POR LA DEMOCRACIA	839.744	11,56	18	15.00	+3.44
		SOCIALISTA DE CHILE	653.367	9,00	11	9.16	+0.16
<b>A</b>	CONCERTACION Y JUNTOS	COMUNISTA DE CHILE	133.718	1,84	3	2.50	+0.66
	PODEMOS POR LA DEMOCRACIA	RADICAL SOCIALDEMOCRATA	251.458	3,46	5	4.16	+0.70
		IZQUIERDA CRISTIANA DE CHILE					
		INDEPENDIENTES	115.828	1,59	1	0.83	-0.76
		RENOVACION NACIONAL	1.178.392	16,22	18	15.00	-1.22
<b>B</b>	COALICION POR EL CAMBIO	UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	1.525.000	21,00	37	30.83	+9.83
		CHILE PRIMERO	18.021	0,25	0		-0.25
		INDEPENDIENTES	153.261	2,11	3	2.50	+0.39
<b>C</b>		HUMANISTA	95.177	1,31	0		-1.31
	NUEVA MAYORIA PARA CHILE	ECOLOGISTA	3.815	0,05	0		-0.05
		INDEPENDIENTES	203.635	2,8	0		-2.80
<b>D</b>	CHILE LIMPIO VOTE FELIZ	REGIONALISTA DE LOS INDEPENDIENTES	264.466	3,64	3	2.50	-1.14
		FUERZA PAIS					
		MOVIMIENTO AMPLIO SOCIAL	26.440	0,36	0		-0.36
		INDEPENDIENTES	65.892	0,91	0		-0.91
	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES		147.379	2,03	2		-0.37

## CAPITULO III

**Sistemas Mayoritarios y Sistemas Proporcionales. El Sistema Binominal**

Es común que la literatura especializada reconozca una distinción entre los sistemas mayoritarios, que operan según mayorías simples o absolutas con candidaturas binominales o uninominales, en relación a los sistemas proporcionales, que determinan los resultados según mecanismos tales como el uso de cocientes. Sin embargo, la misma literatura señala que es necesario matizar la referida distinción para comprender la problemática encerrada en la cuestión del sistema electoral. En efecto, la separación tradicional entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales no consideraba la distinción entre el método empleado para asignar los escaños y el efecto de representación que ese método producía, de manera que la clasificación era muy simple: aquel sistema que asignaba escaños por mayorías (absolutas y/o relativas) y que coincidía generalmente con distritos uninominales era denominado mayoritario; y aquel que aplicaba métodos de cocientes o de divisor, generalmente con distritos plurinominales, se denominaba proporcional.

En los llamados sistemas mayoritarios resultaba elegido el candidato con más votos o el que superaba la mitad de los votos en su distrito, según fuera mayoría relativa o absoluta. En los llamados sistemas proporcionales resultaban elegidos aquellos candidatos que obtuvieran la cantidad de votos resultantes del sistema de cómputo aplicado (el sistema de cifra repartidora, por ejemplo).

Sin embargo, la práctica ha demostrado que la realidad es más compleja. Algunos sistemas de decisión mayoritaria producen una representación proporcional y, a la inversa, sistemas de decisión proporcional producen una representación mayoritaria. O sea, el principio de decisión y el principio de representación pueden ser divergentes. A un nivel de análisis general, observamos el factor de los objetivos políticos globales de un sistema electoral; es decir, el efecto de representación deseado que logra imponer el sistema para las elecciones venideras. Según este criterio, un sistema puede ser, formalmente proporcional, pero tener, en la práctica, efectos mayoritarios. Por ejemplo, en España en 1982, con un sistema electoral proporcional, el PSOE, Partido Socialista Obrero Español, obtuvo la mayoría parlamentaria con 42% de los votos, debido al tamaño de los distritos electorales.

A un nivel de análisis un tanto menos general, es importante considerar algunos factores de diversa índole, por ejemplo: La tradición o la historia de los partidos políticos en el país.

Por ejemplo el caso que se ha dado una situación de pluri-partidismo durante largo tiempo, inclusive durante períodos largos de gobierno autoritario (como son los casos de Argentina, Grecia, y Uruguay), parecería razonable concluir que el sistema electoral no será determinante, por sí solo, sino que dependerá de la futura evolución del número de partidos políticos en aquel país. Varios autores señalan que la imposición de un sistema mayoritario o binominal en un país como Chile, con una larga experiencia pluri-partidista, podría llevar a mayor inestabilidad política al negar representación a bloques ideológicos grandes que aparentemente no dejarán de existir a causa de encontrarse sin representantes elegidos en el Parlamento o las demás instancias electivas del Estado.

Al respecto, Valenzuela y Siavelis argumentan que: “[...] el sistema electoral vigente (1991) no alentará la consecución de los objetivos que estaba diseñado a alcanzar. Dado el fuerte enraizamiento de las tradiciones en las políticas de los partidos chilenos, los militares se equivocaron al suponer que un

cambio en el sistema electoral podría modificar la herencia del pluripartidismo chileno. Pero, lo que es más serio aún, debido a la permanencia de determinados rasgos del sistema de partidos en Chile, este estudio demostrará que la ley de elecciones en sí puede convertirse en un impedimento importante para alcanzar el objetivo de mayor estabilidad política y moderación en el debate nacional. Esto por dos razones:

- 1) Aunque la ley electoral dio los resultados esperados en la primera elección democrática después del término del régimen militar, garantizándole un espacio a la derecha política y contribuyendo a coaliciones con discursos moderados, sería un grave error pensar que la ley garantiza esos resultados. Por el contrario, la ley puede contribuir a una gran volatilidad política. Como el sistema electoral tiene las características básicas de un sistema mayoritario/pluralista y es sumamente sensible, levísimos desplazamientos en la distribución de los votos pueden provocar cambios bruscos en la representación parlamentaria. La volatilidad del sistema electoral aparece comprobada en un ejercicio de simulación que muestra cuán fácilmente la derecha podría ser desplazada en el Parlamento, pasando de una sobrerrepresentación, de la que goza hoy, a una subrepresentación en las próximas elecciones.
- 2) Debido a esa volatilidad, la ley puede contribuir a la exclusión de corrientes ideológicas extremas de toda representación legislativa. Por la fortaleza de las tendencias políticas de derecha, centro e izquierda en Chile, es ilusorio pensar que su falta de representatividad llevaría a su desaparición. También es muy poco probable que las tendencias se fusionen hacia el centro político, ya que éste está marcado por un partido del centro, con su propia identidad histórica e ideológica. La exclusión de una tendencia importante del quehacer nacional sin duda tendría consecuencias desestabilizadoras. Es más, aunque el sistema electoral contribuye a evitar una fragmentación partidaria, está claro que no incentiva un bipartidismo. La tendencia del sistema electoral en el caso chileno es reforzar los ‘tres tercios’ de la política nacional, aún más que un sistema de representación proporcional. Valenzuela y Siavelis terminan afirmando que estas realidades hacen del sistema electoral chileno un serio obstáculo para la consolidación de la democracia.” (Valenzuela, 1991, p. 32s.).

Al respecto Sergio Fernández Fernández opina:

La realidad empírica de la historia política chilena, por lo menos claramente después de 1891, muestra una tendencia persistente y enraizada al multipartidismo, que ha sido independiente de las variaciones de los sistemas electorales y de sus reformas. El mismo año 1973, sin ir más lejos, con la interpretación de respaldar los pactos electorales a través de ‘confederaciones’ y ‘federaciones’ de partidos, se obligó a la formación de dos bloques electorales. Sin embargo, esa ficción política no evitó la permanencia de varios partidos los que, en un marco de alianzas, negociaron las candidaturas a lo largo del país. El efecto de esta reducción forzada, sin embargo, fue una mayor polarización del sistema de partidos y del proceso político. Lo mismo puede ocurrir ahora con la ley propuesta. El cálculo electoral de todos los partidos será inevitable y se verán obligados a realizar ‘pactos de facto’, distribuyéndose los distritos según meros criterios de negociación política, sin base electoral cuantitativa. Así, se produciría una doble apariencia o distorsión de la realidad política; por una parte habría un multipartidismo escondido, y, en segundo lugar, habría

un misterio sobre cuántos votos tiene efectivamente cada partido en el nivel nacional. “El binominalismo propuesto -sistema inédito en el mundo en una escala nacional- en el marco del sistema de partidos chileno y en la fase del proceso post-plebiscito tendrán un efecto polarizante, más que de consenso. Los bi-partidismos de EE.UU. e Inglaterra (al parecer modelos de los autores de la ley) además de ser auténticos y antiguos, tienden a la moderación o al compromiso debido a la estabilidad y legitimidad del sistema político y socio-económico, no en razón de sistema electoral.” El mismo autor agrega: “Si se quiere conseguir un bipartidismo o más bien un biposicionismo, éste no será otro que en torno al dilema democracia-dictadura o comunismo-democracia que, obviamente, no conduce a nada en términos de un sistema estable”. (Fernández, 1989, p. 29 y 47)

### **Discusión en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución**

Contraria a estas opiniones es la de Ricardo Cruz Coke (1986), quien argumenta que: “La aplicación en Chile de un sistema proporcional desde el año 1925 al año 1973 o en 1986, favoreció la competencia multipartidista, creó indisciplina parlamentaria e inestabilidad política y privó a los diversos gobiernos de las mayorías parlamentarias que requerían para su acción gobernante”

Y agrega: “De todo este estudio se deduce que es fundamental quebrar la constante histórica de los tres tercios electorales mediante los mecanismos de la ley electoral (subrayo del autor) y la única manera lo es a través de un sistema eficiente, como es el sistema binominal en estudio”. Además, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, “...los sistemas proporcionales fueron descartados desde un comienzo. Así, en la sesión N° 337 de la Comisión de Estudios, celebrada el 7 de marzo de 1978, en la cual comenzó a tratarse la organización de los poderes legislativo y ejecutivo, las intervenciones de los comisionados Guzmán, Bulnes y Carmona, con distinto énfasis, rechazaron aquellos sistemas y manifestaron su preferencia por algún sistema mayoritario. Jaime Guzmán, por su parte, consideraba que si se adopta el sistema electoral de la “cifra repartidora” es absolutamente inevitable que se tienda a la “partitocracia” y a la existencia de partidos políticos como maquinarias de poder; en cambio, si se implantan otros sistemas electorales, como el denominado “lista incompleta”, hay posibilidades de resultados muy distintos de la expresión popular’ (Actas p. 1961-1962). La abogada Luz Bulnes, manifestó que al introducirse en 1925 el sistema de representación proporcional se dio representación a la mayoría y a la minoría, llegándose indefectiblemente al pluripartidismo, el cual, a diferencia del bipartidismo, obstaculiza el régimen presidencial. ‘Si se adopta el régimen presidencial -insístía- no se puede continuar con el de representación proporcional, porque él se contradice con el presidencialismo, el cual no funciona con ese sistema no con el pluripartidismo’ (Actas, p. 1963). Juan de Dios Carmona, por su parte, manifestó igualmente su preferencia por un sistema electoral mayoritario a objeto de fortalecer la autoridad presidencial. A su juicio - según recoge el Acta su pensamiento- la mejor defensa del régimen democrático es la expresión de la mayoría, y las crisis que ha sufrido el sistema democrático hasta ahora han surgido por el prurito de asegurar todos los derechos de la minoría olvidando los de la mayoría, por lo que en este instante se debe dar un vuelco en ese sentido y asegurar la expresión de esta última..

Este rechazo de los sistemas proporcionales se mantuvo constante en la Comisión. De ahí que en la reunión N° 372, del 17 de mayo de 1978, el Presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar, al resumir el estado de la cuestión antes de entrar a ocuparse derechamente de las bases del sistema electoral en una reunión a la que asistía invitado el Presidente de la Subcomisión que se ocupaba del Sistema Electoral y de los Partidos Políticos, Guillermo Bruna, expresara: “Se concluyó que el sistema proporcional, de cifra repartidora, ofrece serios inconvenientes, que es necesario modificarlo sobre la base de establecer un sistema mayoritario, que signifique una real expresión de las mayorías y que garantice la igualdad de posibilidad entre los sectores políticos y los independientes que contribuyan a la generación del poder político”.

### **Informe de la Subcomisión de Reforma Constitucional.**

Finalmente, el Informe de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Sistema Electoral y del Estatuto de los Partidos Políticos, al responder a la consulta formulada sobre las bases constitucionales del sistema electoral, rechazó de modo tajante toda forma proporcional. Por su interés, conviene citar por extenso los pasajes pertinentes:

El sistema proporcional imperante en nuestro país hasta el 11 de septiembre de 1973, a juicio de esta Subcomisión estimuló la división de la sociedad y agravó la lucha entre los partidos políticos, entidades que, con el tiempo, fueron monopolizando la expresión ciudadana con exclusión casi absoluta de los sectores independientes, lo que contribuyó a la inestabilidad de los gobiernos con gran rotativa de alternativas, exageró el poder de las directivas nacionales de los partidos y creó las condiciones ideales para el surgimiento de las colectividades marxistas. En efecto, el sistema de representación proporcional presenta, en nuestro concepto, una serie de inconvenientes que pueden resumirse en los siguientes:

- 1.- Se produce una desvinculación entre ciudadanos y candidatos, pues éstos normalmente no los interpretan por el hecho de que sólo los partidos políticos efectúan las nominaciones; circunstancia que obliga a los electores, por carecer de alternativa, a darles sus preferencias.
- 2.- Al favorecer la expresión de todas las opiniones acentúa la función de las oposiciones sin matices y el carácter conflictivo de las sociedades políticas, haciendo difícil el establecimiento de una mayoría permanente de Gobierno.
- 3.- Las listas electorales son obra de las directivas de los partidos políticos que tienen así la clave de la elección.
- 4.- La antigüedad en el partido, la disciplina y el fervor de los precandidatos constituyen elementos de importancia decisiva para ser considerados en la respectiva lista por los dirigentes políticos.
- 5.- Los grupos políticos que desaprueban las reglas del juego, agravan los desacuerdos entre las fuerzas políticas democráticas, influyendo sobre el proceso de decisión y tratando de politizarlo.
- 6.- Si es natural la fragmentación de la opinión pública, la representación proporcional la acentúa. Si ella no es natural, dicho sistema la puede causar. Pero, sin lugar a dudas, el principal defecto del sistema electoral estatuido en la Constitución de 1925 y sus leyes posteriores, fue el de entregar a los partidos políticos el monopolio absoluto de las elecciones, convirtiéndolas en

el único conducto de la participación ciudadana. Es así como después de la dictación de la Ley N° 14.853, de mayo de 1962, fue prácticamente imposible, por todos los requisitos exigidos, que un ciudadano independiente pudiera presentarse de candidato, porque, el Poder Legislativo estuvo completamente controlado por aquellos. De los 1.749 diputados elegidos durante las 12 elecciones parlamentarias de la República, solamente 14 (0,8%) fueron independientes. Un total de 62 partidos políticos lograron representación en el Congreso. En las elecciones de 1953 se presentaron 36 organizaciones políticas a las elecciones parlamentarias y municipales conjuntas y 18 de ellas lograron obtener diputados. Pese a que en 1961 y 1969, el número de partidos se redujo a sólo cinco, el electorado se alejó de los partidos políticos y ello derivó en las grandes abstenciones registradas en las seis últimas elecciones parlamentarias que alcanzaron a 25,1%, como promedio, contra sólo un 14% de las elecciones presidenciales. Una gran masa de unos 500 mil electores se abstenía y manifestaba así repudio a la dictadura de los partidos políticos. Todo ello nos ha llevado a la conclusión de que debe abandonarse la idea de consagrar nuevamente un sistema electoral proporcional, sustituyéndolo por otro que corrija los defectos del primero <sup>10</sup>.

Para Fernández, los sistemas presidencial, semi-presidencial; o parlamentario, el debate sobre la forma de elegir a los parlamentarios es prácticamente irrelevante.

Continúa diciendo que sistema electoral es un compromiso entre las fuerzas políticas en el ámbito constituyente que no puede ser independiente del concepto y del modelo de democracia que abarque el mismo compromiso. Pongámoslo de manera tajante. ¿Qué importancia tendría una discusión a fondo sobre el sistema electoral del parlamento si la estructuración de la forma del gobierno fuera marcadamente presidencialista?... El rol que tendrá el parlamento en el sistema político es clave para determinar el sistema electoral por el cual se eligen sus miembros. Además no sólo la relación de la elección de parlamento con el tipo de democracia está ligada con la estructura de la forma de gobierno central, sino con las variadas dimensiones de la división vertical de poder y de la participación popular. "La introducción de la regionalización, de la descentralización o desconcentración del poder y del gobierno local en el tema de la estructuración del sistema político, trae consigo elementos nuevos y, por los tanto, inéditos en su incorporación a la discusión electoral. En resumen; cómo combinar la mantención del estado unitario con regionalización y descentralización con un sistema electoral que materialice una representación adecuada a esos fines, constituye un desafío muy serio para la estructuración de una democracia estable."

Además, es importante tomar en cuenta el rol (o los roles) que tendrán los representantes elegidos dentro del sistema general de gobierno del país. Por ejemplo, nos preguntamos si el Parlamento funcionará, en grado importante, como cuerpo constituyente o como cuerpo consultor del Ejecutivo, que se beneficiará de la moderación y experiencia de los ex Senadores designados.

---

<sup>10</sup> Actas, p. 3170-3171

La ley de los partidos políticos por otra parte influye fuertemente en el funcionamiento del sistema electoral al facilitar o dificultar la creación de partidos políticos y/o al crear condiciones para la generación de pactos electorales (sean explícitos o tácitos).

Al abordar la cuestión de los sistemas electorales como tales, la literatura revisada señala que el sistema electoral influye poco en el número de partidos políticos y contribuye poco a la estabilidad o inestabilidad del régimen político del país.

El punto clave es que los dos sistemas (mayoritario/pluralista y la representación proporcional) involucran conceptos distintos de representación. Por lo general, los partidarios del sistema mayoritario abogan por él, porque consideran que produce una mayor estabilidad y eficacia gubernamental al incentivar la formación de un sistema bipartidista y la configuración de mayorías de gobierno.

Los partidarios de un sistema proporcional, por otro lado, argumentan con igual fuerza que los sistemas mayoritarios crean una desproporcionalidad entre las preferencias populares y la representación política real (una desproporcionalidad que contribuye a deslegitimar el sistema, problema especialmente serio en sociedades muy divididas) contribuyendo no a la estabilidad política, sino a la inestabilidad. Para ellos, el sistema proporcional incentiva la estabilidad al conseguir un reflejo más fiel del electorado en la representación parlamentaria, aun si no obstaculiza el multipartidismo.

"El problema con esta controversia es que es muy dudoso que el sistema electoral en sí pueda configurar el sistema de partidos políticos. Aunque el sistema electoral afecta en forma categórica la fuerza política relativa de los actores y los puestos de liderazgo político que obtiene, el sistema de partidos políticos, el grado de fraccionamiento político, número de partidos y distancia ideológica entre ellos responde a otras determinantes. El sistema de partidos es más bien el producto de las divisiones y conflictos fundamentales en una sociedad que el resultado de una fórmula electoral".

Junto con los factores y variables ya señalados, es también importante tomar en cuenta la definición de los distritos o circunscripciones electorales en el análisis de los diversos sistemas electorales.

Con respecto a esta cuestión, nombre y profesión, comenta los estudios de D. Rae: "...los sistemas de distritos pluripersonales y fórmulas de representación proporcional propenden a tener un menor impacto en la composición del sistema de partidos parlamentario.

"Con respecto a cuál de las dos variables que conforman el sistema elector, fórmula electoral y magnitud de los distritos electorales, podría ser responsable por los efectos mencionados, Rae señala que si bien a primera vista la fórmula electoral utilizada pareciera ser decisiva, el número de representantes asignados a cada distrito es sin embargo crucial. Es decir, la proporcionalidad en la traducción de votos a cargos depende fundamentalmente de la magnitud de los distritos o circunscripciones electorales: a mayor número de representantes por distrito, menor es la bonificación en términos de asientos o candidatos electos que los sistemas electorales otorgan a los partidos que obtienen el número más alto de votos. Por cierto, añade Rae, las diferencias existentes entre las distintas fórmulas de representación proporcional con respecto a la proporcionalidad misma de las asignaciones a las que pueden dar lugar, se desvanecen "cuando se permite alguna variación en la magnitud de los distritos".

En suma, las fórmulas electorales de representación proporcional son responsables sólo en forma limitada por el grado de variación entre el porcentaje de votos obtenidos y número de candidatos

electos de cada partido. Rae procede luego a afirmar que el número mínimo de votos requerido para obtener un representante es función de la magnitud del distrito o número de representantes a ser elegidos por un distrito, del grado de fraccionamiento del sistema de partidos electoral y del porcentaje de votos alcanzados por la agrupación...".

### **Evaluaciones positivas y negativas al sistema binominal.**

De una gran cantidad de fuentes, hemos seleccionado aquellos argumentos mas frecuentes.

#### Evaluaciones positivas al sistema

##### 1.- Los Partidos pequeños pueden integrarse a coaliciones:

Por lo general, existe consenso, que este sistema es más favorable para las dos grandes coaliciones políticas como son la Concertación y la Alianza. Sin embargo, no existe impedimento legal para que los partidos con pocos votantes se integren a coaliciones y obtengan escaños. Tal fue el caso de las elecciones del año 2009 en que el Partido Comunista obtuvo tres escaños para la Cámara de Diputados a través de un pacto por omisión.

Es necesario aclarar que los partidos políticos con un menor número de votantes tengan menos cantidad de escaños, no es por culpa del sistema binominal, sino que es por no formar alianzas con las grandes coaliciones y de éstas, admitirlos.

##### 2.- El Sistema permite Candidaturas Independientes.

El sistema permite que los partidos pequeños obtengan no solo representación, sino que permite además que candidaturas independientes sean elegidas sin pertenecer a ninguna coalición como la de Marta Isasi. por el segundo distrito de Iquique en el año 2009 para diputados, y de Carlos Bianchi para senador en el año 2005 por la Décima Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

##### 3.- Proporcionalidad del Sistema.

Se afirma que el Sistema demuestra desproporcionalidad y priva de representación a importantes corrientes de opinión de la sociedad chilena como es el caso del Partido Comunista que ha logrado tradicionalmente cifras en torno al 5%. No obstante, no ha tenido representación cuando no ha integrado la coalición de la concertación. Este mismo resultado se produciría en cualquier sistema proporcional cuando el tamaño del distrito es dos.

##### 4.- Las grandes coaliciones se favorecen en forma equivalente

Si bien es cierto que el sistema operaría en forma más favorable para las dos grandes coaliciones, no es menos cierto, que este fenómeno se presenta tanto para las coaliciones de gobierno como las de oposición, en forma más o menos equivalente como lo demuestran las estadísticas a que nos hemos referido anteriormente. Además, el sistema permite representar a las dos listas más votadas, salvo que la primera sea capaz de doblar a la segunda. Este hecho ha ocurrido en muy pocos distritos y circunscripciones.

5.- El Sistema permite alianzas en el parlamento aun cuando el ejecutivo no disponga de mayoría de votos.

El sistema binominal permite alianzas o acuerdos políticos, en orden a dar mayor estabilidad a las coaliciones políticas electorales y al Ejecutivo respecto a un sistema proporcional. Además asegura la eficiencia del funcionamiento del Poder Legislativo sin el peligro del multipartidismo extremo. Sin embargo, cabe hacer notar que durante el imperio del sistema binominal aun cuando ninguno de los cinco Presidentes de la República ha tenido mayoría en ambas Cámaras, tampoco lo habrían logrado con un sistema proporcional de distritos dos.

6.- Ecuanimidad del Sistema.

Podemos aseverar que el sistema binominal es ecuánime, para ambas grandes Coaliciones. La comprobación empírica se demuestra en forma clara y contundente, en un artículo que publicó el diario El Mercurio de Santiago de fecha uno de febrero del presente año, en el cual, con cifras se demuestra que el Sistema ha beneficiado igualmente a las dos grandes coaliciones. En el artículo, los autores<sup>11</sup> comprueban, palmariamente, que en el fondo, no hay favorecidos ni perjudicados, hasta la fecha, en forma notable por causa de la aplicación del sistema electoral binominal, lo cual indica, a mi entender, que no existen razones fundadas que justifiquen el cambio total a este Sistema.

### Evaluaciones Negativas al Sistema

1. Exclusión de los partidos políticos pequeños.

Los partidos pequeños argumentan que les afecta el sistema ya que no les da posibilidad de ser representados. Estos partidos pequeños si no se alinean en alguna coalición dejan de ser competitivos. Tener partidos fuera de las dos coaliciones puede producir el riesgo de caer en el cohecho ante la necesidad de votar, por ejemplo, para sacar una ley, en que las grandes fuerzas estén equiparadas. En este sentido, precisamente, el espíritu de la ley fue tal, de manera que las grandes coaliciones políticas partidarias tuvieran representación y de ese modo evitar una multiplicación exagerada de partidos pequeños.

---

<sup>11</sup> Autores del artículo son el profesor Gustavo Martínez Bascuñán, y Paloma Torres del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Gabriela Mistral.

En todo caso, debemos reconocer que no existe un patrón de medida para tener como referencia el número óptimo de partidos que deben ser representados.

2. El sistema coarta la existencia del multipartidismo.

Se argumenta que el sistema binominal está coartando la posibilidad de que exista un sistema multipartidista, y que esta modalidad sería justa tanto para los partidos pequeños como para los más grandes. Ante esta visión negativa, estimamos que es preferible tener un sistema de multipartidismo limitado, como el actual, en que los partidos están agrupados en dos grandes coaliciones, a tener un sistema multipartidista extremo, con 10 ó 15 o más partidos representados en el Congreso Nacional.

Además, desde el punto de vista técnico, desde 1989, han existido al menos 6 partidos representados en el Congreso incluyendo al Partido Comunista. Lo que el binominal ha impedido es que el sistema de partidos sea de naturaleza extrema o atomizada, como sucede en Israel.

3. Es deseable un sistema de resultados más proporcional.

Los partidarios que piden reformas al sistema se preguntan por qué un Sistema Electoral tiene que perjudicar o favorecer a una coalición en desmedro de la otra; convencidos que así sucede, sugieren reformas que incrementen la proporcionalidad.

Los partidos que integran la coalición de izquierda se sienten perjudicados, aduciendo que el sistema binominal ha favorecido, hasta ahora, solo a la coalición de derecha.

4. El sistema no permite, en algunos casos, que salgan las dos más altas mayorías personales.

Los analistas, tanto políticos como académicos, ponen como ejemplo para sustentar esta queja, las elecciones Parlamentarias de 1989, en la circunscripción Santiago Poniente cuando se presentaron Andrés Zaldívar y Ricardo Lagos por la Concertación y Jaime Guzmán y Miguel Otero, por Democracia y Progreso. Los resultados demostraron una ventaja de los candidatos de la Concertación, cada uno superando el 30% de los votos, mientras que el candidato gremialista solo alcanzaba el 17% y su compañero de lista el 15 %. No obstante ello, la concertación no logró doblar al pacto de derecha, que fue 61.80% frente a un 32%, por lo que de acuerdo a las cláusulas del sistema binominal, fueron electos Andrés Zaldívar y Jaime Guzmán. La situación se torna más dramática aún, cuando éste último fue asesinado en 1991 y fue legalmente reemplazado por Miguel Otero, candidato a Senador con la cuarta mayoría. Esto refuerza, en mi opinión, el carácter proporcional aplicado al sistema de magnitud 2.

5. El Sistema es poco democrático o anti democrático.

Se ha catalogado al sistema binominal como poco democrático o anti democrático, ya que no se encontraría entre los sistemas proporcionales y mayoritarios propios de la democracia, además por estar diseñado para impedir que la mayoría electoral se vea reflejada en el Congreso.<sup>12</sup>

Este argumento carece de validez, por cuanto el espíritu de la ley fue impedir la atomización de los partidos y que solo los partidos integrantes de las grandes coaliciones estén representados en el Congreso, lo cual no significa que sea antidemocrático.

#### 6. El sistema binominal es una amenaza para la Democracia.

El Presidente del Partido Demócrata Cristiano, Senador Ignacio Walker, publicó un artículo en el diario El Mercurio de Santiago que tituló "El Sistema Binominal: Jaque a la Democracia", donde hace una crítica abierta al sistema binominal. Manifiesta, en el artículo, que estamos frente a un sistema electoral perverso, que constituye una amenaza para nuestra democracia, en términos de su legalidad y representatividad, al limitar peligrosamente la competitividad electoral.

En relación a la operatividad dentro de este sistema, hace cinco observaciones:

*En primer lugar la tarea para los candidatos es conseguir un cupo, lo cual limita la competencia electoral.*

Al respecto podemos expresar que un sistema pluripersonal la situación sería la misma.

*En segundo lugar, el senador manifiesta que el sistema obliga a conseguirse un compañero de lista débil porque de lo contrario se ven disminuidas o amenazadas las posibilidades de ser electo.*

Este criterio no es válido, porque se trata, en primer lugar, que la lista saque la mayor cantidad de votos. Lo importante es que yo obtenga más votos que el candidato de mi lista. Esto no implica que el compañero de lista tenga que ser más débil, porque le da mayor posibilidad a la lista opositora para doblar.

*En tercer lugar, se debe tratar de doblar en algún distrito o circunscripción.*

En la actualidad ha habido un solo doblaje en la Cámara de Diputados y uno solo en el Senado; lo que indica que no es una situación común y por lo tanto no incide en los resultados.

*En cuarto lugar, todo esto se hace entre dos coaliciones, porque tal es la lógica del sistema binominal.* El sistema opera, preferentemente, para las dos grandes coaliciones, la de gobierno y la de oposición en forma más o menos equivalente como lo demuestran las estadísticas a que nos hemos referido anteriormente.

*En quinto lugar, que el sistema electoral binominal, fue como un subsidio para la derecha.*

<sup>12</sup> Cárdenas Rafael. "Sistema Binominal: Un Fraude Electoral" 2010. <http://bloglegal.Bcn.cl>

Termina el artículo expresando que este sistema electoral es una bomba de tiempo en el seno de la democracia.

Según todo lo estudiado sobre el sistema electoral binominal, que ha imperado más de veinte años en la vida política del país, podemos esgrimir todos los contra argumentos a lo señalado por el Senador Walker.

Para empezar, no estamos de acuerdo con expresiones como que es un sistema perverso; que constituye una amenaza para nuestra democracia; que limita peligrosamente la competencia electoral; que fue un subsidio para la derecha y que este sistema es una bomba de tiempo para nuestra democracia.

Cualquier persona que estudie a cabalidad el sistema, se dará cuenta que las observaciones y expresiones peyorativas respecto del sistema binominal constituyen argumentos netamente políticos y demuestran desconocimientos por parte del Senador de las discusiones dentro del seno de las comisiones legislativas y del espíritu de la ley que creó este sistema; en consecuencia, tomando las palabras de Cristóbal Aninat, el Senador Walker, como otros componentes de la Concertación “han querido reformar ( o sustituirlo por otro sistema) por su pecado de origen más que por sus efectos.

La mayor parte de los contra argumentos, a lo expresado por el actual Presidente de la Democracia Cristiana, están explicitados, con base empírica, en el artículo de fecha uno de febrero del presente año del diario El Mercurio de Santiago ya mencionado, escrito por el Doctor Gustavo Martínez

Finalmente, de acuerdo al juicio del senador Ignacio Walker, estaríamos frente a un sistema electoral perverso y que este sistema constituye una seria amenaza para nuestra democracia en términos de su legitimidad y representatividad al limitar peligrosamente la competencia electoral.

En este aspecto hay que recordar que los ideólogos de la constitución parten de un supuesto histórico: “la sociedad chilena había sido sacudida desde los comienzos de 1960 por un conflicto, el cual se manifestó en proyectos antagónicos e irreconciliables lo que derivó en una atomización del sistema de partidos, en la parálisis del presidencialismo y finalmente en el colapso de las instituciones democráticas”.

Lo que se buscó entonces fue “obligar” a Chile a generar acuerdos e instalar un sistema electoral que diera lugar a dos bloques mayoritarios más o menos equivalentes y si había que sacrificar cuotas importantes de representatividad era ese el precio que el país debía pagar para evitar el riesgo de volver a ser una sociedad fuertemente fragmentada.

“El sistema ha funcionado y Chile tiene un bloque de centro izquierda y una alianza de centro derecha que más allá de los vaivenes ha logrado equipararse y neutralizarse recíprocamente”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Colodro, Max. “El Último Eslabón del Binominal”, Diario La Tercera de 13 de mayo de 2013. P 3

Algunos alcances técnicos a lo expresado por el Senador Ignacio Walker:

Es cierto que uno de los problemas del sistema es que en las elecciones hay que lidiar con el compañero de lista, lo que produce tensión; pero, una de las bondades que ha tenido es hacer “coaliciones políticas indisolubles”, tanto la alianza como la concertación se han mantenido juntas porque han comprendido que salirse es morir. Esta estabilidad hasta ahora ha sido buena para el país.

Por último, reiteraremos, que el sistema binominal ha beneficiado, tanto a la alianza como a la concertación casi en forma igualitaria con una diferencia de solo un 0,2% a favor de la primera.

Con respecto al término “perverso” con que califica al sistema binominal, el senador Walker, consideremos que esas expresiones no concuerdan con la realidad ya que de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española de la lengua “perverso” del latín “perversus”. que significa algo sumamente malo, que causa daño intencionalmente, que corrompe las costumbres o el orden y el estado habitual de las cosas y cuyos conceptos no encajan respecto al sistema binominal.

“No obstante lo anterior es posible perfeccionar el sistema mediante modificaciones legales que pudieran tener la aceptación general ya que hasta la fecha las cercanas a 20 modificaciones legales que se han planteado, ninguna ha tenido éxito”.<sup>14</sup>

### **Evaluaciones del sistema binominal por parte del mundo académico**

Empezaremos por transcribir el debate sostenido sobre el Sistema Binominal por los señores Cristóbal Aninat y Claudio Fuentes, por considerarlo altamente ilustrativo por la espontaneidad y simpleza empleadas en exponer sus juicios sobre el sistema binominal.

A continuación de la transcripción del debate, daré mi opinión sobre lo planteado por ambas personas y las conclusiones que del texto se derivan.

### **Sistema Binominal: ¿Se requiere cambiar de sistema y cuál es el mejor para Chile?**

**Moderador, 18:00 horas.**

Los argumentos de la Concertación para cambiar de sistema electoral son varios. Desde principios de los noventa, la Concertación ha planteado la necesidad de cambiar el sistema electoral binominal.

---

<sup>14</sup> Covarrubias, Francisco. “Cinco cosas absurdas que se dicen del Binominal... y una razón para cambiarlo”. Diario El Mercurio de fecha 14 de enero de 2012.

Por una parte se plantea que el sistema, dada su desproporcionalidad, priva de representación a importantes corrientes de opinión de la sociedad chilena. También, se postula que genera una importante falta de competencia en el sistema político además de favorecer a la segunda mayoría.

Por otra parte, se dice que no ha cumplido con la motivación principal en su implementación, que fue la superación de la histórica fragmentación del sistema de partidos chileno que habría dificultado el buen funcionamiento del sistema político en el pasado.

¿Cuál es su postura frente a estos planteamientos?

**Cristóbal Aninat, 18:11 horas.**

En el debate nacional existen dos razones principales para reformar el sistema electoral: su pecado de origen, es decir que la dictadura lo creó para sobre representar a la derecha, y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político - nacional. La concertación desde el inicio ha querido reformar el sistema binominal por su pecado de origen más que por sus efectos, que sólo después de varias elecciones se puede apreciar plenamente (Full disclosure: soy concertacioncita, siempre he votado por ella y soy asesor de gobierno).

Sin embargo, lo importante es ver qué efectos producen los sistemas electorales sobre el sistema político como un todo y por ende cuáles son los efectos en las condiciones de vida de la población.

Aún no se desarrolla un debate nacional al respecto que tenga la profundidad e inclusión social necesaria para ser legítimo y poder arribar a conclusiones sólidas. El sistema electoral junto al régimen de Gobierno son los principales componentes del sistema político, y su reforma puede acarrear profundas consecuencias a la vida nacional.

No parece prudente reformar el sistema binominal por razones ideológicas/normativas sin tener claro cuál ha sido su efecto y cuáles serían los efectos de su reforma.

Los tres argumentos dados, se pueden resumir en:

- i) Falta de proporcionalidad,
- ii) Falta de competencia,
- iii) Qué falló en su objetivo principal.

La falta de proporcionalidad no es necesariamente un problema para los sistemas electorales. Muchas de las principales democracias del mundo son bipartidistas o concentran el 80% de la votación en dos partidos (Australia, Nueva Zelanda, España, e Irlanda son algunos ejemplos).

La falta de competencia es tremendamente grave. No hay sistemas que funcionen bien que sean poco competitivos, en pocas palabras ello produce que el sistema no responda a los cambios en preferencia de la población (altas barreras de entrada).

Por último, el sistema nunca tuvo esa intención. Los que lo diseñaron sabían que si se permitía la formación de coaliciones con varios partidos por lista, el efecto sería formar coaliciones nacionales sin reducir el número de partidos pero evitando la fragmentación por tener coaliciones.

### **Apreciación del autor:**

No concuerdo en todo con el señor Aninat, en especial cuando se refiere a que el sistema adolece del pecado de origen; porque si bien el sistema fue diseñado durante la era Pinochet no es menos cierto que se diseñó para evitar volver al caos que se había originado y someter al país a un gobierno de facto. Por otra parte, la idea de agrupar a partidos no ha resultado favorable solo a la derecha; ha sido ecuánime como se demostró en el capítulo II del presente trabajo.

### **Claudio Fuentes, 18:20 horas.**

(Fuentes destaca la representatividad, la eficiencia y la identificabilidad para definir un sistema político)

Concuerdo que el tema de la competencia es relevante. Pero se deben equilibrar con otros factores: representatividad (que exista una proporcionalidad entre porcentaje de votos y los escaños), eficiencia en la toma de decisiones (que se garantiza a través de un nivel razonable de partidos), e identificabilidad entre el candidato y los electores.

Representatividad: Cuando la diferencia entre lo que la gente quiere y lo que resulta en el Congreso es demasiado grande estamos en problemas. En Chile se han producido diferencias de hasta 12 puntos entre votos y escaños. Otro problema se refiere a la excesiva sobre representación de regiones pequeñas en el sistema. También se ven perjudicadas las mujeres. Chile es uno de los países con más baja representación política en el Congreso del mundo (12.7%) y el actual sistema tiene gran responsabilidad en ello.

Eficiencia: Tampoco resuelve este problema. Un argumento habitual es que el sistema fuerza la conformación de dos bloques. En efecto, se fuerzan los bloques, pero al mismo tiempo se fuerza la competencia a veces fratricida dentro de los bloques y no entre oposición y Gobierno. Se requiere de un sistema más competitivo, que promueva el debate de programas y no de luchas intestinas dentro de las coaliciones, que nuevas fuerzas relevantes tengan acceso al sistema y que permita una representatividad de sectores sociales y demográficos.

### **Cristóbal Aninat, 18:30**

Estoy de acuerdo con la mayoría de lo que plantea Claudio. La diferencia en mi opinión radica en que no comparto la premisa de que para que los sistemas políticos sean deseables deban tener en el Congreso una representación perfecta de los grupos existentes en la sociedad. Ello redundaría en una multiplicidad de actores en los momentos de tomar las decisiones lo que a la larga dificulta la consecución de acuerdos, los que son básicos para que una democracia funcione por el bien de sus ciudadanos. Más que interesarnos la representación perfecta de diversos grupos ciudadanos nos interesa la inclusión de las diferentes preferencias sociales en el debate nacional de políticas públicas. En este formato es difícil detallar el funcionamiento de democracias que podrán servir de ejemplo, como Australia o España. Basta decir por ahora que en USA, por ejemplo, la representación femenina en el Congreso es baja, pero el Congreso produce leyes que han llevado a una buena condición de las mujeres en USA y a relativamente bajos problemas de discriminación de género. En Australia, por otra parte, los partidos pequeños generalmente no entran al hemiciclo, pero sus preferencias son cruciales en las elecciones. El sistema de voto alternativo hace que los ciudadanos raneen sus preferencias respecto de los candidatos. Al hacer el conteo de votos, las preferencias secundarias juegan un rol relevante. Por esto los partidos grandes negocian con los chicos y esto lleva las preferencias de los últimos al centro de debate nacional.

### **Apreciación del Autor:**

No estoy de acuerdo que el sistema binominal haya sido diseñado para perjudicar la participación de las mujeres ni que el sistema resulte perjudicial para ellas. Por lo tanto este problema de género no se evidencia que exista en la aplicación del sistema binominal. Ningún estudioso en este tipo de materias lo ha mencionado, en sus trabajos.

### **Claudio Fuentes, 18:40 horas**

Partamos de la premisa que no existen modelos de sistemas electorales perfectos. Así como Cristóbal menciona casos donde no existe representación perfecta, existen muchos sistemas proporcionales y con mayores niveles de representatividad que en Chile y son estables, y muy “eficientes”. De las democracias más consolidadas, la mayoría tiene sistema proporcional. Entonces, el problema no es cuál sistema es mejor, sino cuál sistema se ajusta más a Chile. Si es esa la pregunta, entonces debiese ser uno que garantice representación, no “perfecta”, pero mejor que la actual. Un Congreso requiere escuchar a sectores de la sociedad: mujeres (52%), indígenas (+/-10%), etc. En países como Noruega, Irlanda, Suecia, Italia, Holanda, Bélgica, Finlandia, Austria, etc., hay una multiplicidad de actores y no podemos decir que ellos no son eficientes (de hecho, hablo de los más desarrollados del planeta). Mayor diversidad en el sistema político no implica dificultad para alcanzar acuerdos. Requerimos un equilibrio para promover acuerdos en el sistema. Y existen múltiples vías para hacerlo.

**Moderador, 18:43**

Ambos están a favor de un cambio del sistema. Sin embargo, el dilema está como siempre entre la efectividad y la representatividad ¿Cuál debiera ser el sistema para Chile?

**Cristóbal Aninat, 18:51**

Me alegro que Claudio haya planteado el tema de que existen múltiples vías para alcanzar los objetivos que queremos en un sistema político. Diferentes instituciones pueden producir resultados similares. Esto destraba y desideologiza la discusión.

Dicho ello, para analizar correctamente los sistemas políticos no es posible tomar las instituciones por separado. La institucionalidad completa (sistema electoral, régimen de gobierno, leyes de partidos políticos, proceso legislativo, frenos y contrapesos, etc.) es la que afecta la manera en que se comportan los ciudadanos y actores políticos, y por tanto es la que determina las características del sistema político. Por ello, la afirmación que la mayoría de las democracias exitosas son proporcionales esconde el problema que ellas tienen sistemas de gobierno parlamentario. Esto es de crucial relevancia, ya que modifica completamente la manera en que se produce el juego político (basta de considerar que en dichos sistemas si un jefe de gobierno no es exitoso se puede cambiar de inmediato mediante un voto de no confianza o por disolución del parlamento). Pero volviendo al tema de la proporcionalidad es necesario destacar que lo realmente relevante no es si el sistema es proporcional o no, sino el nivel de fragmentación que produce. Como dije anteriormente, países con sistemas proporcionales producen concentración del voto en dos partidos principales mediante otras instituciones o aspectos del sistema electoral que van más allá de su proporcionalidad. Por último, no existen sistemas presidenciales exitosos con muchos partidos.

**Apreciación del Autor:**

Como ya lo hemos señalado, se afirma que el sistema demuestra desproporcionalidad y priva de representación a importantes corrientes de opinión de la sociedad chilena como es el caso del Partido Comunista que tradicionalmente ha logrado cifras en torno al 5%. No obstante no ha tenido representación cuando no ha integrado la coalición de la concertación.

Este mismo resultado se produciría en cualquier sistema proporcional cuando el tamaño del distrito es dos.

**Claudio Fuentes, 19:01**

El moderador ha planteado la pregunta que cuál debe ser el sistema mejor para Chile. Sin entrar en las complejidades de los sistemas electorales, defenderé en este espacio la noción de contar con un sistema de tipo proporcional con barreras de entrada razonables para evitar la fragmentación del sistema en

muchos partidos pequeños. Lo anterior requiere pensar en varios aspectos: el sistema presidencial, por cuanto un sistema proporcional funciona mejor en un esquema con una reducción del poder del presidente como existe hoy en Chile. La magnitud de los distritos, las barreras de entrada al sistema, el tipo de listas (abiertas o cerradas, etc.). Ahora bien. Lo anterior se justifica por que Chile cuenta con un sistema de partidos relativamente institucionalizado y estable a lo largo del tiempo, porque tiene una tradición de pluralismo político más que de bipartidismo. Ciertamente, esto implicaría pensar muchos otros temas: ¿Qué tipo de presidente queremos (¿un hiper-presidente sin controles o algo más razonable y semi-presidencial?), ¿Qué tipo de partidos queremos?, ¿Que actúe en dos coaliciones o que representen la realidad de Chile de una derecha conservadora, del cristianismo, del liberalismo y de la izquierda más clásica?.

Me inclino por una opinión que muestre la diversidad del país, y que incentive al mismo tiempo la competencia razonable.

**Moderador, 19:01 horas.**

No sólo ambos prefieren cambiar el binominal, si no que ambos son cercanos a la concertación. ¿Creen ustedes que la coalición de Gobierno sea capaz de ponerse de acuerdo y efectivamente reformar el sistema?

**Cristóbal Aninat, 19:11**

En esta última intervención quisiera responder al moderador y a Claudio y dejar planteados otros temas que me parecen relevantes. No concuerdo con la interpretación que hace el moderador. Ella es una reminiscencia del debate en blanco y negro que se ha llevado a cabo en Chile en los últimos años. La contradicción de inclusión de preferencias y eficiencia no es tal. El debate debe comenzar a ser más sutil considerando los detalles de los sistemas electorales que realmente producen la diferencia. Por otra parte, no soy partidario de reformar el sistema electoral cuanto antes, sino de evaluar extensamente su funcionamiento y sólo si se determina que es necesario, reformarlo. A priori, creo que el sistema adolece de una terrible falta de competencia, lo que está pasando en la base de la crisis actual del sistema de partidos. Eso me lleva al planteamiento de Claudio. Al pensar en qué sistema es más propicio para Chile, la consideración sobre las características actuales del sistema de partidos deben ser incorporadas de una manera diferente. El hecho de tener partidos institucionalizados no es un dato para el sistema electoral a implantar en el futuro, sino por el contrario, es una consecuencia del sistema actual. Si se modifica el sistema electoral la dinámica de los partidos se modificará consecuentemente y tendremos un sistema de partidos resultante de una nueva institucionalidad. Si la reforma es radical, el nuevo sistema de partidos será radicalmente diferente. Por último, el sistema binominal está compuesto de cuatro factores básicos: magnitud de distrito, listas abiertas y con número de candidatos igual a 2, fórmula electoral D'Hondt, y la posibilidad de formar coaliciones, pero si ellas se forman en un distrito, los partidos deben formar coalición en todos, a nivel nacional. Mucho ruido provoca la modificación de

cualquiera de los cuatro elementos porque produciría una alteración fundamental en nuestro sistema político.

### **Claudio Fuentes, 19:21 horas**

Comparto con Cristóbal la necesidad de analizar el conjunto de efectos, y aquello no se han hecho lo suficiente en Chile. Respecto de la pregunta si será posible un acuerdo “del gobierno”, el tema acá no es exclusivo del Gobierno por cuanto una reforma relevante requeriría un acuerdo con la oposición y con los ahora llamado “independientes” que han salido de los partidos en la Alianza y la Concertación. Sobre la viabilidad de una reforma, lo primero es preguntarse si los que están en el poder hoy en el Congreso quieren atreverse a arriesgar a perder su asiento en la próxima elección. (Me temo que muchos no se atreverían pues en el sistema actual es más seguro que un sistema más competitivo (hipotético). La Alianza podría llegar a proponer ampliar el sistema a partir de un “binominal corregido”. Aquello lo ha planteado Sebastián Piñera, por ejemplo. Mi impresión es que es posible algún grado de aproximación en las posturas para ampliar progresivamente el sistema y resolver algunos problemas del actual sistema. Por ejemplo, la desproporción de algunas regiones, se podría resolver ampliando los distritos y circunscripciones en la Región Metropolitana, etc. Es decir, tal como ha sucedido en la historia política chilena, se avanzará a través de reformas sucesivas, que no alterarán el statu inicialmente, pero que abrirán oportunidades para reformas más amplias en el futuro. Soy pesimista de la viabilidad de una reforma significativa en la actual coyuntura. Quizás sea posible un acuerdo acotado, que abra espacios para mayor nivel de representación, objetivo buscado por algunos sectores de la Concertación y de RN.

### **Apreciación del Autor:**

El presente debate me ha parecido muy didáctico porque las dudas y afirmaciones de ambos panelistas se asemejan mucho a las opiniones de personeros académicos y políticos, y sus respuestas son claras y hasta cierto punto tan simples que son fáciles de captar y ser entendidas por el común de la gente y de los periodistas que no sean especialistas en estas materias.

La posición del señor Aninat concuerda con la mía en el sentido de que no se trata de reformar el sistema cuanto antes sino, previamente evaluar extensamente su funcionamiento y hacerlo si de este estudio se deriven cambios o modificaciones.

### **Opiniones del académico Mario Fernández<sup>15</sup>**

¿Binominalismo mayoritario?

Para sus defensores, el “binominalismo” se presenta en Chile como una variante del sistema mayoritario. Por ello, le atribuyen las bondades características de los sistemas anglosajones

<sup>15</sup> Abogado U. de Chile, Dr. Phil y M.A.U. de Heidelberg. Profesor de ciencias políticas en las U. de Chile y Católica.

(bipartidismo convergente). Por razones conceptuales y prácticas, sin embargo, tal afirmación es errónea, manifiesta Fernández, y agrega: “el “binominalismo” se refiere a las modalidades para asignar los mandatos y establecer la forma de la candidatura, y según las cuales, en cada distrito o circunscripción se eligen dos diputados o senadores y se permite solo la inscripción de dos candidatos por lista.

Por sistema mayoritario, por su parte, se entiende a aquél que considera electo al candidato que haya obtenido la mayoría (relativa o absoluta) de los votos emitidos. En este sistema cuentan sólo los votos emitidos a favor del candidato ganador (incluso, se considera un derroche el número de votos que el candidato ganador obtiene por encima de la mayoría requerida para elegirse).

En consecuencia, respecto de la modalidad para asignar los mandatos y del efecto de representación que produce, el binominalismo no es una variante del sistema mayoritario. Por ello, la misma argumentación en pro del sistema, basada en los efectos proporcionales que tiene la representación de los partidos, constituye la mejor demostración de que el sistema no es mayoritario (al respecto, debe señalarse que el efecto proporcional del sistema chileno se restringe a la representación de los partidos que “entran en el sistema”, o sea, de aquéllos que obtienen mandatos), y termina diciendo; de esta forma, el binominalismo chileno puede definirse como una modalidad de asignación de escaños que premia a la segunda mayoría y que produce un efecto proporcional entre los partidos que obtienen mandatos.

### **El principio proporcional.**

Ahora bien, ¿qué caracteriza al sistema proporcional?, se pregunta Fernández y agrega: “el principio de proporcionalidad, a diferencia del mayoritario, no reside tanto en la modalidad para asignar los mandatos consistente en asignar los escaños según la proporción de votos emitida para cada candidato o partido, como en el efecto de representación que produce. Según este criterio, el principio de la proporcionalidad se manifiesta cuando el resultado de la elección refleja, lo más fielmente posible, las fuerzas sociales y los partidos políticos de una comunidad política.

Como lo ha señalado reiteradamente el profesor de la Universidad de Heidelberg, Dieter Nohlen, los efectos de representación mayoritarios o proporcionales de asignación de mandatos. Ello, porque las relaciones entre ambas parejas de factores están determinadas por varios elementos profusamente estudiados en cada situación nacional y momento de su proceso político, entre los que se cuentan como los principales: la variedad y el tamaño de las circunscripciones o distritos, la existencia de umbral mínimo y las formas de las candidaturas.

De acuerdo a estas precisiones conceptuales, en el caso de Chile, por lo tanto, no puede destacarse que una cierta modificación o complemento en la modalidad binominal de asignación de mandatos produzca un efecto de representación proporcional, lo que se constituye en un objetivo sociopolítico a

lograr, al cual aspira la gran mayoría de los partidos políticos. Este criterio será la base para la fórmula que se presentará más adelante.

### **Binominalismo y sistema de partidos.**

Despeja la dimensión conceptual del binominalismo, debe aclararse el error de atribuirle un **efecto reductor y convergente con respecto** al sistema de partidos.

De acuerdo con los resultados de las elecciones de diciembre de 1993, en Chile existen cinco partidos con más del 10% del electorado (PDC, RN, PS, PPD y UDI) y tres partidos que bordean el 5% (PR, UCCP y PC). Este gran número de partidos y su promedio de apoyo electoral es equivalente a la situación de 1973 y en gran medida, a la observada en toda la historia electoral del país.

Debe agregarse que si los partidos tuviesen la oportunidad de presentar candidatos en todo el país como ocurrió en las elecciones municipales esta tendencia al multipartidismo se consolidaría aún más.

Mal puede argumentarse, por lo tanto, que el sistema binominal ha producido un efecto reductor en el número de partidos. Lo que se ha dado es una concentración electoral de partidos, debido a la existencia de pactos electorales, los que se manifiestan en bloques políticos de gobierno y oposición. Paradojalmente, esta situación de “camisa de fuerza” electoral constituye una fuente de incomodidad de todos los partidos en los momentos de la conformación de candidaturas.

Por lo tanto, la tendencia hacia la convergencia (entendida como lo contrario a la polarización) que se da en nuestros partidos, no tiene relación tanto con el sistema electoral, sino con la especificidad del proceso político chileno, definido como una transición a la democracia, la cual está fundada en el compromiso y en el consenso, regulada institucionalmente y basada en convicciones colectivas de una cultura política democrática.

La tendencia de los partidos hacia la convergencia o hacia la fragmentación se produce, como hemos dicho, por factores del proceso sociopolítico, pero también por motivos internos de los propios partidos, pues las colectividades políticas fuertes y consistentes, con un electorado relativamente estable, independientemente de la cantidad de colectividades que actúen en el sistema. Esta tendencia es empíricamente observable en Chile.

### **Los intereses en torno a la reforma electoral**

Para Fernández la diferencia fundamental entre el debate electoral de 1985-87 y el de nuestros días reside en la materialidad de los intereses de los actores políticos.

El funcionamiento del sistema democrático y la realización de dos elecciones parlamentarias, constituyen fuentes de apreciación concretas sobre la conveniencia normativa, política y personal de la permanencia y de las reformas del sistema electoral.

Es posible observar tres tipos de intereses al respecto:

- 1.-El interés del gobierno por la reforma del sistema electoral;
- 2.-El interés político de los partidos por adecuar sus posiciones con sus expectativas de representación, y
- 3.-El interés individual de los partidarios por conocer con certeza las reglas del juego.

Los propósitos gubernamentales para la reforma electoral:

El gobierno está genuinamente interesado en una reforma del sistema electoral, introduciendo la proporcionalidad corregida en el reemplazado del sistema mayoritario binominal. Más allá de los problemas conceptuales ya notados, la disposición gubernamental está exenta del “calculó” partidista y se fundamenta en la necesidad de incluir la reforma electoral como un medio para perfeccionar nuestra democracia.

Por parte del gobierno, desde 1990, se tiene la fundada convicción de que los efectos del binominalismo constituyen una exclusión social y una paralización de la participación social en las decisiones, en cuanto impide la representación de partidos políticos relativamente importantes. Además, se cree que, como producto de esta exclusión, puede aparecer un tipo de oposición extra o anti sistema, que haría peligrar la estabilidad democrática.

Los intereses partidistas:

Los partidos políticos, en tanto, presentan otra disposición, acota Fernández.

Por una parte, más allá de sus posiciones de principio sobre los sistemas mayoritarios o proporcionales, los partidos representados en el Parlamento observan con mucha cautela todo intento reformista, por lo cual estarán proclives a apoyarlo solo si - a lo menos - no ponen en peligro su poder electoral y su representación.

En este grupo de colectividades, la cautela decrece en la medida en que el partido es más fuerte y más nacional en su apoyo electoral. Ello, porque en general, está probado que una mayor proporcionalidad redunda en un beneficio para los partidos grandes y nacionales.

Un segundo grupo está constituido por los partidos que no han obtenido representación parlamentaria - o que ha sido ínfima - que bordean el 5% de los votos. Estos partidos (PR, PC, UCC) necesitan de una

reforma electoral y su interés se potencia con las motivaciones que presenta el gobierno; es decir, el afán de estabilidad del sistema democrático y la reducción de articulaciones sociales sin canales institucionales.

El interés individual:

Un interés común a todos los partidos es la posibilidad de que el sistema electoral les permita perfilarse partidariamente a través de candidaturas parlamentarias separadas.

Este afán es resultado directo de la reforma del período presidencial, que produjo que las elecciones presidenciales y parlamentarias no fueran simultáneas. Por lo tanto, las elecciones de 1997 serán un test electoral para las candidaturas presidenciales de 1999, lo que exige una mayor diferenciación de los partidos dentro de sus respectivas alianzas.

### **Las incertidumbres de los parlamentarios.**

Los parlamentarios en ejercicio, por su parte, presentan un justificado temor a toda reforma que altere la demarcación de sus distritos y circunscripciones. Las razones son más que obvias, y están vinculadas al conocimiento que ya poseen del electorado, de los problemas de sus distritos y de las soluciones que deben plantearse tanto a nivel regional como local.

Igualmente incierto para los parlamentarios en ejercicio, es la alteración de las candidaturas, aumentando el número de escaños. Este procedimiento representaría la probable división del electorado y el traslado de la lucha interna por la nominación de la candidatura al electorado, la que, según se ha comprobado, tiende a ganarla el parlamentario en ejercicio.

### **Una fórmula de reforma electoral viable**

Requisitos para legitimar y hacer viable toda reforma electoral según Fernández:

Una reforma electoral para Chile debe considerar conjuntamente los siguientes supuestos, ya tratados, explícita o implícitamente, en este trabajo.

- a) El sistema está sujeto a un cuestionamiento político, académico y social que, aunque relativo, es lo suficientemente persistente para debilitar su legitimidad.

La sociedad chilena está en condiciones de asumir la necesidad de una reforma electoral, siempre que ella no signifique un aumento excesivo de los mandatos.

- b) No existe un antagonismo real entre los adherentes y los detractores de los sistemas electorales alternativos. El binominalismo no es mayoritario y la representación proporcional puede lograrse manteniendo una modalidad binominal para asignar mandatos.
- c) Las características pluralistas y convergentes del sistema de partidos chileno no pueden asociarse causalmente al binominalismo, sino a la naturaleza global del proceso de transición y de consolidación democrática en nuestro país.

Por lo tanto, un efecto de representación proporcional no debiera producir una proliferación de partidos mayor que la ya existente ni la polarización propia de épocas de crisis sociopolíticas.

- d) El gobierno está interesado en reformar el sistema electoral para perfeccionar la democracia, reduciendo las exclusiones políticas y sociales.
- e) Los partidos políticos más grandes están interesados en una reforma electoral, en la medida que no se amenace su actual base de representación. Asimismo, tiene la necesidad de un mayor perfilamiento y de un mecanismo que amplíe el acceso al Parlamento a miembros de su élite política y técnica.
- f) Los partidos políticos menores demandan un sistema proporcional, tanto en sus modalidades de asignación como en su efecto de representación.
- g) Los parlamentarios en ejercicio no estarán dispuestos a propiciar ni apoyar una reforma electoral que altere la configuración de los distritos y circunscripciones, ni que amplíe las candidaturas, aun sin variar el binominalismo.

Considerandos estos factores en su conjunto, la fórmula posible sería la siguiente:

- a) Aumentar el número de diputados de 120 a 150 y de senadores a 50, con lo que se llega a la misma oposición numérica del Congreso Nacional de 1973, cuando el país tenía el 60% de la población actual.
- b) Mantener el número (60) y la conformación territorial actual de los distritos para la elección de diputados, así como el sistema binominal para la asignación de los mandatos y las formas de candidaturas (dos mandatos por lista, admitiéndose los pactos electorales).
- c) Elegir 30 diputados restantes, mediante cifra repartidora en listas nacionales por partidos, excluidos los pactos electorales, con la obligación de los de incluir en cada lista seis candidatos representativos de la Región Metropolitana y dos de las demás regiones.

- d) Mantener las 19 circunscripciones senatoriales, así como el sistema binominal para asignar los mandatos y la forma de candidatura (dos candidatos por lista, admitiéndose los pactos electorales).
- e) Suprimir los senadores designados.(Ya se realizó)
- f) Elegir los 12 senadores restantes por cifras repartidora en listas nacionales por partidos, con la obligación de que no más de cuatro candidatos en cada lista representen a la Región Metropolitana y de que entre los restantes, estén representados, a lo menos, otras cuatro Regiones.
- g) Cada elector dispondrá de dos votos para cada una de las Cámaras: uno para el candidato del distrito en el cual está inscrito (voto personalizado) y un segundo voto para la lista del partido (voto de la lista).
- h) Aplicar en la elección de los diputados y senadores de la lista de partido, una candidatura de lista cerrada y bloqueada, en la cual el partido decida el orden de aparición de los candidatos de la lista. De esta forma, los partidos puede estructurar una parte de su representación parlamentaria con criterio cualitativo, sin cuestionar su legitimidad popular, en la medida que el elector confie el voto al partido.
- i) Podría permitirse la doble candidatura: en el distrito o circunscripción y en la lista del partido. Así, las colectividades pueden presentar buenos candidatos en baluartes electorales adversos, sin arriesgar que ellos queden fuera del Parlamento.
- j) Deben establecerse un umbral mínimo de un 5% en la votación por listas de partido, para participar en el procedimiento proporcional de asignación de mandatos que se adopte que puede ser el procedimiento D'Hondt – el más conocido de los procedimientos llamados de divisor -, el cual ha tenido una aplicación tradicional en Chile y cuya principal ventaja consiste en que los escaños son asignados en una misma operación, sin dejar “sobrantes”.
- k) Con todo, sería posible que un partido participe en el procedimiento proporcional de asignación de mandatos no habiendo obtenido un 5%, pero sí más de un 3%, si ha elegido, a lo menos, tres mandatos directos en el país.

### **Conclusión finales de Fernández:**

La presente exposición es viable y justa. Viable, porque se adapta a los intereses concretos de la política chilena, disminuye los temores partidarios y personales, y permiten grado de incertidumbre positiva sobre las preferencias electorales. Y justa, porque permite una mayor proporcionalidad entre el

apoyo y la representatividad de las opciones políticas, y porque significa una posibilidad cierta de una representación mayor de la sociedad en las decisiones parlamentarias y políticas.

### **Apreciación del autor de la tesis:**

En primer lugar la definición que hace el señor Fernández sobre el sistema binominal es, a nuestro criterio, acertado y centra su crítica en que el sistema no es mayoritario y manifiesta que el sistema tiene la modalidad de asignar escaños que premia la segunda mayoría y que produce efecto proporcional entre los partidos que obtienen mandatos.

Le asigna la calidad de un sistema que pretende reducir el número de partidos, y que hasta el momento no se ha tenido conocimiento que un sistema electoral favorezca a la segunda mayoría.

En cuanto a la cantidad de partidos, el sistema binominal, no pretende eliminar partidos sino evitar la atomización de éstos y llegar a un sistema como aquel imperante en Israel donde hay más de 20 partidos. Como se ha visto y comprobado a través del tiempo los partidos se han visto en la necesidad de agruparse en coaliciones para obtener escaños. Por ejemplo, el Partido Comunista a raíz de integrar la coalición de la centro izquierda ha logrado ocupar tres escaños en la actualidad.

En cuanto a la ecuanimidad del sistema:

Podemos aseverar que el sistema binominal es ecuánime, para ambas grandes Coaliciones. La comprobación empírica lo demuestra en forma clara y contundente, en un artículo que publicó el diario El Mercurio de Santiago de fecha 10 de febrero del presente año, en el cual, con cifras, se demuestra que el sistema ha beneficiado igualmente a las dos grandes coaliciones. En el artículo, los autores<sup>16</sup> comprueban palmariamente, que en el fondo no hay favorecidos ni perjudicados, hasta la fecha, en forma notable por causa de la aplicación del sistema electoral binominal, lo cual indica a mi entender que no existen razones fundadas que justifiquen el cambio total a este sistema.

### **Opinión del Académico Señor Edgardo Boeninger<sup>17</sup>**

Expresa el académico Sr. Boeninger:

Como una primera pregunta que nos podemos hacer, sería cuales son las perspectivas de análisis del Sistema Electoral ya que un sistema electoral puede analizarse desde el punto de vista del sistema

<sup>16</sup> Autores del artículo son Gustavo Martínez Bascuñán, Profesor y Paloma Torres del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Gabriela Mistral.

<sup>17</sup> CIENPLAN. Seminario sobre la Reforma Electoral Chilena. año 2009. Instituto Libertad y Desarrollo. P 170.

político del país, o desde el punto de vista de los partidos, y también desde la perspectiva de los parlamentarios que ocupan sillones en el Parlamento. Opinión que concuerda con otros estudiosos del tema, y que resaltan el interés en retener su escaño.

En cuanto al problema de que es mejor para el país, nunca vamos a llegar a un acuerdo porque los sistemas electorales son innumerables y en consecuencia, dependerá de cada situación histórica y coyuntura específica, cual se considere mejor. Los partidos a su vez tienen objetivos e intereses diferentes. Los parlamentarios en Chile son juez y parte en una eventual reforma al sistema electoral, lo que evidentemente, de mediar un acuerdo entre ellos, necesita un 60% de mayoría, para cambiar el sistema en una coma, lo que supone allegar la voluntad de una buena parte de los parlamentarios a quienes de paso, de una u otra forma, “se les movería el piso”.

En Chile está vigente el sistema binominal que fue implementado por el gobierno militar después de la pérdida del plebiscito. Instituyendo que sería minoría en un régimen democrático, se preocupó de dar máxima defensa a las fuerzas políticas que lo apoyaron mientras estuvo en el gobierno y que luego, devinieron en los actuales partidos de derecha: Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.

De todos los sistemas, el binominal es el que da mayores posibilidades a la segunda fuerza electoral ya que con un 33% de los votos tiene asegurado uno de los dos escaños, por lo que está claro entonces porqué el sistema binominal le conviene a esos dos partidos mencionados.

Esto último es una dificultad para una eventual reforma; en especial para la Concertación que busca cambiar un sistema que le es menos favorable que sus adversarios, y para lo cual requiere tener un 60% de aprobación. Agrega que en Chile, en estos años se ha desarrollado un debate muy ideológico en relación al binominal. Al respecto, “quiero coincidir con que todos los sistemas electorales son democráticos cada sistema tiene su propio sesgo” lo tiene el binominal, el uninominal o cualquiera que uno analice (sic). Agrega Boeninger que el sistema uninominal, es más excluyente que el binominal, de modo que uno de los argumentos usados en favor del binominal es recordar que el uninominal aún está vigente en países importantes como el Reino Unido.

¿Que le conviene al País? se pregunta Boeninger:

Si consideramos el problema desde otro punto de vista respecto a, qué es lo que le conviene al país, se encuentra que existen dos posibilidades genéricas. Primero un sistema que privilegie la gobernabilidad, es decir, que favorezca la formación de las mayorías que tiendan a un menor número de partidos con cobertura nacional, que sean programáticos, que favorezcan la formación de coaliciones para lo cual se requiere, además, un clima político cooperativo, disposición al acuerdo y consensos básicos.

La segunda posibilidad es un sistema que privilegie la representatividad, es decir, de alta proporcionalidad que induce a distritos grandes, con muchos escaños de representación de todas las tendencias, por muy minoritarias que sean, y mayor igualdad en el valor del voto ciudadano entre un lugar geográfico y otro. En Chile hay una sub representación del ciudadano de Santiago y de otros centros urbanos y una sobre representación de áreas de menor población. El voto de un ciudadano de Aysén vale más que de un ciudadano de La Florida o de San Miguel. Razonamiento válido para la Cámara de Diputados, ya que en el Senado la representación es territorial por razones de tipo político, histórico, etc. Razón adicional para no repetir ese mismo desequilibrio.

Si hay algo prioritario en materia de reforma electoral es acercarse a una menor desigualdad del voto en regímenes parlamentarios multipartidistas las coaliciones se forman en el parlamento después de las elecciones; mientras no se constituyan mayoría no hay gobierno. En cambio, en un régimen presidencial, las coaliciones se forman antes de las elecciones para asegurarles a los candidatos una base suficiente de apoyo electoral.

El presidencialismo tiene un riesgo cuando el presidente elegido se encuentra en minoría en el Congreso, es decir, con una menor flexibilidad que en el parlamentarismo, porque en éste, el primer ministro surge de la coalición mayoritaria que se forma en el parlamento considerando que un presidente que tiene la obligación de gobernar y la consiguiente necesidad de conformar una mayoría política.

Chile ha sido afortunado porque ha podido funcionar con un presidencialismo de coalición, ya que existen dos bloques sólidos que son inmensamente mayoritarios los que surgieron del plebiscito de 1988 que dividió al país en dos grandes sectores a la sociedad chilena y que el sistema Binominal consolidó posteriormente.

En algunos sistemas electorales existen mecanismos especiales que favorecen a la formación de mayoría. El *uninominalismo* y el *sistema binominal* no son los únicos que logran ese resultado.

En Australia por ejemplo, y como ya se mencionó anteriormente, funciona el Second Alternative Vote, en que el elector tiene que indicar su segunda y tercera preferencia ya que indicar una segunda preferencia tiene una serie de consecuencias interesantes.

Las campañas por ejemplo, como ya se explicó son menos confrontacionales porque ningún candidato y ningún partido hacen cosas que signifiquen alienar hacia los electores que potencialmente a través de su segunda preferencia puedan permitirles ser elegidos. Este sistema favorece los acuerdos políticos porque genera una cercanía relativa y eleva el porcentaje de preferencias centristas y moderada razón por la cual al elector le produce mucha simpatía.

El sistema binominal como se dijo anteriormente es un sistema técnicamente proporcional pero es menos proporcional de todos los que lo son; y tiene otros defectos que impacta negativamente en el sistema político, entre los que se cuentan: poca competencia, escasa opción para el ciudadano normal

que elige entre dos o dos y dos, congela el sistema político ya que no permite salirse de una coalición, sin un alto riesgo de quedar fuera del parlamento.

El congelamiento del sistema en el largo plazo es un punto negativo en términos de mirada del estado del país, y excluye a terceras fuerzas que no tengan un apoyo no mayor al 15 o 20%. Para concluir esta parte, es que en Chile debe privilegiarse la gobernabilidad que es una condición absolutamente necesaria para continuar con un crecimiento sostenido.

Qué les conviene a los partidos:

La Alianza, que es minoría parlamentaria y ha ganado una elección presidencial, seguirá probablemente siendo minoría en el parlamento, por lo que le conviene por ahora mantener el sistema binominal teniendo la Alianza, además, la llave para el cambio electoral. Tampoco le conviene la presencia de los eventuales diputados adicionales electos para terminar con la exclusión, porque estos serían de izquierda (comunistas, humanistas y otros) acentuando como consecuencia, la calidad de minoría en el parlamento de la misma alianza.

Los dichos en contra de la exclusión son, en consecuencia, más que nada mediáticos y “para la galería” (sic). De hecho, en el Congreso tanto la Concertación como la Alianza están sobre representados a costa de votos del partido comunista los cuales se pierden, lo que es mucho más evidente en el Senado que en la cámara de Diputados.

Qué les conviene a los Parlamentarios:

Es necesario también considerar qué le conviene a los parlamentarios en ejercicio. Lo primero es asegurar su reelección y lo importante para ellos es reducir la competencia en el partido y entre los ciudadanos y desde luego oponerse a todo el diseño o rediseño que modifique el área geográfica, los ciudadanos o el universo de electores que los han elegido con anterioridad. Por esta razón es que los parlamentarios en ejercicio, en general, no tienen interés en el cambio de sistema, todo lo cual hace pensar que sus intenciones a favor del cambio no son del todo sinceras, porque ellos parten de la base que pueden manifestarse públicamente a favor del cambio, y que otros impedirán la reforma, evitándoles pagar el costo.

La aparición de los descolgados (Chile Primero, PRI, Movimiento Social Cristiano, etcétera), no se refleja en un aumento a la predisposición al cambio porque los partidos grandes deben preferir controlar a estos grupos pequeños ofreciéndoles cupos en las listas que permite el binominalismo, antes que favorecer con un cambio de sistema su pleno desarrollo como partido y como consecuencia convertirse en competidores.

Los parlamentarios son individualmente poderosos en su relación con su partido por lo cual, en general van a ser contrarios a una reforma electoral que tenga, entre otros efectos, aumentar el poder de los partidos. Como podemos, ver es fácil oponerse, a nombre de la democracia como otro argumento, a la

idea de una lista cerrada, los que están en ejercicio pueden ser extremadamente partidarios de las primarias porque ya conocen el electorado y el electorado los conoce a ellos y tienen las ventajas de ganar una elección si la decisión de la candidatura se hace a través de primarias.

Con respecto a los intentos de reforma del sistema binominal don Edgardo Boeninger, expresa que siendo Ministro Secretario General de la Presidencia en el año 1993, conjuntamente con don Ángel Flisfisch y otras personas de SEGPRES hicieron un ante proyecto de reforma electoral que buscaba un sistema más proporcional. Se invitó a los diputados de la concertación; asistieron a la reunión veinte o treinta. Dice: “sobre el escritorio teníamos uno planos enormes. Los diputados entraron se aproximaron a la mesa con los mapas, localizaron su distrito y dijeron no. No hubo ningún partidario de la reforma, porque a todos se les movía en algo, los electores o los kilómetros cuadrados, en resumen el edificio de su circunscripción”.

Como segunda anécdota sobre los intentos de reforma electoral en Chile, se ha mencionado al grupo de trabajo que al comienzo del gobierno de la presidenta Bachelet formó el entonces ministro del Interior Andrés Zaldívar, la cual no fue una comisión electoral, sino un grupo de trabajo oficial del Ministerio del Interior, es decir, formado solamente por personas de la Concertación.

Plantearon un par de opciones proporcionales, siendo las perspectivas de la concertación reemplazar el binominalismo por un sistema proporcional, por un sentir mayoritario de los miembros del grupo. Se propusieron dos alterativas proporcionales moderadas de seis a ocho escaños como máximo con la convicción que iba a ser rechazada, de hecho uno de los miembros del grupo dijo que colocaría su firma en el informe final pues estaba seguro que no iba a ser aprobado porque aspiraba a un sistema mucho más proporcional que el planteado en la propuesta.

Hoy en un proceso fundamentalmente mediático, donde el tema, más importante desde el punto de vista de la Concertación, es la presión sobre la derecha, que en términos ciudadanos, tiene poco efecto porque la gente no entiende mucho sobre el sistema electoral y no le importa demasiado. En suma, las perspectivas de reforma electoral, en el corto plazo, son muy negativas porque hay demasiados intereses que favorecen la manutención del statu quo; esto se podría lograr cuando se analice en serie un cambio en el régimen político en el país que a la larga será necesario. Finalmente, el ex Ministro Boeninger expresa que es un convencido de las ventajas de un régimen parlamentario, que en el corto plazo es utópico, por el bajo prestigio de los partidos, y por la política, como también por la tradición cultural del presidencialismo en Chile. Hay un dicho que la función crea el órgano y lo más probable es que una de las cosas que necesitan los partidos para ser más fuertes y cumplir su función en el sistema democrático, es tener mayores responsabilidades, y el parlamentarismo las entrega porque son justamente los partidos quienes tienen que formar las coaliciones. El ideal sería que hubiera una especie de Asamblea Constituyente para el cambio electoral, es decir que hubiera un acuerdo político previo que no incluye parlamentarios y tuviera la facultad de proponer un nuevo sistema electoral al país. Por lo menos que impida que exista el fenómeno de ser juez y parte, formula que requeriría un consenso político previo respecto de este método. También es posible la aparición de un liderazgo carismático

fuerte, ajeno a los dos bloques, que en un tiempo determinado pudiera concretar un terremoto y cambiar el sistema en su globalidad, como asimismo la eventual división de alguna de las coaliciones que llevaría al probable desmoronamiento de la otra y un debilitamiento de ambas, de modo que, en el hecho cada una de estas coaliciones funcionen como partido, podría ser un detonante en el mediano plazo de un cambio electoral al perderse entre los partidos la amistad cívica mínima que los mantiene unidos en coalición.

Hasta aquí la opinión del señor Boeninger.

### **Apreciación del Autor:**

El análisis sobre el sistema binominal que hace el señor Boeninger dice relación desde el punto de vista del sistema político del país, como también desde el punto de vista de los partidos y desde la perspectiva y que se resalta el interés en retener su escaño.

Con respecto a qué es mejor para el país estima que es muy difícil para llegar a un acuerdo lo cual depende de cada situación histórica y coyuntural específica. Ahora cual se considera mejor, teniendo presente que los partidos tienen intereses y objetivos diferentes y son juez y parte en una eventual reforma electoral, lo que necesita un 60% de mayoría para cambiar el sistema, lo que haría necesario la voluntad de cambio de la mayoría de los parlamentarios que de una u otra forma les afectaría. Por tal razón, es conveniente que se forme una comisión de expertos, sin considerar a ningún diputado ni senador para que estudie los cambios al sistema electoral, en especial el binominal.

Con respecto a que le conviene al país hay que considerar como primera prioridad, un sistema que privilegie la gobernabilidad, que favorezca la formación de mayoría y que contemple un menor número de partidos que sean programáticos y que favorezcan la formación de coaliciones y como una segunda posibilidad, un sistema que privilegie la representatividad, es decir que induzca a distritos grandes que tengan igualdad en el valor del voto entre un lugar geográfico y otro, lo que ya hemos observado en el actual sistema vigente en Chile y que dice relación que con la representación del ciudadano de Santiago y de otros centros urbanos y una sobre representación de áreas de menor población. Ya que como es evidente, el voto de un ciudadano de Aysén vale más que el de un ciudadano de La Florida o San Miguel. Este razonamiento es válido para la Cámara de Diputados, ya que en el Senado la representación es territorial.

Es necesario tener presente que lo que les conviene a los parlamentarios en ejercicio, es asegurar su reelección. Por esta circunstancia es preciso resaltar que los parlamentarios en ejercicios no tienen mayor interés en el cambio de sistema. Por lo tanto estamos enteramente de acuerdo de las ventajas del régimen Parlamentario para nuestro país.

## Opiniones Académicas

La aplicación en Chile de un Sistema Proporcional desde 1925 a 1973, como se ha dicho según Ricardo Cruz-Coke favoreció la competencia multipartidista creando indisciplina parlamentaria e inestabilidad y privó a los diversos gobiernos de mayorías parlamentarias. De todo este estudio se deduce que es fundamental quebrar la constante histórica de los tres tercios electorales mediante los mecanismos de la ley electoral y la única manera posible, lo es a través de un sistema eficiente, como es el sistema binominal.

Hay que considerar que en la comisión de Estudios de la nueva Constitución los sistemas proporcionales fueron descartados desde un comienzo, lo que consta en la sesión n° 337 de la Comisión de Estudios celebrada el 7 de Marzo de 1978 en la que se comenzó a tratar la organización de los poderes legislativos y ejecutivo.

Los Comisionados, Guzmán, Bulnes y Carmona con distinto énfasis rechazaron aquellos sistemas y manifestaron su preferencia por algún sistema mayoritario.

Por su parte, Luz Bulnes estimaba que, al introducirse en 1925 el sistema de representación proporcional se dio representación a la mayoría y a la minoría, llegándose al pluripartidismo, el cual a diferencia del bipartidismo obstaculiza el régimen Presidencial. Juan de Dios Carmona, por su parte, manifestó igualmente su preferencia por un sistema electoral mayoritario.<sup>18</sup>

## Propuestas de reformas al sistema electoral.

Propuestas de diversos personeros:

A continuación se describen, de manera sintética, las propuestas de modificaciones o reemplazo del sistema Binominal, que a nuestro juicio son las más relevantes.

### a. Propuesta de David Altman (2006). Sistema Proporcional Compensatorio.

En 2006, el señor David Altman plantea una combinación de dos sistemas de elecciones para la Cámara de Diputados; una parte electiva vía distritos uninominales y otra electa vía un distrito único nacional con representación proporcional. A diferencia de los sistemas mixtos (donde no hay vinculación entre ambas vías) este sistema sí establece vinculación, en la medida que los escaños compensatorios se asignan en función del grado de desproporcionalidad generado por la primer vía. Se plantea un diseño donde la Cámara de Diputados, 60 diputados pasarían a ser electos en distritos uninominales, y los otros 60 cupos se complementarían mediante un

<sup>18</sup> Rodrigo González Fernández. "Partidos políticos en Chile una Institución para 'hacer más ciudadanía'" (consulta jurídica). Blogspot.com 2011 pp. 2 y 3.

mecanismo de representación proporcional sobre la base de coaliciones y partidos en un distrito único nacional, con un umbral 5% utilizando cifra repartidora D'Hont.<sup>19</sup>

b. Propuesta de José Auth (2011). Sistema Proporcional Compensatorio.

El señor Auth propone un complemento de proporcionalidad al sistema binominal con el establecimiento de un sistema proporcional compensatorio para la elección de diputados, con 30 escaños adicionales asignados a todas las listas que superen el 5 % de los votos en función de una compensación a su déficit de proporcionalidad<sup>20</sup>. La manera de determinar la cantidad de escaños adicionales correspondientes a cada lista y partido sería la siguiente: Primero se establece el porcentaje de votación de cada lista respecto al total de votos para aquellas que superan un umbral de votos del 5% válidamente emitido. Luego se calcula cuántos de los 150 escaños, corresponderían a dicha proporción y en función de este procedimiento se asignan escaños adicionales. El mismo proceso es aplicable para la distribución de escaños adicionales al interior de cada lista por partidos y las candidaturas independientes son consideradas como un partido.

c. Propuesta de Samuel Valenzuela (2006), en base a un sistema de "Voto Remanente".

Propone corregir el sistema binominal sin cambiar su estructura fundamental, específicamente, orden a elegir dos representantes por unidad territorial y en el cual el primer paso para la asignación de escaños es la sumatoria de votos de cada lista para ver si la primera duplica o no los votos de la segunda. Este es, a juicio del autor el incentivo a la formación de coaliciones políticas estables.

Según Valenzuela, la modificación al sistema, viene dada por la consideración de los votos remanentes. Los votos remanentes de cada partido provendrían de dos fuentes: una primera, vinculada a las votaciones extraordinariamente altas que suelen recibir algunos candidatos, así "*la porción de los votos individuales de los candidatos que excedan este número promedio constituyen la primera fuente para conformar el voto remanente*"<sup>21</sup>. Y la segunda fuente de votos remanentes, y más importante, estaría constituida por todos los votos expresados por aquellos candidatos de cada partido que no hayan sido derrotados por doblaje; es decir, "*hay que sumar los votos de los candidatos perdedores de cada localidad en que resultó elegido un solo candidato de cada lista ganadora*"<sup>22</sup>. La suma de votos debe hacerse por partido, sin poder emparentarse las listas partidarias para el efecto de determinar quién

<sup>19</sup> Fórmula de asignación de cifra repartidora que asigna escaños en función del cociente del total de votos de cada lista o partido y la serie de divisores (1, 2, 3, etc.). Altman p. 28 "Sistema Binominal y modernización electoral". Álvaro Bellolio y Jorjue Ramírez (Libertad y desarrollo, Sept 2001)

<sup>20</sup> Proyecto de Ley, Boletín N° 7418-06

<sup>21</sup> Valenzuela, Samuel "Como reformar el Sistema Electoral" (2006) p. 194.

<sup>22</sup> Ibid. p. 195

gane. A su vez. “*se descartan todos los votos de los candidatos que perdieron frente a una lista que dobló a la segunda*”<sup>23</sup>.

El complejo procedimiento consta de la siguiente secuencia de operatoria:

1. Se debe calcular el cociente entre el número total de votos y el número total de escaños a repartir, luego las porciones de voto individual de cada diputado que exceda ese umbral van a la primera fuente de votos remanentes.
2. La segunda fuente de votos remanentes se obtiene de la suma de todos los votos de los candidatos de cada partido que no hayan sido derrotados por doblaje.
3. Luego se calcula el cociente Haré<sup>24</sup> que no es más que la suma del total de votos remanentes dividido por los escaños por llenar (en este caso, 15 escaños).
4. Los diputados electos con el cociente Haré se obtienen de la división de los votos remanentes de cada partido y el cociente Hare.
5. Enseguida, se calcula el saldo de votos remanentes mediante la multiplicación del cociente Haré por el número de diputados elegidos con el cociente Haré, y a ese resultado se le resta el voto remanente inicial del partido.
6. Finalmente, la asignación de escaños por saldo se obtiene de los saldos más grandes hasta completar el número de escaños por llenar.

d. Propuesta de Alfredo Joignant y Francisco Javier Díaz (2005) en base a un Sistema mixto.

Los autores proponen su sistema mixto en el cual se elige un cierto número de diputados vía distritos uninominales y otra cierta cantidad de diputados vía lista partidaria de representación proporcional, donde no existe vínculo entre ambas vías de elección a diferencia de la propuesta de Altman. Se plantea aumentar el número de diputados a 150, donde 100 serían electos en distritos uninominales y los 50 restantes mediante un sistema proporcional en listas regionales.

e. Propuesta Cristóbal Aninat y Patricio Navia (2005). Sistema Mayoritario.

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 195

<sup>24</sup> O también conocido como sistema de cuotas simples, donde la suma del total de votos se divide en el número de escaños que se disputan; luego, cada partido obtiene los escaños correspondientes a la cantidad de veces que el cociente quepa en la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido. Payne et al (2006) p. 47.

Propone la adopción de un sistema mayoritario con la creación de 120 distritos uninominales para la Cámara y la creación de un organismo independiente para el diseño y rediseño periódico de las unidades electorales territoriales<sup>25</sup>

f. Propuesta Comisión Boeninger.

En el año 2006, y por mandato del entonces ministro del Interior Andrés Zaldívar se constituye la Comisión Boeninger, un grupo de trabajo que tenía como requerimiento generar una propuesta de reforma electoral. La Comisión fue presidida por el fallecido ex ministro DC Edgardo Boeninger y contó con la participación de expertos electorales y académicos de los partidos de la Concertación: Ernesto Águila en su calidad de Director de la División de Estudios de la SEGPRES. Francisco Aleuy (PS), José Auth (PPD), Domingo Fuenzalida (PRSD), Víctor Maldonado (DC), Carlos Vergara (PPD), Ricardo Wilhelm (PS), Patricio Zapata (DC) y los académicos independientes Marcela Ríos, David Altman y Cristóbal Aninat.

Las principales críticas a la Comisión Boeninger fueron su escasa legitimidad, en cuanto fue constituida casi en su totalidad por miembros de la Concertación, y no se incorporaron visiones distintas que representaran las posiciones de los partidos de la Alianza por Chile. Ello impidió una alternativa de consenso en términos de respaldo políticos, de ahí una hipótesis explicativa del fracaso de la propuesta.

La Comisión Boeninger entregó un paquete de tres propuestas, todas variantes de sistema proporcional plurinominal, donde las diferencias radican en la magnitud del distrito<sup>26</sup> las cuales varían de 2 a 6 y de 2 a 8 dependiendo de la propuesta, aumentando el número de diputados a 150 y de senadores a 50<sup>27</sup>.

g. Propuesta Tomas Duval (2006).

La propuesta del señor Tomas Duval consiste en un cambio hacia un sistema proporcional compensatorio manteniendo la actual cifra de magnitud de distrito 2 (2 escaños electos por cada unidad territorial), pero plantea una modificación en el coeficiente de división D'Hont que asigna los escaños. En una primera parte se propone cambiar las cifras repartidoras de 1 y 2 por cifras repartidoras 1 y 1,5. Con esto disminuye el umbral requerido para alcanzar su caudal de votos, puesto que el objetivo de conseguir los dos escaños sería más fácil de alcanzar.

La segunda parte de la propuesta consta de un proceso de asignación de 30 escaños adicionales mediante la aplicación de la fórmula electoral D'Hont al total de votos de cada partido. Así, mediante la aplicación de los divisores a la votación de los partidos se obtiene cuántos escaños corresponden a

<sup>25</sup> Aninat y Navia (2005). "Reformas Políticas. Los avances y lo que le falta". En Serie en Foco, Expansiva.

<sup>26</sup> Se entiende por magnitud de distrito el número de escaños a repartir en determinado distrito o circunscripción.

<sup>27</sup> Informe Comisión Boeninger (2006)

cada agrupación. Luego, para dilucidar a qué candidatos, al interior de cada partido, le corresponden dichos escaños, se ordenan de mayor a menor las votaciones de todos los candidatos que no accedieron a cupos con la primera fase del sistema y éstos se asignan en función de un criterio de mayoría relativa.

### **Propuestas de Reforma al Sistema Binominal formuladas a nivel Gobierno.**

Durante el periodo de Transición, el oficialismo propuso en varias oportunidades la derogación del binominalismo. Estos intentos naufragaron debido a la completa oposición de la bancada de la Alianza (la cual ostentaba la mayoría del Parlamento o la mitad de éste, debido al binominalismo y a la presencia de senadores designados). El único paso importante ocurrió como parte de las reformas constitucionales del año 2005, en que el sistema electoral fue trasladado desde la Constitución a una Ley Orgánica, aún necesita de quórum cualificado para ser modificada.

Durante los gobiernos de la Concertación existieron varios proyectos de reforma del sistema binominal. En el periodo Presidencial del ex presidente Patricio Aylwin en el año 1992 se presentó un proyecto de reforma al sistema electoral, el cual introducía diversas modificaciones a la ley n° 18700; Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, fue presentado por los Senadores Alessandri y William Thayer.<sup>28</sup>

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) se presentaron dos proyectos; el primero ingresó a la Cámara de Diputados con la fecha 30/08/1994 para el primer trámite constitucional y fue archivado el 9/07/1997, según oficio 1544 de la Comisión de Constitución.

El Proyecto proponía reformar los artículos 43 y 45 de la Constitución de manera tal que formaran parte del Congreso Nacional solamente aquellos miembros elegidos en votación directas de conformidad con la ley orgánica Constitucional respectiva; eligiéndose, dos o más diputados por distrito.

Se proponía las siguientes modificaciones al artículo 45:

Se reemplaza su inciso primero por el siguiente:

Art. 45. El Senado se compone de 47 miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La Ley Orgánica Constitucional fijará el número de Senadores que corresponderá elegir a cada circunscripción, el cual, en todo caso, deberá ser de dos o más.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Fuente: <http://sil.senado.cl> p. 1

<sup>29</sup> *Ibid.* P. 2

El segundo proyecto, de dicho gobernante, que modifica la “Ley Orgánica Constitucional N°18700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios” que sustituía el Sistema Binominal, ingresó a la Cámara de Diputados con fecha 17/11/1997 y retirado el 9/06/1988.<sup>30</sup>

En primer término, agrega tres nuevos incisos finales al artículo 3o bis de la ley vigente, en el cual se autoriza a los partidos integrantes de un pacto, a subpactar entre ellos y agrega nuevas opciones de asociación electoral no contempladas en la legislación vigente, destinadas a elegir autoridades parlamentarias y además otras modificaciones con respecto a pactos y subpactos, y por último, se reemplaza el artículo 179 señalándose la conformación territorial de cada distrito, manteniéndose el número de 120 diputados en distintos distritos eligiéndose un número variables, dependiendo de la proporción que a nivel nacional represente los ciudadanos inscritos en cada distrito.

Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), a fines del mes de diciembre del año 2005, unos días después de las elecciones presidenciales de ese año, se envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establecía un principio proporcional y representativo del sistema electoral con el objetivo de reformar el sistema binominal<sup>31</sup>. Este proyecto proponía tres reformas a la Constitución para eliminar el número fijo de 120 Diputados y comprometía al Congreso Nacional a buscar un nuevo Sistema Electoral en el periodo de un año. Este proyecto fue rechazado por la Alianza por Chile a través de abstención de sus parlamentarios en la votación, a excepción del Diputado UDI Iván Moreira quien votó en contra, argumentando que era un proyecto vacío y que no era correcto discutir el tema en tiempo electoral, ya que habría sido utilizado por el Gobierno como una forma de apoyar la candidatura de Michelle Bachelet<sup>32</sup>.

En cuanto al Gobierno de la señora Michelle Bachelet, al asumir la presidencia formó una comisión especial para estudiar las modificaciones al sistema binominal. Esta comisión compuesta por personas de diferentes partidos políticos (con la excepción de la Alianza por Chile) fue liderada por Edgardo Boeninger.

La propuesta fue rechazada, tanto por los sectores de la Concertación como de la Oposición. Los intentos de reforma fueron retomados cuando, en abril de 2007, el Ministro José Antonio Viera-Gallo anunció una propuesta con cambios menores al Sistema Electoral, el cual se mantendría vigente pero se agregaría 20 diputados a la Cámara, los cuales correspondían a los candidatos que estuvieron más cerca de ser electos diputados y dentro de los cuales se integraron hasta 5 escaños a la coaliciones que hubieron alcanzado un umbral de 5% de los votos.

La propuesta fue aceptada por la UDI mientras RN condicionó su apoyo, lo que dejó la propuesta sin poder alcanzar el quórum requerido para ser aprobada<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* P. 3

<sup>31</sup> Sistema Binominal, Wikipedia, la enciclopedia libre. P. 3. De 10/09/2009

<sup>32</sup> *Ibíd.* P. 3

<sup>33</sup> *Ibíd.* P. 3

### Cuadro Resumen<sup>34</sup>

Proyectos de Ley presentados por el ejecutivo para la reforma del Sistema Binominal			
Aylwin	Frei Ruiz- Tagle	Lagos	Bachelet
Proyecto específico	2	1	1
Sin Proyectos específicos	Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados.	Senado
Comisión Revisoras			
Sin Proyectos específicos	De Constitución, Legislación y Justicia (C. de Diputados)	De Constitución, Legislación y Justicia (C. de Diputados y Senado)	De Constitución, Legislación y Justicia (Senado)

Nota: El proyecto de reforma del Presidente Aylwin fue retirado por orden de este, por no tener mayoría en el senado.

Propuestas durante el gobierno del Presidente Sebastián Pinera:

En primer lugar se estima que se puede tener un sistema proporcional sin aumentar los 120 diputados.

Estos distritos van a elegir cuatro y seis diputados e involucran al 95% del electorado. Lo que hace que sea un sistema similar al de los concejales, de uso en Chile en el pasado.

Se está manteniendo en la propuesta unos cuatro distritos que siguen siendo binominales y que eligen dos diputados los cuales son Arica e Iquique y Aysén y Magallanes.

Según expresa Andrés Tagle, experto electoral de Segpres, lo que se pretende es unir los distritos lo que significa un cambio para el electorado, porque antes tenía un voto con dos candidatos.

Por cada lista, ahora tendrá al frente un voto con cuatro candidatos por cada lista, o seis con una gama de opciones para elegir

Mucho más importante

<sup>34</sup> Fuente <http://sil.senado.cl> p. 1

Se refunde, además las circunscripciones regionales dobles lo que significa cambiar el sistema binominal por uno proporcional, si bien cinco regiones son las más pobladas, lo que afecta al 75% de la población.

Se considera mejor la propuesta del ejecutivo por que genera el cambio profundo en el sistema binominal que la ciudadanía quiere, sin aumentar el número de diputados; se amplía la posibilidad que los electores puedan escoger entre más candidatos.

Propuesta de la Concertación y Renovación Nacional.

Según el Senador Patricio Walker (DC) Presidente de la Comisión de Constitución del Senado y uno de los autores de la Iniciativa señala que la propuesta fue el resultado de una negociación entre ambos sectores.

Expresa que los especialistas plantearon que para terminar con la exclusión y mejorar la representatividad de las fuerzas políticas era necesario aumentar el número de diputados para mejorar las barreras de entrada al congreso.

La propuesta introduce la proporcionalidad para los diputados y mantiene el binominal para la mayoría de los senadores. Además se busco una fórmula que permita en el Senado corregir la falta de proporcionalidad y eso se logra con ocho senadores nacionales. La mirada de un senador Nacional va a ser más macro, tendrá una visión más allá de las contingencias propias de las regiones<sup>35</sup>.

### **Semejanzas y Diferencias de los dos Proyectos.**

#### 1) Gobierno.

Mantener el número de diputados en 120 y reducir los distritos de 60 a 30. Se elegirán dos, cuatro o seis diputados por distritos. Los nuevos distritos se conforman mediante la fusión de la mayor parte de los actuales.

Los diputados serán escogidos mediante un sistema proporcional con cifra repartidora. En los distritos de Arica, Iquique, Aysén y Punta Arenas seguirá rigiendo el sistema binominal.

Mantener la cantidad de senadores en 38. Las regiones de Valparaíso, Metropolitana, del Maule, del Biobío y de la Araucanía, que actualmente tienen dos circunscripciones, ahora tendrán una. En cada una de ellas, a su vez, elijan a cuatro senadores.

En las cinco circunscripciones refundidas se utilizar un sistema proporcional con cifra repartidora. En el resto se mantendrá el binominal.

---

<sup>35</sup> Diario El Mercurio de 14/ julio de 2013.

## 2) Oposición y Renovación Nacional.

Aumentar a 150 el número de diputados, por lo que se sumarían 30 escaños.

Reducción de los actuales 60 distritos a 29. Se elegirán tres, cuatro, seis u ocho diputados en cada distrito según el número de habitantes de cada uno.

Se votará por candidatos y los ganadores se definirán a través del sistema proporcional con el mecanismo de cifra repartidora.

Se mantienen los 38 senadores actuales y se sumarían otros dos por la nueva circunscripción senatorial Arica –Parinacota.

Se crean ocho senadores nacionales, que se elegirán mediante sistema proporcional con el mecanismo de cifra repartidora. Los demás senadores se seguirán eligiendo a través del sistema binominal.

### **Algunas opiniones, de estudiosos del tema sobre las reformas a los sistemas electorales en general:**<sup>36</sup>

Respecto a las reformas de sistemas electorales hay tentaciones que deben ser resistidas, como por ejemplo, tendencia al impulso de reformas que tomen como único incentivo las cuestiones coyunturales. En este sentido, se argumentan que *“Las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo”*<sup>37</sup>.

Desde una perspectiva global, se puede establecer una evaluación positiva del sistema binominal en términos de estabilidad y gobernabilidad en el sistema político.

En tal sentido, para el concierto latinoamericano y basándonos en el estudio del BID de Payne y Zovatto, el sistema binominal podría ser catalogado como un sistema que *“cumple ampliamente con su función”*<sup>38</sup>, y se ubica como el segundo mejor sistema latinoamericano en conjunto con el de mayoría simple; sin embargo, ningún país utiliza este sistema para elecciones de cámara baja, sino que solo es utilizado en elecciones para la cámara alta en países como Argentina. Lo anterior se desprende del análisis que analiza la tipología de cumplimiento de funciones por el sistema electoral.<sup>39</sup>

Un diagnóstico adecuado posibilita la corrección de las debilidades del sistema y la aplicación de tratamientos óptimos. Es por esto que, con antelación a cualquier reforma electoral, se requiere la presencia de un debate con altura de miras, donde se sinceren las propuestas y los objetivos, pensando

<sup>36</sup> Mauricio Duverger. 2001 “ Los partidos Políticos” México F C E 1981..

<sup>37</sup> Perelli (2006) p.203-211 “ Reforma a los Sistemas Electorales “ Revista de Ciencia Política. volumen 26 n. 1

<sup>38</sup> Payne Zovatto I (2006). “Influencia, Los Sistemas electorales en vida política”. Estudio BID p. 55

<sup>39</sup> Payne y Zovatto I (2006) p. 55

en el interés nacional antes que en el privilegio particular de una o determinada coalición o partido. De la mano de lo anterior, es fundamental esclarecer que desde los sistemas electorales no se puede dar la respuesta a todos los complejos problemas sociales que experimenta una sociedad. Así *“un cambio en la fórmula de representación no modificará hábitos acendrados de la ciudadanía ni dará respuesta por sí solo a fenómenos tales como la exclusión, la apatía, la venta del voto como mercancía, la cultura de la negociación cerrada y el dialogo elitista”*.<sup>40</sup>

Desde otra perspectiva, y pensando en cómo aumentar la competencia del sistema político, existen autores que han propuesto un sistema mayoritario basado en distritos uninominales para la elección de diputados. Los efectos desde el punto de vista de desproporcionalidad, con un sistema mayoritario aumentarían considerablemente, acrecentando el asunto de la exclusión a listas o partidos pequeños. Corresponde considerar que en el caso uninominal, los efectos en la elección de candidatos por cada distrito radicalmente por lo que su simulación es más compleja, aunque asegura afectividad y participación.

Asimismo, no es conveniente que una reforma sea articulada en función de los tiempos y ciclos electorales<sup>41</sup>, puesto que este tipo de escenarios es proclive a la manipulación del sistema y siembra la desconfianza de todo el electorado. A su vez, es fundamental que la reforma sea consensuada, donde su legitimidad emane del respaldo de la comunidad política en su conjunto sin exclusión, toda vez que esto contribuye a que la reforma se internalice de mejor manera.

Los puntos anteriores llevan a pensar en la posibilidad de implementar una serie de reformas al sistema electoral binominal y al régimen electoral en su conjunto, en dos etapas.

### **Primera Etapa: Aumentar la Competencia.**

#### *a. Más y nuevos Electores*

En una primera etapa es fundamental generar un aumento directo en la competencia mediante una reforma al régimen electoral en dirección a la instauración de un régimen de inscripción automática con voto voluntario (recientemente implementado en el país).

Complementado con un sistema de primarias voluntarias pero vinculantes en los partidos políticos para la selección de candidatos (ya implementado en el país.) en primer lugar es vital la inscripción automática para el aumento directo de la competencia y la modernización del SERVEL, ya que genera un nuevo aire al padrón electoral y entrega mayor representatividad al incorporar a cerca de 4 millones de chilenos que no tienen acceso a las

<sup>40</sup> Perelli Carina “Reforma a los sistemas electorales algunas reflexiones desde la Practica” pag 208 – Revista de Ciencia Política, volumen 26 N°, año 2006

<sup>41</sup> Perelli (2006)

urnas en la actualidad. Este proyecto va de la mano con la reforma legal introducida el año 2009 que establece la voluntariedad del voto, generando mayor interés en la participación electoral<sup>42</sup> y deja a la libre conciencia de cada ciudadano el hecho de sufragar en la elección, en vez de hacerlo depender de una sanción impuesta por el Estado, lo que es más consistente con los principios que inspiran nuestro sistema democrático.

b. *Primarias*

En segundo lugar, se ha aprobado la Ley 20640 publicada el 6 de diciembre de 2012 que establece un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Éstas serán voluntarias y vinculantes; simultáneas y nacionales entre los partidos, además, en el caso de nominación de candidatos a Presidente y parlamentarios permitirán a los partidos participar de manera individual, o con otros partidos y a los candidatos independientes, conformando un pacto electoral; deberán optar por una modalidad de padrón electoral (e. g., abierta); serán organizadas por el Servicio Electoral; estarán sujetas a las regulaciones de la ley sobre gasto electoral; y contarán con franja electoral gratuita por parte de los canales de la televisión abierta, entre otros aspectos.

Se trata así de crear un instrumento pre-electoral que tiene el potencial de transformarse en una potente inyección a nuestra democracia ahí donde más se requiere: transparencia, competencia y participación, elementos que constituyen un diagnóstico que encontramos consistentemente en diversas encuestas de opinión. En efecto, se abre un espacio para que los ciudadanos confíen más en el sistema político, y tomen conciencia de que más allá de ser meros sufragantes, en las elecciones generales, en muchos casos no implica más que votar en un verdadero plebiscito. En este caso son los actores elementos claves en el proceso de determinación de los candidatos que competirán. Además potencia una mayor inclusividad; puede aumentar la calidad de los candidatos al pasar por múltiples filtros -más allá del de las solas directivas partidarias, que de todas maneras tienen un rol relevante-; y contará con la atención de los medios de comunicación, lo que es fundamental tanto para el debate programático como para ir preparando el ambiente, afectando la movilización de votantes.

En este sentido, y como lo demuestra la experiencia norteamericana, el éxito de que se instale en Chile una verdadera “cultura de primarias”, estará vinculado al periodo previo, de campaña, de las elecciones primarias -el equivalente a los cauces norteamericanos-, que lleva a los diversos pre-candidatos a buscar apoyos en la comunidad, en activistas y militantes, directamente en sus, clubes y juntas de vecinos; llevando al corazón mismo del pueblo, la deliberación acerca de los asuntos públicos más relevantes para la sociedad.

---

<sup>42</sup> Encuesta IPSOS abril de 2001.

Ambas reformas políticas, cuyos proyectos de ley el gobierno ya ha ingresado, provocan un mucho mayor acercamiento de los candidatos hacia las bases de los partidos y la gente para conseguir apoyo ciudadano, generando una democracia más madura y participativa.

c. *Redistributaje*

¿Es posible mejorar la representatividad del sistema electoral vigente sin la necesidad de cambiar el sistema en su totalidad? La respuesta es sí, y es mediante un redistributaje, es decir, un cambio en la asignación de representación política por unidades territoriales, en conjunto a la instauración del sistema de primarias e inscripción automática con voto voluntario.

La desproporcionalidad territorial y las arbitrariedades en el dibujo de las unidades distritales es un fenómeno de largo alcance en la configuración de sistemas electorales. La doctrina denominada a la desproporcionalidad territorial (razón nº de electores/escaños) “*malapportionment*”<sup>43</sup> y al diseño o dibujo de unidades distritales en función de intereses electorales particulares “*gerrymandering*”<sup>44 45</sup>.

Las implicancias del diseño distrital son enormes, puesto que reflejan el hecho de que diferentes configuraciones en la concentración de electores pueden generar diferentes resultados desde el punto de vista de los resultados electorales y del *outcome* de las futuras políticas públicas.<sup>46</sup>

En Chile, el dibujo distrital obedece a características comunales, por lo que no conocemos experiencias de *gerrymandering* como las que existen en EE.UU., donde los dibujos distritales puede llegar a ser bastantes peculiares. El tema de la justicia electoral en Norteamérica ha sido bastante controversial. Las cortes norteamericanas han procurado distinguir bajo el criterio de admisibilidad más múltiples demandas por justicia electoral. A pesar de lo anterior, se han marcado precedentes desde el punto de vista de la jurisprudencia respecto a asuntos de justicia electoral vinculados al principio de 1 elector 1 voto.<sup>47</sup>

## **Evaluación. Perfeccionamiento en Representatividad.**

<sup>43</sup> Samuels y Snyder (2001)

<sup>44</sup> El concepto “*gerrymandering*” surge de la práctica del gobernador Elbrigde Gerry de Massachusetts, quien en 1812 dibujó un distrito con forma de salamandra para incrementar el caudal de votos del partido republicano, de ahí al nombre *Gerry* (por gobernador) y *mader* (por salamander).

<sup>45</sup> Jacobson (2001)

<sup>46</sup> Issacharoff et al (2007)

<sup>47</sup> Issacharoff et al (2007)

Tras la implementación del conjunto de reformas de la primera etapa que han sido analizadas, corresponde evaluar si continúa siendo necesario incorporar correcciones tendientes a una mejora en la representatividad. Si bien es correcto señalar que el sistema configura un escenario electoral complejo por listas pequeñas, existe evidencia respecto a cómo el sistema binominal ha podido ser “roto”. Ejemplo de lo anterior han sido las candidaturas regionalistas para la diputación de Marta Isasi en Iquique el año 2009; la candidatura senatorial de Carlos Bianchi en 2005.

En este sentido al constatar que existe una exclusión sistemática de sectores políticos minoritarios, es plausible considerar alternativas que apunten a entregar cupos compensatorios. Para ello se han planteado dos alternativas de perfeccionamiento al sistema binominal en este sentido, que ameritan consideración.

### **Encuestas de opiniones del Sistema Binominal.**

Aunque los sistemas electorales, en particular el sistema binominal, por lo general, no son de dominio de la mayoría, se ha estimado de interés, mostrar algunas encuestas para detectar lo que el ciudadano corriente opina, en este caso, sobre el sistema binominal.

#### **Encuesta “C.E.P”.**

Según la encuesta CEP el 60% apoya cambiar el sistema electoral binominal.

La encuesta de noviembre-diciembre de 2011 arroja una opinión mayoritaria a favor de una modificación del sistema electoral, y una mirada más crítica sobre el funcionamiento de la democracia en Chile entregada en la Sede de Centro de Estudio Público (CEP). De acuerdo a cifras solo un 16% de los encuestados dio su opinión respecto a que la democracia “funciona bien o mal”, un 49% dijo que es “regular”, y un 29% aseguró que “funciona mal o muy mal”

Considerando lo manifestado por la investigadora, Carolina Segovia, estos son cambios estadísticamente significativos.

El sistema electoral actual también es puesto en tela de juicio por la ciudadanía, debido a que un 60% considera que debiera cambiarse, el 17% estima que debe mantenerse, en tanto que un 23% no sabe o no contesta.

Según la ficha técnica, el total de la muestra ascendió a 1559 personas, mayores de 18 años, y residente en 147 comunas de todo el país y fue aplicada entre 11 de noviembre y el 11 de diciembre de 2010.

Como es tradicional en este tipo de sondeo, la entrevista se efectuó cara a cara. El error de la muestra es de un 3%<sup>48</sup>

### **Encuesta “CRITERIA”**

Según el sondeo a la opinión pública el 80% opina cambiar el sistema binominal contra el 19% que no opina lo mismo o en contra<sup>49</sup>

### **Encuesta realizada por el diario “EL MOSTRADOR” de la Universidad Mayor**

Según esta encuesta el 63,2% quiere cambiarlo y un 69,5% piensa que es necesario porque un cambio ayuda a mejorar la calidad de la democracia y produce un efecto positivo en relación con mejorar aspectos como la representatividad de las autoridades electas. Se entrevistó telefónicamente a 1000 personas.

### **Encuesta. “CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS”**

Un 63,4% piensa que el cambio de sistema binominal contribuiría a mejorar la calidad de la democracia y un 27,3% opina que no.

---

<sup>48</sup> Diario la Nacion.pp. 1 y 2 de noviembre de diciembre de 2012.

<sup>49</sup> <http://www.eldinamo.cl> Encuesta realizada por el diario EL MOSTRADOR y la UNIVERSIDAD MAYOR

## Conclusiones

Es interesante ver que nuestro sistema electoral ha sido criticado por su desproporcionalidad bajo la forma de “sobre representación de la derecha” y de ser detonante de una baja en la competencia; sin embargo, se ha demostrado empíricamente, que tanto la Alianza por el Cambio como la Concertación, se han visto beneficiadas por el sistema en proporciones similares y las eventuales implicancias del sistema electoral en baja participación, responden a un análisis que no pondera en su real dimensión la compleja cuestión de la desafección cívica.

Si bien es cierto que nuestro régimen electoral necesita modificaciones en pos de mayor competencia e incertidumbre, respecto de los resultados finales de la elección, la evidencia analizada demuestra que el sistema binominal ha logrado generar de forma eficaz la participación y efectividad cumpliendo con su función, no obstante; aún puede perfeccionarse desde criterios como el de representatividad.

Para ello, es importante realizar modificaciones a nuestro régimen electoral de manera de mejorar la competencia, a través de inscripción automática y primarias, mejorar la representatividad a través de redistritaje a cargo de una comisión ad hoc, más una serie de reformas políticas como los límites a la reelección de autoridades; la obligación de que los pactos o sub-pactos presenten un número mayor de candidatos y los límites al gasto electoral por parte de los desafiantes, lo que mejorará nuestro sistema democrático.

Es por ello, que antes cualquier reforma electoral se requiere un debate con altura de miras, donde se sinceren las propuestas y los objetivos, pensando en el interés nacional ante que en el privilegio particular. A su vez, es fundamental entender el contexto en el que se proponen los cambios.

Un régimen electoral no debe cambiarse con frecuencia, por lo que deben analizarse los resultados e impactos de las reformas planteadas que aumentan la participación, representatividad y efectividad, antes de exigir un cambio total al actualmente vigente.

Es evidente que los partidos políticos y los parlamentarios estén movidos por apreciaciones de conveniencia por lo que se hace difícil precisar cuáles son los argumentos objetivos sobre el tema y cuáles son los intereses partidarios y personales intransables, en lo referente al sistema electoral del Congreso Nacional.

Los adherentes del sistema electoral sostienen que el binominalismo fomenta la reducción cuantitativa de los partidos y su convergencia a posiciones moderadas.

Los críticos sostienen que el sistema proporcional permitiría la expresión de todas las fuerzas políticas fomentando una mayor participación en estas decisiones.

Como el binominalismo se refiere a las modalidades para asignar los mandatos según la cual se eligen dos diputados o senadores por lista, por lo tanto este sistema no produce un efecto reductor en el número de partidos sino lo que ha dado es una concentración de partidos, debido a la exigencia de pactos electorales, lo que se manifiesta en bloques políticos de gobierno y oposición.

Hay que considerar que los partidos más grandes están interesados en una reforma electoral en la medida que no se amenace su actual base de representación.

En general según los autores las perspectivas de la reforma electoral en Chile son malas. Respecto de cuál es el mejor sistema para el país no es fácil llegar a un acuerdo en consideración a que los sistemas electorales son muchos y a cual situación histórica y específica se considere mejor. Con respecto a este tema hay que considerar que los partidos tienen objetivos e intereses diferentes y los parlamentarios son además juez y parte en una eventual reforma al sistema electoral por lo que para llegar a un acuerdo se necesita 60 % de mayoría para cambiar el sistema en una coma.

Desde otro punto de vista de todos los sistemas, el binominal es el que mayores posibilidades da a la segunda fuerza electoral ya que con el 33% de los votos tiene asegurado uno de los escaños y considerando lo que le conviene al país, existen dos posibilidades genéricas que favorezcan la formación de mayorías y que privilegien la gobernabilidad, es decir, que “favorezcan la formación de mayorías que tiendan a un menor número de partidos con cobertura nacional, que sean programáticos y que favorezcan la formación de coaliciones”, Como segunda posibilidad “que sea un sistema que privilegie la representatividad, es decir de alta proporcionalidad que induce a distritos grandes con muchos escaños y representación de todas las tendencias y de mayor igualdad en el valor del voto ciudadano entre un lugar geográfico y otro”. En Chile, como se ha planteado anteriormente por el académico Edgardo Boeninger y por el autor de la tesis, es necesario una redistribución de los distritos diputacionales situación que estará presente necesariamente en una reforma del sistema binominal. En el Senado la situación es distinta ya que representación es territorial.

Por otra parte debemos reconocer que el sistema binominal es un sistema técnicamente proporcional pero es el menos proporcional de todos los que son: poca competencia, escasas opciones para el ciudadano, ya que normalmente eligen en dos o dos y dos, congela el sistema político ya que no permite salirse de una coalición sin un alto riesgo de quedar fuera de parlamento.

Con respecto a los partidos políticos podemos decir que a la Alianza, por ejemplo le conviene, por el momento, mantener el sistema binominal, aún teniendo la llave para un cambio electoral y no le conviene la presencia de los eventuales diputados adicionales para dar término a la exclusión ya que estos serían de izquierda (comunistas, humanistas y otros) lo que acentuaría la calidad de minoría en el parlamento.

Además, hay que considerar que tanto la Concertación como la Alianza están sobre representados a costa de otras fuerzas políticas menores; situación más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados.

También existe el problema que dice relación con la presencia de diputados adicionales al parlamento, fundamentalmente comunistas con la posibilidad de ser un balance al tener un poder de veto de facto e inclinar las decisiones del organismo superior en su favor.

A la democracia cristiana en principio le convino el sistema binominal porque le aseguró una lista integra de candidatos a lo largo del país con poca omisión, ventaja que ha perdido al ser mayor el número de adherentes sumados los Partidos Socialista, Partido por la Democracia y el Partido Radical.

Por último es necesario considerar que le conviene a los parlamentarios en ejercicio ya que para ellos lo primero es asegurar su reelección y oponerse a todo diseño o rediseño que modifique el área geográfica, los ciudadanos o el universo de electores que lo han elegido con anterioridad; por esta razón, es que los parlamentarios en ejercicio, en general, no tienen interés en el cambio de sistema.

En resumen, las perspectivas de reforma electoral en el corto plazo son muy negativas porque hay demasiados intereses que favorezcan la mantención del sistema.

Como problema de fondo hay que tener presente que la conformación de las circunscripciones y distritos no obedece a ningún padrón demográfico ni poblacional ya que las zonas fueron seleccionadas geográficamente en forma arbitraria sin considerar si en ellas están inscritas cien mil o un millón de habitantes, lo que afecta también al Senado y se opone al carácter igualitario del sufragio contraponiéndose a la norma Constitucional del artículo 15 sobre el carácter igualitario del sufragio. Por lo que estimamos que en la Región Metropolitana se debería elevar el número de senadores en 4 más para quedar en definitiva en 42 senadores para contra restar la abrumadora mayoría que ostentan las otras regiones pudiéndose también elevar el número de diputados para que sea más equitativo, lo cual estimamos no produciría un rechazo por parte de los integrantes tanto de los miembros de la cámara baja como del resto de las fuerzas políticas por tanto podemos decir, en consecuencia, que antes de propugnar cambios, hay que tener presente que el binominal es un sistema conocido que ha producido buenos resultados.

Como hemos observado durante el curso de la investigación la modificación al sistema binominal es un asunto complejo y algunas posibles modificaciones desde un punto de su materialización no tiene realmente posibilidad de éxito, por cuanto, llevarlas a efecto se opone en forma muy significativa a los intereses en juego de las partes interesadas, es decir, tanto los parlamentarios y partidos políticos, como también es ver qué es lo que le conviene al país desde el punto de vista del gobierno.

Respecto de la supervivencia del sistema binominal diremos, en primer término, que rota las coaliciones muere el sistema, podemos decir además que estas coaliciones han evitado la multiplicación de partidos. No nos parece apropiado, en consecuencia, el planteamiento de algunas propuestas hechas por algunos políticos y académicos a que se ha hecho referencia en el transcurso de esta investigación consistente en aumentar en 30 el número de diputados, los cuales serían elegidos

mediante cifra repartidora en listas nacionales por partido, admitiéndose los pactos electorales. Con respecto a los 12 senadores que se proponía aumentar por esta reforma estos serían también en listas nacionales por partido reforma que no nos parece viable dadas las circunstancias actuales.

No obstante como lo hemos expresado creemos que existirían dos posibilidades para una reforma. La primera consistiría, en primer lugar, aumentar el número de distritos y que estos distritos sean equivalentes en cuanto al número de electores ya que en la actualidad esto no es equitativo ni comparable, es evidente que el voto de un ciudadano de Santiago vale menos que un voto de áreas menos pobladas.

En segundo lugar otra forma de producir un cambio, siempre y cuando las condiciones actuales pudiera ser superada, creemos que podría ser mediante un plebiscito el cual pudiera aprobar un cambio en el sistema de gobierno, es decir de un régimen presidencial a un sistema parlamentario el cual consideramos mejor para el país, aún cuando debemos reconocer que el sistema binominal ha producido estabilidad y gobernabilidad al país lo cual se ha traducido en evidente progreso social y económico, evitando la proliferación de partidos y crisis de las que el país sufrió en épocas pasadas.

.....\*

.....\*

BIBLIOGRAFIATextos

1. Fernández B, Mario 1995 Binominalismo y Proporcionalidad. Corporación Tiempo 2000. Impresos Vis Ltda. Santiago.
2. Reynolds, Andrew And Reilly, Ben 1997 Electoral System Design International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden Edo.Bokhykeri AB.
3. Pasquino, Gianfranco 2011 Nuevo curso de ciencia Política Ed. Fondo de Cultura Económica
4. Torrens, Javier 2006 Los Sistemas Electorales. España. Editores Tecnos.
5. Zúñiga San Martín, Ana María 1987 Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Tribunal Calificador de Elecciones, Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Editorial Jurídica de Chile.
6. Bernaschina, Mario 1955 Manual de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile.  
  
1955. Manual Jurídico n° 57 Constitución Política y Leyes Complementarias. Editorial Jurídica de Chile.

7. Urzúa Valenzuela, Germán 1996 Manual de Derecho Constitucional. Ed. Jurídico de Chile.
8. Bartolini, Stefano 1988 Manual de Ciencia Política. Partidos y Sistemas de Partidos,. Editorial Alianza. Madrid. España.
9. Verdugo M., Mario  
Pfeffer U. Emilio y  
Nogueira A Humberto 1997 Derecho Constitucional. Tomo IV.  
Editorial Jurídica de Chile.  
Andros Impresores.
10. Mortiño Leonardo 1980 Manual de Ciencia Política. Editorial Alianza Madrid.
11. Sartori Giovanni 1996 Ingeniería Constitucional Comparada., Fondo de Cultura Económica, (Chile).
12. San Francisco Alejandro  
Soto, Ángel 1920-2000 Camino a la Moneda. Las Elecciones.  
Presidenciales en la Historia de Chile.  
Centro de Estudios Bicentenario.
13. Heisse González. Julio 1954 Historia Constitucional de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
14. Heisse González. Julio 1992 150 años de Evolución Institucional. Editorial Andrés Bello.

15. Vivanco M. Ángela 2009 Curso de Derecho Constitucional. Bases Conceptuales y Doctrinarias. del Derecho Constitucional. Tomo I. Universidad Católica de Chile.
16. Ribano, Marcela 2007 "La Reforma al Sistema Electoral Chileno". Centro de Estudios Constitucionales.
17. Contraloría General de la República. 1980 imprenta.  
"Constitución Política de la República"
- 18 Cruz-Coke Ricardo 1984 Historia Electoral de Chile 1925-1973  
Editorial jurídica de Chile

#### **REVISTAS Y ENSAYOS**

1. Nohlen, Dieter 2006 La Reforma del Sistema Binominal desde una perspectiva comparada.  
  
.Revista de Ciencia Política. Volumen 26 n° 1,. Editorial de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Sistemas Electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- 2 Perello Carina 2006 Reformas a los Sistemas Electorales, algunas reflexiones desde la práctica de EEUU.
- 3 Carey, Carina 2006 Las virtudes del Sistema Binominal . Darmouth Collage, Estados Unidos.

4. Boeninger, Edgardo 2007. *La Visión Política del Sistema Electoral Chileno*. Ponencia del Ex Ministro y Académico, en el Seminario Internacional sobre Reforma del Sistema Electoral en Chile año (Cieplan) Corporación de Estudio para Latino América.
- 5 Cumplido Cereceda, Francisco 2005 Reforma Constitucional y Régimen Político. Lexis, C y C Impresores.
- 6 Bellolio, Álvaro 2011 "Sistema Binominal". Instituto de Libertad y Desarrollo.
- 7 von Baer, Ena 2007 "Sistema Binominal" Consenso y Disensos Instituto de Libertad y Desarrollo.
- 8 Ceresa, Jaime 2005 "Sistema Binominal". Revista "La Página" Ed. Arce. España. Wikipedia. Enciclopedia Libre . "Genyumandering".
- 9 Marín, Arturo y otros. 2006 "El Sistema Binominal Chileno". [www.carlossalas.com](http://www.carlossalas.com).
- Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre "Sistemas Electorales y Servicio Electoral"
  - "Ley Orgánica Constitucional 18.700. Sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- 10 Vial Solar, Tomas JUL. a DIC. 2007 La ilegitimidad .de la Historia fidedigna de la Constitución de 1980. Revista de Derecho Nº 212, Volumen I, Universidad de Concepción.
- 11 Alcalá Nogueira, Humberto 2008 Revista Chilena de Derecho XXIV, Jornadas de Derecho Público. Pág. 609, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 12 Bulnes Sanfuentes, Francisco 1988 Los distritos electorales y sus representaciones en la Cámara de Diputados Revista de ciencia Política, Ed. Especial Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, septiembre de 1988.

**DIARIOS**

- |    |                                             |                          |                                                                                                                                           |
|----|---------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) | Trujillo Alejandro                          | 26 de diciembre del 2010 | Diario "El Mercurio".<br>Grupo transversal de diputados impulsa reforma electoral que amplía número de diputados. Por. Cuerpo C página 2. |
| 2) | Wilson José Miguel                          | 27 de diciembre de 2010  | Diario La Tercera.<br>Ejecutivo se abre a discutir binominal y diputados piden reforma durante 2011                                       |
| 3) | Paulsen, Fernando y<br>Asahi, Kenso         | 15 de enero de 2010      | Revista Que Pasa.<br><br>El espejismo del voto voluntario N° 2023, p. 42 y 43.                                                            |
| 4) | Walker, Ignacio                             | 4 de mayo de 2013        | Diario El Mercurio<br>Sistema Binominal: "Jaque a la Democracia".                                                                         |
| 5) | Martínez Bascuñán, Gustavo y Torres, Paloma |                          | Diario El Mercurio 01 de enero de 2013<br><br>"Binominal los favorecidos y los perjudicados".                                             |

**ENTREVISTAS**

- 1) *García Rodríguez Juan Ignacio (abogado) Ex Director del Servicio Electoral. República de Chile.*
- 2) *Feliú Segovia Olga (abogada) Ex Senadora Institucional y Presidente del Colegio de Abogados de Chile.*

BCA. UNIV. GABRIELA MISTRAL  
Universidad Gabriela Mistral

