

De un sistema proporcional
excluyente a uno incluyente

Pepe Auth

Introducción

Es frecuente que en la conversación política de legos e iniciados aparezca el sistema binominal como principal factor explicativo de la peculiaridad de nuestro sistema político. Fuente de todas las virtudes o causa de todos los males, el sistema que rige la elección parlamentaria en Chile habitualmente se usa como coartada interpretativa de fenómenos que poco o nada tienen que ver con la manera en que elegimos a nuestros representantes.

Fuente de todas las virtudes o causa de todos los males, el sistema que rige la elección parlamentaria en Chile con frecuencia se usa como coartada interpretativa de fenómenos que poco o nada tienen que ver con la manera en que elegimos a nuestros representantes.

Aunque es un elemento importante de la configuración del sistema político de una nación, el sistema electoral no constituye por sí mismo la realidad de las fuerzas políticas, la estabilidad del sistema, su propensión a las alianzas ni los clivajes (ejes divisorios estructurantes) culturales, sociales y electorales del país.

El sistema electoral, que incluye el número de escaños que se eligen por distrito, la forma en que se vota y se presentan los candidatos y el método de asignación de los escaños, no es un elemento inmutable del sistema político. Al contrario, en democracias consolidadas es usual que experimente variaciones para adaptarse a las necesidades del sistema que naturalmente evolucionan.

Como se sabe, hay dos grandes familias de sistemas electorales: mayoritarios y proporcionales, dependiendo de si su objetivo es favorecer el establecimiento de mayorías o ser la más fiel representación de las corrientes ciudadanas, aunque también pueden desarrollarse infinitas aplicaciones combinando elementos de ambos sistemas.

En Chile, el tema electoral suele abordarse como si se tratara de una cuestión de principios, cuando se trata más bien de procedimientos con distintas consecuencias sobre el funcionamiento de la democracia.

Si bien en nuestro país es posible que el debate esté distorsionado porque el sistema binominal ha convivido con disposiciones constitucionales que exigen altísimas mayorías (hasta dos tercios, en algunos casos, para reformar aspectos fundamentales del funcionamiento de la democracia), este sistema no es más ni menos democrático que otros que se aplican en países a los cuales no se les discutiría su pertenencia a la comunidad de naciones democráticas.

Muchos de los problemas que usualmente se atribuyen al binominalismo electoral tienen otro origen, son comunes a varios sistemas electorales o francamente no tienen el carácter problemático que se les atribuye.

Mitos y falacias sobre el sistema binominal

1. Con escándalo se plantea que en Chile se eligen algunos parlamentarios que obtuvieron menos votos que otros candidatos que no resultan electos. Esto, sin embargo, ocurre en todos los sistemas electorales donde los candidatos se agrupan en listas y estas agregan votos, de manera que el apoyo a un candidato fuerte se traspasa a otro más débil, en tanto que uno con menos adhesión aporta para que sea elegido su compañero de lista. Así funciona en todos los sistemas proporcionales, entre ellos nuestra elección de concejales. La única manera de que esto no ocurra -Francisco Javier Errázuriz lo propuso en su momento- es que los candidatos compitan como personas y se elijan en estricto orden de sus votaciones individuales. Con esta fórmula, sin embargo, desaparecen los partidos, los subpactos y las alianzas como factor de agrupación de las preferencias ciudadanas, razón por la cual discrepamos de ella.

2. También se ha dicho que el sistema binominal hace empatar a la mayoría con la minoría, porque a nivel de distrito a la segunda lista le basta sumar más de la mitad de los votos de la primera para empatar su representación. Al examinar lo que ocurrió en las cuatro elecciones de diputados entre 1989 y el 2001, se obtiene que la Concertación y la Alianza están igualmente sobrerrepresentadas en la Cámara. En promedio, mientras la Concertación ha estado representada en 5,1 puntos porcentuales por encima de lo que su votación nacional le asigna, la derecha registra una sobrerrepresentación de 4,1 puntos porcentuales promedio.

Cuadro N° 1
Representación de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados

| | 1989 | | 1993 | | 1997 | | 2001 | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | % Votos | % Cámara | % Votos | % Cámara | % Votos | % Cámara | % Votos | % Cámara |
| Derecha | 34,18 | 40,00 | 36,68 | 41,67 | 36,26 | 39,17 | 44,27 | 47,50 |
| Concertación | 51,49 | 57,50 | 55,4 | 58,33 | 50,51 | 57,50 | 47,90 | 51,67 |
| Otros | 14,33 | 2,50 | 7,92 | 0,00 | 13,23 | 3,33 | 7,83 | 0,83 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Lo anterior se explica porque hay fuerzas menores e independientes que no logran superar el alto umbral de acceso al Congreso que el sistema binominal impone en la práctica.

El sistema binominal deja fuera a importantes sectores y refuerza la estructuración de los partidos en dos bloques políticos, tal como hacen los sistemas mayoritarios uninominales, pero la distribución de los escaños resulta bastante proporcional a la fuerza de ambos bloques. El sistema mayoritario inglés, por ejemplo, que elige un solo parlamentario por distrito (uninominalismo), también excluye a importantes corrientes políticas y subrepresenta a otras, pero amplifica significativamente la representación de la mayoría, al tiempo que reduce la de la minoría. El sistema binominal, por su parte, en rigor es un sistema proporcional que distribuye escaños entre los principales pactos con alto grado de proporcionalidad, con la salvedad de que los distritos duales generan efectos políticos similares a los de los sistemas mayoritarios, en el sentido que refuerzan la generación de dos bloques políticos y excluyen a las fuerzas que no están alineadas en torno al clivaje principal. Se trata, entonces, de un sistema proporcional excluyente.

3. Al sistema binominal se lo culpa de los durísimos procesos de conformación de las listas parlamentarias de partidos y coaliciones, en circunstancias que buena parte de la tensión de estos procesos es interna a los partidos y ocurriría bajo cualquier sistema, pues siempre habrá más aspirantes que cupos en las listas. El sistema electoral vigente sirve aquí de coartada para esconder la ausencia de mecanismos participativos y democráticos en los partidos para reclutar y seleccionar a sus candidatos. La tensión que se le puede atribuir al sistema electoral es la de los partidos (PPD-PS y PRSD) que no pueden competir en todo el territorio, los cuales deben distribuirse los distritos en un complejo proceso de negociación política. Ambos problemas, sin embargo, podrían tener solución dentro del sistema, ya sea institucionalizando un mecanismo de primarias legales para los partidos y/o bloques o bien simplemente introduciendo la posibilidad para que cada lista presente el doble o triple de candidatos a elegir por distrito o circunscripción.

4. Se dice que el binominalismo limita la renovación de la Cámara de Diputados y que un cambio de sistema abriría paso a mayores tasas

El sistema binominal deja fuera a importantes sectores y refuerza la estructuración de los partidos en dos bloques políticos, tal como hacen los sistemas mayoritarios uninominales, pero la distribución de los escaños resulta bastante proporcional a la fuerza de ambos bloques.

de recambio de los liderazgos parlamentarios. Si se observa la realidad de nuestros diputados, se aprecia que los índices de renovación son comparativamente altos respecto de democracias que tienen otros sistemas electorales (40,8% en 1989, 38,3% en 1997 y 37,6% en 2001). Cuando se analiza la composición de la Cámara según el año de ingreso de los diputados se ve que en 1989 fue electo un 19% de ellos (equivalente a 23 diputados); en 1993, un 16,6% y en 1997, un 26,6%⁽¹⁾. Aunque no parece ser un rasgo privativo del sistema binominal, debe convenirse que actualmente la reelección parlamentaria se ve facilitada por el tamaño pequeño de los distritos, lo que permite construir clientelas cuya acción es difícil de contrapesar por un aspirante a parlamentario sin inserción previa equivalente.

5. Al sistema binominal también se lo responsabiliza de una progresiva reducción de la proporción de la población mayor de 18 años que vota en las elecciones, ya sea por la reticencia de los jóvenes a inscribirse en los registros electorales o por las importantes tasas de abstención, nulos y blancos que se registran en las elecciones parlamentarias. Este es un fenómeno planetario que afecta a todas las democracias consolidadas y que tiene orígenes diversos y complejos que van mucho más allá de la diversidad de los sistemas electorales que se aplican. De hecho, en Chile opera el uninominalismo para elegir al Presidente de la República y los alcaldes y el sistema proporcional para elegir a los concejales, ello sin observarse variaciones importantes de participación que no se deban al interés diverso que generan unas y otras elecciones.

(...) el cambio del período presidencial a cuatro años, que de ahora en adelante asegura simultaneidad permanente con las elecciones parlamentarias, garantizará tasas mayores de participación electoral.

Por lo anterior, resulta riesgoso atribuir la menor participación electoral al sistema electoral, porque bien podría modificarse este sistema sin que se altere el proceso referido. Debe convenirse, eso sí, que el cambio del período presidencial a cuatro años, que de ahora en adelante asegura simultaneidad per-

manente con las elecciones parlamentarias, garantizará tasas mayores de participación electoral que cuando estas se realizaban por separado (700.000 personas menos votaron en las elecciones parlamentarias de 2001, en comparación a las

(1) No sería de extrañar que estas cifras resistan bien la comparación con sus equivalentes en los 20 años previos al Golpe Militar.

elecciones de 1993, y en las parlamentarias de 2005 se recuperó la participación, situándose a medio camino entre el 2001 y 1993). También es probable que los jóvenes participarían en igual proporción que los demás grupos etareos si al cumplir 18 años adquirieran en forma automática el derecho a voto.

6. Se argumenta que sin el sistema binominal no se tendría la estabilidad política que desde 1990 se le reconoce a Chile. Aunque es imposible determinar con exactitud el rol que ha jugado el sistema electoral en la evolución política del país, es claro que esta tiene fundamentos propios de mayor profundidad que los procedimientos de elección de los congresales. La estructuración del país en dos bloques es heredera del clivaje político fundacional del SÍ y el NO, que luego se continúa y cualifica con la consolidación de la Concertación como fuerza de gobierno y de la derecha como alternativa. El hecho que la Concertación de Partidos por la Democracia siempre haya tenido un candidato presidencial único -incluso en 1999 cuando la elección se realizó en completa independencia de las parlamentarias-, que desarrollara un sistema de primarias abiertas para definir a su presidenciable, que en el año 2004 presentara un solo candidato a alcalde en cada comuna cuando regía el uninominalismo para esta elección y que siempre concursara en una lista para la elección de concejales (regida por el sistema proporcional), son hechos demostrativos de que la estabilidad de las alianzas políticas en Chile no es de exclusiva responsabilidad del sistema electoral que rige las elecciones parlamentarias.

Hay, sin duda, razones mucho más poderosas que explican la estabilidad política chilena. Entre otras, la valoración social predominante del consenso por sobre el conflicto y la división, la mayor adhesión a las dos grandes fuerzas políticas por sobre la identificación con los

partidos políticos, el límite al “escape” ideológico de los actores políticos impuesto por la opinión de las personas expresada a través de los medios y de las encuestas y el diagnóstico de unos -respecto de la necesidad de estar juntos para gobernar- y de los otros -en la obligatoriedad de unirse para ser alternativa-, todo ello sumado a un proceso de acortamiento real de las distancias que antaño separaban a las distintas fuerzas políticas en materia económica, política, social y cultural. Y si de sistema electoral se trata, lo que más influye en la mantención de dos bloques políticos en

(...) lo que más influye en la mantención de dos bloques políticos en Chile es la exigencia de mayoría absoluta en la elección presidencial, pues obliga a establecer alianzas más amplias para mantener o conquistar el gobierno.

Chile es la exigencia de mayoría absoluta en la elección presidencial, pues obliga a establecer alianzas más amplias para mantener o conquistar el gobierno.

Incluso, si se acepta la tesis de que la transición necesitaba un sistema electoral que, asociado a altos quórum para modificar las leyes importantes forzara un gradualismo en los cambios y permitiera la adaptación progresiva de todos los actores a la vida democrática, se debe convenir que el sistema político democrático ya se para sobre sus propios pies y se está en condiciones de debatir en total libertad cuál es el sistema electoral más adecuado para nuestro país en el futuro inmediato.

Los problemas del sistema binominal

Ni causante de todos los males ni responsable de todas las bondades de nuestra democracia, a continuación se identifican desapasionadamente los problemas del sistema electoral que rige las elecciones parlamentarias chilenas desde 1989.

1. La relación electores/escaño es escandalosamente desigual a lo largo del país. Varía de 1 a 5 para la Cámara de Diputados -desde los 28.000 electores por escaño en el distrito 59 (Coyhaique) hasta los 138.000 en el distrito 20 (Maipú, Cerrillos y Estación Central)- y de 1 a 27 en el Senado (entre la Región de Aysén y la Metropolitana, donde se elige un Senador por cada 750.000 electores). Como el peso de cada voto es tan disímil, bien podría ocurrir que una fuerza política obtenga la mayoría de los votos nacionales y quedara en minoría en la Cámara y/o en el Senado.

2. El sistema resulta prácticamente impenetrable para quien no se alinea en uno de los dos bloques principales. Un solo senador de todos los electos desde 1989 proviene de fuera de las coaliciones principales y en la Cámara ha habido solo nueve perforaciones del binominalismo. Su descripción detallada no hace otra cosa que mostrar la enorme dificultad para conseguirlo: dos candidatos electos en 1989 en la lista PAIS (los socialistas Juan Pablo Letelier, en Rengo y Juan Martínez, en Coronel) y un independiente (Hossain Sabag, en San Carlos), todos en acuerdos de omisión parcial de la lista Concertación; dos UCCP en 1997 (García-Huidobro, en Rancagua, y Victoria Ovalle, en Santa Cruz) y dos independientes (el diputado ex DC Samuel Venegas, en San Antonio, y la empresaria Rosa González, en Arica), en todos los casos superando electoralmente a la lista de derecha. A ellos se suman Iván Paredes, electo en 2001 como independiente

en Arica, el que si bien era candidato del PS superó a la lista de la Concertación, y Marta Isasi, del Partido del Norte, quien en 2005 fue elegida por Iquique. En siete de los nueve casos descritos, los diputados electos volvieron a su coalición de origen o ingresaron a una de ellas.

Los partidos situados a la izquierda de la Concertación han conseguido votaciones significativas en algunos distritos y circunscripciones, pero desde que el Partido Comunista tuvo un par de opciones claras en 1989 (Copiapó y Cerro Navia) ha estado muy lejos de ingresar al Parlamento. La razón se debe a

que para elegir un parlamentario, la tercera fuerza o el candidato independiente debe superar en votos o a la lista de la Concertación o a la lista de derecha, y ambas difícilmente se sitúan por debajo del 25% en algún distrito de Chile. Por eso decimos que se trata de un sistema proporcional excluyente, ya que la barrera de acceso es altísima, pudiendo perfectamente una fuerza política empujarse por sobre 15% a 20% a nivel nacional y quedar fuera del Parlamento.

(...) se trata de un sistema proporcional excluyente, ya que la barrera de acceso es altísima, pudiendo perfectamente una fuerza política empujarse por sobre 15 a 20% a nivel nacional y quedar fuera del Parlamento.

La reciente separación de la elección de alcalde y concejales, con uninominalismo en la primera y sistema proporcional en la segunda, redundó en que se eligieran 10,7% de los jefes comunales y 6,2% de los concejales no pertenecientes a ninguna de las dos principales coaliciones.

Como en nuestro sistema electoral se eligen solo dos escaños por distrito y el sistema político está estructurado en base a dos coaliciones principales, crecientemente se ha ido instalando la idea de que los candidatos que no pertenecen a ellas carecen de toda posibilidad de ser elegidos. Con ello, naturalmente se produce una fuerte presión sobre el elector para que este no pierda su sufragio entregándoselo a un candidato condenado a perder de antemano y alentando lo que se ha denominado “voto útil”. De este modo, los candidatos no alineados en las dos grandes coaliciones tienden a quedar circunscritos a la adhesión dura de quienes resuelven, a pesar de todo, darles el voto. Así es como los más grandes crecen y los más pequeños disminuyen aún más su tamaño.

El fenómeno del voto útil es tan evidente que en una misma elección -en este caso, las Municipales 2004- la coalición izquierdista “Juntos Podemos” obtuvo un 9,2% de las preferencias en la elección de concejales y apenas sobre un

5%, en la de alcaldes. Esto, porque en la primera sus candidatos competían desde una posición de mayor igualdad respecto de los de la Concertación y la derecha, lo que les facilitó empinarse al 15% para entrar al Concejo Municipal.

3. Los resultados de las elecciones son extremadamente previsibles desde el momento en que se configuran las listas. Tanto así que en el 90% de los distritos está bastante resuelto que la elección solo discernirá cuál de los candidatos de cada coalición entrará al Parlamento. Lo anterior se agrava por el hecho de que la presencia de un candidato fuerte en la lista desalienta la concurrencia de otro similar, para el cual su único horizonte será el de aportar votos para que el primero asegure su elección. De aquí que en buena parte de las circunscripciones senatoriales y distritos no se requiere ninguna experticia particular para acertar en la proyección de senadores y diputados electos.

La incertidumbre se circunscribe a un número limitado de distritos y circunscripciones, cuyo resultado determinará cuál será la coalición política mayoritaria en el Congreso o si se produce un empate en el número de escaños, caso para el cual fue diseñado este sistema de distritos duales. Sin embargo, son pocos los lugares donde una de las listas está en condiciones de obtener el doble de los votos de la lista que le sigue. Lo más frecuente es que la competencia -cuando existe- se establezca al interior de cada coalición, en la disputa por obtener más votos que el compañero de lista y resultar electo.

4. Lo anterior produce en los hechos una transferencia de parte del poder de los electores hacia los partidos políticos, que sustituyen a la ciudadanía al tomar decisiones determinantes en las elecciones. Sea porque la negociación en una coalición estableció que los cupos le corresponden a tales partidos y no a otros o porque la fuerza política

(...) una transferencia de parte del poder de los electores hacia los partidos políticos, que sustituyen a la ciudadanía al tomar decisiones determinantes en las elecciones.

que dispone del cupo decide por un candidato en lugar de otro. Debido a que prácticamente todos los congresistas provienen de las listas de las principales coaliciones, quien logre ser inscrito como candidato por una de ellas tiene una opción privilegiada de ser elegido. A veces, incluso resulta más difícil para algunos ser nominado por el partido o conseguir el cupo en la negociación con las demás fuerzas de la coalición que conquistar los votos para ser electo.

5. Si bien la relación votos/escaños entre las principales coaliciones es

bastante proporcionada, no ocurre lo mismo en la representación de los distintos partidos que conforman las alianzas político-electorales.

Cuadro N° 2
Representación de los partidos en la Cámara de Diputados

| | 1993 | | 1997 | | 2001 | |
|-----|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | % Votos | % Cámara | % Votos | % Cámara | % Votos | % Cámara |
| PDC | 27,2 | 30,8 | 23,0 | 31,7 | 19,5 | 20,0 |
| PPD | 11,8 | 12,5 | 12,5 | 13,3 | 13,5 | 17,5 |
| PS | 11,9 | 12,5 | 11,1 | 9,2 | 10,4 | 9,2 |
| PR | 3,8 | 1,7 | 3,1 | 4,2 | 4,3 | 5,0 |
| RN | 17,6 | 25,0 | 18,9 | 20,8 | 17,4 | 18,3 |
| UDI | 13,8 | 14,2 | 17,4 | 17,5 | 26,8 | 29,2 |

Como se desprende de este cuadro, la Democracia Cristiana y Renovación Nacional estuvieron sobrerrepresentadas en la Cámara mientras fueron mayoría en sus respectivas coaliciones, pero corren el riesgo de estar subrepresentadas si su competitividad continúa disminuyendo al interior de sus pactos. Más que los votos, lo que importa en este sistema es la capacidad de los candidatos de un partido para superar a sus compañeros de lista en el mayor número de distritos donde la negociación les permita competir. Puede ocurrir, por ejemplo, que un partido baje su votación en 4,2 puntos porcentuales -como le ocurrió a la DC en 1997- y, sin embargo, aumente el tamaño de su bancada. O que otro consiga elevar en 4,2 puntos su representación en la Cámara a partir de un solo punto de crecimiento electoral, como le ocurrió al PPD en 2001, producto de su gran eficacia para imponerse en 19 de 23 competencias electorales sostenidas con la DC al interior de la lista de la Concertación. De hecho, en 2005 la Democracia Cristiana aumentó levemente su votación y redujo a solo 17,5% su participación en la Cámara de Diputados.

Pequeñas variaciones en la correlación de fuerzas dentro de las coaliciones pueden producir importantes desequilibrios en la representación parlamentaria. Baste recordar que en 1997 la DC eligió 10 senadores y el PS-PPD solo uno, a pesar de una leve diferencia

Pequeñas variaciones en la correlación de fuerzas dentro de las coaliciones pueden producir importantes desequilibrios en la representación parlamentaria.

de votos globales en esa elección y fenómeno que se repitió con beneficiarios distintos en 2005. Al nivel regional, en tanto, es muy posible que una fuerza política no obtenga representantes para el Senado o la Cámara, a pesar de recibir adhesiones superiores al 20%, como resultado de perder estrechamente en todas las competencias al interior de su coalición.

Parece evidente que el sistema tiende a premiar a la primera fuerza de cada coalición y a castigar a la segunda, particularmente cuando se produce un cierto empate entre las coaliciones principales y existe un pequeño número de doblajes.

6. Si bien es cierto que el sistema de 60 distritos duales facilita la proximidad y el conocimiento de los parlamentarios entre los electores, también alienta la “alcaldización” del rol parlamentario, dificulta el reconocimiento de su papel legislativo y fomenta la personalización de la representación política, pues resulta perfectamente posible sostener una diputación en el tiempo casi exclusivamente sobre la base de una red “clientelar” de beneficiarios directos e indirectos que en cada elección se movilizan para evitar la salida de su benefactor local.

Lo anterior se ha traducido en una extrema personalización del voto, en la propiedad que de hecho tienen los parlamentarios sobre sus escaños, en la alta tasa de presentación a la reelección y en los elevados índices de éxito que exhiben en el intento. Esto, porque a los partidos les resulta difícil sustituir a los candidatos validados por la profundidad y la extensión de sus redes, en tanto que a los candidatos nuevos les es aún más complejo competir con diputados en ejercicio sustentados en poderosas redes de clientes.

7. Es muy posible que en buena medida la dificultad chilena para reflejar las características de la sociedad en el Parlamento tenga que ver con el sistema binominal y sus efectos. Porque los eventuales componentes femeninos, jóvenes, étnicos u otros de las listas de postulantes al Poder Legislativo son muy escasos debido a la dificultad que representa el hecho de que cada partido tiene derecho -cuando lo tiene- a presentar un solo candidato en cada distrito y circunscripción. Como muchos de ellos ya son parlamentarios en ejercicio, el ámbito de inclusión es todavía más limitado. Los partidos tienden a reducir los riesgos e intentan aprovechar al máximo sus cupos, apostando a lo que ya conocen -que, aunque sea limitado, tiene una posición y un reconocimiento-, con lo cual se da un escaso espacio a la experimentación o a los valores emergentes. Esto redundará en bancadas predominantemente masculinas y muy homogéneas en lo social, cultu-

ral, étnico y etareo. Por otra parte, toda pretensión de aplicar cuotas de acción o discriminación positiva se enfrentan al problema de la indivisibilidad de la lista partidaria, que solo en el mejor de los casos presenta un candidato por distrito.

8. Más allá de las consecuencias electorales y políticas del binominalismo, quizás el más grave de sus efectos sea el de favorecer el distanciamiento ciudadano de la política. Este deja fuera a todo aquel que intente representar aspiraciones o pasiones minoritarias y fuerza a los partidos a intentar representarlo todo, perdiendo identidad e igualándose. Con ello, la pérdida de identificación ciudadana con los actores del sistema democrático es creciente, en tanto que la adhesión es frágil cuando no se fundamenta en algún grado de reconocimiento e identidad.

(...) deja fuera a todo aquel que intente representar aspiraciones o pasiones minoritarias y fuerza a los partidos a intentar representarlo todo, perdiendo identidad e igualándose.

Además, ocurre que a la ciudadanía se le presenta una oferta política limitada por las negociaciones electorales y por la imposibilidad de elegir a otros representantes que no estén en la Concertación o en la Alianza, por lo que bajo este sistema es muy poco lo que se pone en juego en las elecciones parlamentarias. En los países con sistema electoral mayoritario, en cambio, se convoca a la ciudadanía a modificar el direccionamiento de la política y para conseguirlo basta el desplazamiento de un pequeñísimo contingente de electores. En los sistemas proporcionales, en tanto, se invita a la gente a marcar nítidamente su preferencia específica y, en gran medida, los resultados de esas opciones definen los programas políticos de gobierno e incluso las características de las coaliciones. Con el binominalismo electoral, en cambio, prácticamente no hay emoción colectiva más allá de la que naturalmente viven aquellos cuyos destinos personales se ponen en juego con la elección.

¿Cambiar para qué?

Para definir un cambio de sistema electoral se debe establecer con claridad cuáles son los resultados que se buscan. A continuación se exponen los que se consideran más importantes.

1. Mantener la estabilidad política

Establecida la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, el principal factor ordenador de la política de alianzas está dado

por la búsqueda de candidatos a Presidente y apoyos políticos suficientes para obtener la mayoría absoluta de votos que la Constitución exige para ser gobierno. La fuerza ordenadora de la elección presidencial es enorme, tanto porque define la ubicación de un partido en el gobierno o en la oposición, como también por la importancia de su influjo sobre la elección parlamentaria y de esta última sobre la primera.

La estabilidad política no depende del sistema binominal que rige nuestras elecciones parlamentarias sino de la exigencia de mayoría absoluta para elegir al Presidente. La fuerza del presidencialismo chileno no deja muchas dudas sobre los recursos que dispone el Primer Mandatario electo con el fin de generar

(...) a estas alturas el sistema binominal es la principal fuente de inestabilidad a mediano plazo y ya no es más su garante.

los apoyos políticos necesarios para su gobierno. Cualquier ejercicio hipotético lleva a la conclusión de que la Concertación estaría estructurada en una sola lista electoral detrás de su candidatura presidencial más fuerte, cualquiera

fuera el sistema electoral que se aplique a la elección de diputados y senadores. Tomando las palabras de Gustavo Alessandri Valdés (CEP, 1986), cuando anticipaba lo que ocurriría con el binominalismo, se puede decir incluso que “quedarían amplios sectores del electorado sin la adecuada representación, lo que conspiraría contra la estabilidad democrática de la Nación”. Efectivamente, a estas alturas el sistema binominal es la principal fuente de inestabilidad a mediano plazo y ya no es más su garante.

De cualquier modo, no debería aplicarse ningún sistema electoral que promueva la excesiva fragmentación de las fuerzas políticas por medio del establecimiento de barreras mínimas de votos nacionales para acceder al Parlamento y habría que fomentar la creación de pactos y subpactos que alienten la agregación de fuerzas electorales.

2. Permitir la representación de todas las corrientes

Cuando se dibuja un sistema electoral, al mismo tiempo se busca satisfacer dos objetivos: facilitar la generación de gobiernos estables y representar al conjunto de la sociedad, al menos en sus corrientes y sectores más significativos. El sistema electoral chileno es mixto. Tiene uninominalismo con segunda vuelta para elegir al Presidente de la República, uninominalismo con mayoría simple

para elegir a los alcaldes, sistema proporcional con distritos plurinominales (6, 8 y 10) para la elección de los concejales y un sistema proporcional con distritos binominales en el caso del Senado y de la Cámara.

En la misma lógica que se aplica a los municipios, por medio de la cual se estimula la alianza más amplia de apoyo a un candidato a alcalde y se permite competir a todos los partidos por la adhesión popular en la elección de concejales, tiene sentido que una elección presidencial que fuerza a las grandes alianzas tenga un correlato parlamentario donde puedan expresarse y competir por el apoyo popular todas las corrientes de opinión en similares condiciones.

La vía para posibilitar el ingreso de “las corrientes más significativas de la sociedad”, como han señalado los sucesivos programas de la Concertación de Partidos por la Democracia, es la puesta en vigencia de un “sistema proporcional corregido”. Esto significa simplemente reducir el número de distritos y circunscripciones para que se elijan más escaños en cada una de ellas. Solo así podrán ingresar al Parlamento sectores minoritarios pero significativos de la sociedad, que sin duda merecen estar representados y con cuya participación se completa y fortalece la democracia.

3. Igualar el valor del voto

Se trata de disminuir la escandalosa desigualdad que hoy existe en la relación del número de electores por escaño. Como es políticamente inviable reducir los parlamentarios de una región, con el objetivo de aminorar la diferencia distrital en los electores por escaño, es imprescindible ampliar el número de diputados y senadores a elegir. Cabe destacar que actualmente tenemos una de las más bajas relaciones electores/escaño del mundo democrático.

Igualar el valor de los votos en un territorio tan diversamente poblado como el chileno resulta muy difícil, pues esto obligaría a un imposible: elegir, por ejemplo, 18 senadores en la Región Metropolitana y solo uno en las regiones de Aysén y Magallanes en conjunto. De todos modos, cualquier reforma debe considerar el objetivo de reducir la enorme desigualdad que hoy existe entre los electores según la región y el distrito que habiten.

4. Transferir más poder a los electores

Se busca que los electores recuperen en su totalidad la decisión sobre quiénes son sus representantes. Para esto es indispensable que todas las forma-

ciones políticas puedan concursar con sus propios candidatos y que las grandes competencias internas en los partidos se resuelvan de cara a la ciudadanía en las mismas elecciones. Con esto se logra aumentar la competencia y la incertidumbre respecto de quiénes serán electos, condición indispensable para motivar la participación ciudadana en los procesos electorales.

5. Reducir la personalización de la política

Distritos más grandes tienen la ventaja de reducir el peso de las clientelas directas en los resultados electorales, aumentando como contraparte el valor de las ideas, la pertenencia política y el eventual aporte legislativo del candidato. Con ello, disminuye la personalización de la política, se tiende a elevar la calidad del Parlamento y se puede tener instituciones partidarias más sólidas y menos dependientes de sus figuras parlamentarias. Al reducir el peso de sus clientelas movilizadas para impedir la renovación y, al mismo tiempo modificar la relación de propiedad que hoy tienen los parlamentarios

con los escaños, se limita la instalación en sus cargos por tiempo indefinido.

Se requiere un sistema que aliente a los partidos, subpactos y coaliciones a presentar a la ciudadanía candidatos que reflejen toda la diversidad de género, edad, origen étnico, social y cultural del país.

a los partidos, subpactos y coaliciones a presentar a la ciudadanía candidatos que reflejen toda la diversidad de género, edad, origen étnico, social y cultural del país. Junto con la representación de todas las corrientes políticas, este es el mejor antídoto contra el distanciamiento ciudadano de la política. Si el Congreso representa mejor a toda la sociedad, recuperaría vigor como lugar de encuentro y debate de todos los puntos de vista y posiciones relevantes.

6. Promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad

Se requiere un sistema que aliente

Un nuevo sistema electoral

Si se quiere proyectar la estabilidad política a futuro, permitir la representación de todas las corrientes en el Congreso, reflejar la diversidad de la sociedad, reducir la odiosa diferencia que existe en el valor del voto, disminuir la excesiva personalización que hoy tiene la política chilena y transferirle a la ciudadanía todo el poder de elegir a sus representantes, el camino es la puesta en vigor de un sistema proporcional incluyente.

La posibilidad de ampliar el número de candidatos o la institucionalización de primarias para elegirlos ayudaría a quitar parte de la presión que el sistema binominal ejerce sobre el sistema político. Si bien esto aliviaría la tensión en las principales coaliciones, no resolvería los problemas de fondo, como son la exclusión, el valor diverso del voto y la dificultad del Congreso para reflejar a la sociedad.

El camino del uninominalismo parcial o total acentúa y radicaliza algunos de los rasgos analizados del binominalismo vigente. Aumenta, por cierto, la centralidad de las negociaciones entre partidos -como se vio en las recientes elecciones de alcaldes-, los cuales ya no tendrán que concordar en dos candidatos para conformar sus listas, sino que deberán convenir uno solo para que los represente con éxito en cada distrito y circunscripción. Por otra parte, al reducir aún más el tamaño del distrito, se radicaliza la tendencia a la “alcaldización” del rol parlamentario, a la personalización de la política y a la posibilidad de que esta se funde casi exclusivamente en el desarrollo de redes clientelares. Esto, para no hablar del valor desigual del voto, cuestión que de morigerarse por esa vía obligaría a acrecentar considerablemente el número de distritos-comuna, es decir, donde diputado y alcalde representan el mismo universo electoral. El mayor problema del uninominalismo es que perfecciona los mecanismos de exclusión del binominalismo, elevando aún más las barreras de acceso para corrientes minoritarias, pero significativas de la sociedad.

El mayor problema del uninominalismo es que perfecciona los mecanismos de exclusión del binominalismo, elevando aún más las barreras de acceso para corrientes minoritarias, pero significativas de la sociedad.

El gobierno del Presidente Aylwin, como se sabe, envió a comienzos de 1992 un Proyecto de Ley que proponía ampliar el Senado a 54 miembros electos en 13 circunscripciones de tamaño variable (de 3, 4, 6 y 8 escaños cada una). Lo propio hacía con la Cámara de Diputados, que pasaba a tener 164 miembros electos en 45 distritos de 3, 4 y 5 escaños cada uno.

El gobierno de Eduardo Frei, por su parte, constituyó una comisión técnica que redactó un informe con varias proposiciones de redistributaje, todas las cuales mantenían en 120 el número de diputados y en 47, el de senadores (al igual que la propuesta anterior, esta también asimilaba las circunscripciones a las regiones, con lo que pasaban a tener 2, 3, 4, 6 y hasta 8 escaños). Los principios generales

de estas propuestas eran, de acuerdo a la introducción del informe, “la igualdad ciudadana ante el voto, la representación parlamentaria de las corrientes significativas y la estabilidad política al largo plazo”.

Elementos de la propuesta proporcional incluyente

1. Elección de 149 diputados en 31 distritos y 50 senadores en 13 regiones.
2. Los distritos eligen entre 2 y 9 diputados. Hay 12 distritos pequeños (2 a 3 escaños), 4 grandes (8 a 9) y la mayor parte de los distritos (17) elige 4, 5 ó 6 diputados.
3. Las circunscripciones senatoriales corresponden a las regiones enteras y eligen entre 2 y 7 senadores. Las del Norte Grande (Tarapacá, Antofagasta y Atacama) y las del Sur Austral (Aysén y Magallanes) mantienen su carácter dual y O’Higgins y Elqui eligen 3 senadores cada una; Maule, Araucanía y Los Lagos, 5 escaños; Bío-Bío y Valparaíso, 6 cada una y la Región Metropolitana designa un total de 7 senadores.
4. Se mantiene el Coeficiente D’Hont que actualmente se utiliza en las parlamentarias y municipales chilenas para la atribución de los escaños.
5. Se reduce, pero no desaparece la desigualdad del voto. Siguen necesitando más sufragios para elegir a un diputado o un senador en Santiago que en Coyhaique, pero disminuye considerablemente el actual riesgo de mayorías de votos no expresadas en el Congreso debido a la escandalosamente desigual valoración que tienen los votos según dónde residan los electores. En general, se dejan relaciones más bajas de electores/escaño para las zonas rurales y alejadas y más altas para las zonas urbanas, particularmente para Santiago.
6. Para que una fuerza política tenga representación en el Parlamento se establece un umbral de 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional. Este umbral se le exige a la lista donde se presenta el candidato electo y este requerimiento vale para el partido solo en el caso que haya presentado

sus candidatos en una lista sin aliados. En el caso del Senado, este umbral se calcula en relación al universo de electores que participa en cada elección senatorial. Si se excluye un candidato por este concepto, resultará electo el candidato de la lista que tenga el siguiente número de votos más alto en la aplicación del coeficiente de asignación proporcional.

7. Cada pacto o lista electoral puede presentar hasta dos veces el número de escaños a elegir por distrito o circunscripción. Estos pueden organizarse en subpactos y se aplica la tercera cifra repartidora por partido, lo que permite agregar votos a los candidatos del mismo partido antes de aportarlos al subpacto electoral.
8. Se busca dibujar los distritos en estricta contigüidad geográfica, sin ningún cálculo que pueda preparar mejores resultados para alguna fuerza política en desmedro de otra. De cualquier manera, toda proyección que quisiera hacerse a partir de los datos actuales es completamente incierta, pues las condiciones y los planteles de candidatos cambiarían significativamente con el nuevo sistema de distritos plurinominales. En este diseño, las regiones completas conforman las circunscripciones senatoriales, mientras las provincias o la agregación de ellas corresponden a los distritos, cuidando de no dividirlos, como suele ocurrir hoy. En Santiago ha sido más difícil trazar las líneas de división de los distritos, habiendo unos más naturales y otros más artificiales, pero la idea es que se elijan entre 5 y 9 escaños en cada uno de ellos.

La proposición que aquí se hace no es más que un ejercicio que permite visualizar gráficamente el significado concreto y la ausencia de dramatismo que conlleva cambiar desde un sistema proporcional excluyente, como el binominal, a uno proporcional incluyente.

Cuadro N° 3
El nuevo Senado

| | R | Circunscripción | Electores | Escaños | Elec/escaños | Nuevos |
|----|------|-----------------|------------------|-----------|----------------|-----------|
| 1 | I | Tarapacá | 225.903 | 2 | 112.952 | 0 |
| 2 | II | Antofagasta | 238.312 | 2 | 119.156 | 0 |
| 3 | III | Atacama | 133.176 | 2 | 66.588 | 0 |
| 4 | IV | Elqui | 301.348 | 3 | 100.449 | 1 |
| 5 | V | Valparaíso | 883.033 | 6 | 147.172 | 2 |
| 6 | V | R.M. | 2.973.579 | 7 | 424.797 | 3 |
| 7 | VI | O'Higgins | 434.683 | 3 | 144.894 | 1 |
| 8 | VI | Maule | 512.875 | 5 | 102.575 | 1 |
| 9 | VIII | Bío-Bío | 1.028.440 | 6 | 171.407 | 2 |
| 10 | IX | Araucanía | 481.196 | 5 | 96.239 | 1 |
| 11 | IX | Los Lagos | 579.056 | 5 | 115.811 | 1 |
| 12 | XI | Aysén | 55.943 | 2 | 27.972 | 0 |
| 13 | XII | Magallanes | 99.633 | 2 | 49.817 | 0 |
| | | Total | 7.947.177 | 50 | 158.944 | 12 |

Cuadro N° 4
La nueva Cámara de Diputados

| | R | Distrito | Electores | Escaños | Elec/esc |
|----|-----|-------------------------------------|-----------|---------|----------|
| 1 | I | Arica-Parinacota | 108789 | 3 | 36263 |
| 2 | I | Iquique | 117114 | 3 | 39038 |
| 3 | II | El Loa-Tocopilla-Antofagasta | 238312 | 6 | 39719 |
| 4 | III | Chañaral-Copiapó-Huasco | 133176 | 4 | 33294 |
| 5 | IV | Elqui | 172610 | 5 | 34522 |
| 6 | IV | Limarí-Choapa | 128738 | 4 | 32185 |
| 7 | V | Quillota-Petorca-I. Andes-S. Felipe | 291731 | 5 | 58346 |
| 8 | V | Gran Valparaíso | 505945 | 8 | 63243 |
| 9 | V | San Antonio-Talagante | 250033 | 5 | 50007 |
| 10 | RM | Santiago Norte | 416957 | 6 | 69493 |
| 11 | RM | Santiago Poniente | 683783 | 9 | 75976 |
| 12 | RM | Santiago Sur | 387223 | 5 | 77445 |
| 13 | RM | Santiago Suroriente | 353146 | 5 | 70629 |

| R | Distrito | Electores | Escaños | Elec/esc |
|--------------|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| 14 | RM Santiago Oriente | 580552 | 8 | 72569 |
| 15 | RM Santiago Cordillera-Maipo | 387242 | 5 | 77448 |
| 16 | VI Cachapoal | 292.475 | 6 | 48746 |
| 17 | VI Colchagua-C. Caro | 142208 | 3 | 47403 |
| 18 | VII Curicó | 135713 | 3 | 45238 |
| 19 | VII Talca | 186221 | 4 | 46555 |
| 20 | VII Linares-Cauquenes | 190941 | 4 | 47735 |
| 21 | VIII Ñuble | 275358 | 5 | 55072 |
| 22 | VIII Gran Concepción | 408970 | 6 | 68162 |
| 23 | VIII Lota-Arauco | 168120 | 3 | 56040 |
| 24 | VIII Bío-Bío | 175992 | 3 | 58664 |
| 25 | IX Malleco | 127082 | 3 | 42361 |
| 26 | IX Cautín | 354114 | 9 | 39346 |
| 27 | X Valdivia | 200378 | 5 | 40076 |
| 28 | X Osorno | 128903 | 3 | 42968 |
| 29 | X Llanquihue-Chiloé-Palena | 249775 | 6 | 41629 |
| 30 | XI Aysén | 55943 | 2 | 27972 |
| 31 | XII Magallanes | 99633 | 3 | 33211 |
| Total | | 7947177 | 149 | 53337 |

Hay distritos que permanecen inalterados como Arica (1), Iquique (2), Curicó (36), Aysén (59) y Magallanes (60). Hay otros que simplemente fusionan distritos previos como es el caso del 3 (3 y 4 actual), 4 (5 y 6), 12 (27 y 28), 13 (25 y 26), 14 (21, 23 y 24), 15 (29 y 30), 19 (37 y 38), 20 (39 y 40) y 27 (53 y 54).

Hay distritos que se desarman en beneficio de la estructuración provincial de los nuevos distritos. Es el caso del actual 8, donde Coquimbo pasa a Elqui (5) y el resto a Limarí (6). El distrito 12, en el cual Quilpué y Villa Alemana forman parte del Gran Valparaíso (8), mientras que el resto pasaría a integrar el nuevo distrito 7. Casablanca se separa del distrito de San Antonio y se anexa al distrito 8. El actual distrito 34 se divide y se ordena según las provincias; el 45 pierde Coronel, el cual se une a Lota-Arauco, mientras que el resto se une al Gran Concepción; del distrito 49 se separan las comunas correspondientes a Malleco y a Cautín. Lo mismo sucede con el distrito 56, que entrega las comunas de la provincia de Osorno al distrito 28, mientras que las demás van a conformar el distrito 29 junto a los actuales distritos 57 y 58.

Autor



Pepe Auth

Licenciado en Ciencias Pecuarias de la Universidad de Chile y Doctor © en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES) de París. Director del Programa de Estudios Electores de la Fundación Chile 21 y Socio-Gerente de Authente Consultores.



© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya publicación fue editada por Cony Kerber, es parte de un proyecto de la Corporación que analizó distintas alternativas de cambio de nuestro sistema binominal.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.

