

# Documento de Trabajo

Nº 86

2007

## **SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL**

Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma

### **Autores**

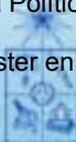
Pedro Figueroa R. \*  
Andrés Dockendorff V. \*\*  
Alejandro Salinas S. \*\*\*

---

\* Investigador INAP. Estudiante Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile.

\*\* Bachiller en Ciencia Política (U. Central).

\*\*\* Cientista Político (P.U.Católica). Estudiante Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile.



## I

**Una aproximación teórica a los sistemas electorales**

Un sistema electoral es el método a partir del cual se transforman los votos de los electores en escaños de representantes (Lijphart, 1995). “El sistema electoral fija los parámetros del juego político y, al estructurar el espacio y las reglas bajo las cuales dicha interacción deberá producirse, contribuye a determinar las formas que los actores políticos adoptan las interacciones posibles y muchos de los elementos de la dinámica política de un país” (Perelli, 2006, p. 204). Según Nohlen (1995), este proceso se encuentra regulado no sólo por el método o técnica para la conversión de votos en escaños, sino también por la distribución de las circunscripciones o distritos, la formación de la candidatura y los procesos de votación.

Lijphart (1994) considera que las principales variables del sistema electoral son la dimensión de las circunscripciones, la fórmula electoral y la estructura del voto. El tamaño o dimensión (M) de un distrito no debe confundirse con la cantidad de electores o población que éste contiene. M se refiere a la magnitud, es decir, el número de escaños asignados al distrito electoral. En Chile el sistema binominal se caracteriza por una magnitud pequeña ( $M=2$ ) en todos los distritos diputacionales y circunscripciones senatoriales. La dimensión del distrito o circunscripción electoral es un tema clave del diseño electoral, ya que la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema va a depender en gran medida del tamaño (M). De acuerdo con Sartori (1996); “cuanto mayor sea el distrito, mayor será la proporcionalidad” (p. 21). De manera similar, fue el mismo Lijphart (1994), quien confirmando las conclusiones a las que llegó Rae en su obra de 1971, *The political consequences of electoral Laws*, (New Haven, Yale University Press), encontró que la dimensión de la circunscripción tenía un fuerte efecto sobre la proporcionalidad.

En tal sentido, al momento de evaluar los sistemas electorales y las fórmulas de conversión de acuerdo a su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad, resulta fundamental considerar la magnitud, ya que puede llegarse a conclusiones erradas sobre las consecuencias y efectos de la variable fórmula electoral, los que en realidad tienen relación con la dimensión de la circunscripción.

Por otra parte, la fórmula electoral es el cálculo mediante el cual los votos se convierten en escaños. La gran variedad de fórmulas electorales que existen pueden ser agrupadas en dos tipos básicos: mayoritarias y proporcionales. Sartori (1996) plantea que los sistemas mayoritarios buscan no sólo elegir un parlamento, sino también un gobierno, para lo cual se requiere establecer “un vencedor indiscutible.” En el grupo de los sistemas mayoritarios, la diferencia fundamental se produce entre los que requieren una mayoría absoluta (50% más uno de los votos) y los sistemas de pluralidad; *first past the post*. En el caso de la mayoría absoluta, se pueden utilizar las modalidades de voto alternativo y el sistema de doble ronda electoral. Ahora bien, siguiendo los criterios de definición dados por Nohlen (1995), mientras en el caso de la representación por mayoría la fórmula decisoria es la victoria de la mayoría y el objetivo de la representación es la formación de mayorías (como también sugiere Sartori), en el caso de la representación proporcional (RP) la fórmula decisoria es el porcentaje de votos obtenido, y el objetivo de la representación en este caso es reflejar la composición del electorado. Este autor distingue tres subtipos de RP: 1. Representación proporcional pura, buscando una proporcionalidad lo más exacta posible; 2. Representación proporcional imperfecta, donde se dificulta el acceso a los escaños parlamentarios a través de

circunscripciones electorales pequeñas, que al generar resultados electorales desproporcionales, tienden a perjudicar a los partidos pequeños; y 3. Sistemas de RP que dificultan lograr escaños mediante barreras legales o límites en la cantidad de escaños disponibles. Aquí, después de que la cantidad de partidos se ha reducido producto de las barreras existentes, los partidos que quedan se distribuyen proporcionalmente los escaños (p. 104).

Respecto a las ventajas teóricas de cada sistema, los defensores del mayoritario argumentan que impide la atomización partidista, fomenta la concentración del sistema de partidos, favorece la estabilidad gracias a la constitución de mayorías, conduce a la moderación política al llevar la lucha política hacia el centro e incentiva la alternancia en el gobierno. En cambio, el sistema de RP, según sus partidarios, facilitaría la representación de todos los intereses y opiniones, impidiendo la constitución de mayorías demasiado artificiales a la vez que promueve la negociación política, impide cambios radicales producidos por distorsiones del sistema, refleja las nuevas tendencias surgidas en la sociedad e impide la formación de bloques de partidos dominantes (Nohlen, 1995, p. 112,113).

A menudo ocurre que los sistemas electorales son diseñados con el propósito de influir en el sistema de partidos. A nivel teórico, las denominadas “leyes de Duverger” son la formulación seminal sobre este respecto. Si bien Duverger (1992) no las llamó “leyes” y reconoció que permanecían en el estado de hipótesis o esquemas, lo cierto es que éste autor; “las entendía y proponía como tales, es decir, como generalizaciones destinadas a captar una relación causal entre la causa *sistema electoral* y el efecto *numero de partidos*” (Sartori, 1999, p. 279). Al abordar cómo un sistema electoral impulsa una organización determinada del sistema de partidos, en “*Los Partidos Políticos*” (1996), Duverger establece sus esquemas, de los cuales sólo el primero fue formulado como lo más próximo a una ley sociológica; 1) “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos” (p. 245), mientras que; “el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo” (p. 266). De esta manera, el autor destaca así “una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios, y los mayoritarios son dualistas. Las excepciones son muy raras y pueden explicarse generalmente por circunstancias peculiares” (p. 245). Mientras que respecto al sistema mayoritario de segunda vuelta y la RP; “las influencias de uno y otro no son absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la mas difícil de precisar”, especialmente según reconoce el autor, por el número limitado de casos de elecciones de segunda vuelta (p. 266).

Pero si el mismo Duverger reconocía que los sistemas electorales no determinan la vida política, sino que sólo la estimulan al reforzar o debilitar otros factores, Rae fue más allá al sostener que “los sistemas partidistas están influidos por numerosas variables; sociales, económicas, legales y políticas. La ley electoral es sólo una entre muchas fuerzas determinantes y es imposible, en segundo lugar, distinguir todos los factores contribuyentes ni asignarles ponderaciones siquiera aproximadas. Peor aún, las propias leyes electorales se ven conformadas por los sistemas partidistas.” (Rae, Citado en Lijphart, 1994).

Así, reconociendo las variables que influyen en la conformación de los sistemas partidistas y renunciando explícitamente a “la fuerza lógica de un análisis acerca de las condiciones necesarias y suficientes, contentándonos con condiciones que facilitan o bien obstaculizan”, Sartori (1999) formula leyes de tendencia. Estas Leyes de tendencia son: 1. “El sistema

uninominal facilita (es una condición que facilita) el formato bipartidista y, al contrario, obstaculiza (es una condición que obstaculiza) el multipartidismo. 2. “Los sistemas proporcionales facilitan el multipartidismo” (p. 301).

Lo expuesto hasta ahora permite un acercamiento teórico a las características básicas y las propiedades formales que la teoría entrega respecto a los sistemas electorales. El propósito de este artículo es revisar la discusión en la literatura y las propuestas de reforma al sistema electoral chileno. Pero antes de adentrarnos en esta tarea, resulta necesario explicar algunas propiedades formales que permitan caracterizar de manera mínima el sistema binominal chileno.

### ***El binominal chileno, ¿Proporcional o mayoritario?***

La demostración de que el debate sobre el sistema electoral binominal vigente en Chile no está zanjada, se ilustra en el hecho de que aún no existe pleno consenso en torno a su definición, ya sea como un sistema de RP o como uno mayoritario. Valenzuela (2005), junto con denominarlo “binominal mayoritario por lista” reconoce su peculiaridad y particularidad dentro del gran número de fórmulas electorales existentes y más adelante termina por reconocer que más que una fórmula mayoritaria corresponde a un sistema de representación proporcional (p. 55). Por su parte Nohlen (1995) también lo caracteriza como mayoritario, con peculiares efectos comparado con el sistema uninominal. Más tarde, éste autor define al binominal en virtud de los principios clasificatorios acuñados por él mismo: de acuerdo al principio de la decisión, el binominal es mayoritario, mientras que el tamaño del distrito ( $M=2$ ) lo acerca más al principio de representación proporcional, dando eso sí, ventajas a la minoría (Nohlen, 2001). Finalmente, hoy plantea el carácter “*sui generis*” del sistema electoral chileno, ya que no favorece al partido mayoritario sino que tiene efectos proporcionales a la vez que excluye de la representación a los partidos que no poseen capacidad para coaligarse (Nohlen, 2006).

Fernández (1998) sugiere que el binominal chileno corresponde a un sistema semi-mayoritario y Tironi y Agüero (1999), Siavelis (1993) y Garretón (2006) lo definen como un sistema “mayoritario binominal”. En su comentario al trabajo de Siavelis (1993), Tagle (1993) no duda en rotular al binominal como un sistema mayoritario, y en la misma línea, Guzmán (1993) lo define como de “*tendencia mayoritaria*”.

Con todo, la literatura se ha inclinado por reconocer que el binominal, más allá de los efectos mecánicos que provoca y las tendencias que origina o incentiva, es técnicamente un sistema de representación proporcional. Por cierto, la salvedad de la pequeña magnitud del distrito ( $M=2$ ) y la aplicación de una fórmula de conversión de votos en escaños considerada como una de las menos proporcionales, se confabulan para que, más allá de sus propiedades formales como sistema de RP, sus efectos y las dinámicas que genera sean propias de un sistema de representación por mayoría. Siavelis (2005b, p. 26) reconoce que pese a la ironía (y en contra de lo que él mismo sostuviera años atrás), por los efectos que produce, el sistema binominal es técnicamente un sistema de representación proporcional; mientras que Auth (2005) lo define como un sistema proporcional “excluyente”. Por su parte, Cabezas y Navia (2005) reconocen que la única diferencia con el sistema de RP vigente antes de 1973 es la magnitud del distrito ( $M=2$ ). Finalmente, von Baer (2006) sostiene que, pese a ser un sistema proporcional, el binominal chileno, al tener umbrales de representación tan altos, privilegia a las mayorías.

Algunas propiedades formales del binominal son la aplicación de una variante del método D' Hondt para la conversión de votos en escaños, distritos de magnitud  $(M)=2$  y listas abiertas.<sup>2</sup> En el binominal, el primer escaño se lo lleva el candidato mas votado de la lista que obtiene más votos, mientras que para la asignación del segundo cupo, la segunda lista requiere, bajo la premisa de dos coaliciones en un distrito o circunscripción, obtener el 33.4%, porcentaje que disminuye a medida que una tercera fuerza (en Chile, por ejemplo el Partido Comunista) se lleve una parte (Altman, 2005). Si las fuerzas minoritarias se llevan, en un distrito, el 10% del total de votos, la segunda lista ya no requiere del mentado 33.4% de los votos, sino que tan solo del 30%. Es decir, tal como lo plantea Siavelis (2005a), en el sistema electoral chileno, el umbral es una función que varía de acuerdo a la cantidad de listas en competencia. Carey (2004) entiende esta lógica como los “dos umbrales de voto” requerido por las listas, ya sea para obtener un escaño, en el caso de la segunda votación; o ambos para la primera (p. 230).

## II

### **Ley electoral: fantasmas, temores y objetivos de la ingeniería electoral del régimen autoritario**

Si bien al interior del régimen militar se planteó que el sistema binominal había sido fijado en la Constitución de 1980, lo cierto es que éste fue adoptado sólo para la elección de senadores con la LOC 18.700 de 1988 y extendido luego también para la Cámara de Diputados mediante la Ley 18.799 de 1989 promulgada después del plebiscito de 1988, con el fin de construir los distritos y las circunscripciones en función de los resultados de del plebiscito ( Joignant y Navia, 2003; Cabezas y Navia, 2005; Valenzuela y Siavelis, 1991). Cabezas y Navia sostienen que “la preocupación por diseñar un sistema que favoreciera la moderación parecía ser el componente central en la lógica que guió la adopción del sistema binominal” (p. 32).

En la lógica del régimen militar, el sistema electoral de RP vigente hasta 1973, favorecía la proliferación de los partidos, en lo que era considerado un multipartidismo excesivo que fomentaba los ideologismos y la demagogia (Historia de la Ley 18.799: 49). Antes, en las discusiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (Comisión Ortúzar), varios de sus miembros tenían una clara posición de rechazo a la reinstauración de un sistema de representación proporcional como el existente hasta 1973 (Gamboa, 2006). El rechazo a la RP en la Comisión Ortúzar quedó graficado en el documento “Proposiciones e ideas precisas”, donde la Comisión señala que la RP que existió hasta 1973 “ofrecía grandes inconvenientes, ya que estimulaba la división de las opiniones y de los partidos, contribuía a la proliferación de estos, los transformaba en causas monopólicas de la expresión ciudadana, con exclusión casi absoluta de los sectores independientes y producía una desvinculación casi absoluta entre los ciudadanos y los candidatos, ya que estos eran nominados por los partidos políticos con prescindencia de la voluntad de los electores” (Comisión Ortúzar, 1981: 257; en Gamboa, 2006).

---

<sup>2</sup> Un sistema de listas abiertas significa que el elector tiene la opción de marcar preferencias por personas de una lista (Carey, 2006). El sistema de listas abiertas es evaluado positivamente por este autor, ya que concede; “a los votantes chilenos la oportunidad de recompensar o castigar, mediante una simple marca en la lista, la actuación en el poder o en una campaña de cada uno de los candidatos parlamentario” (p. 235).

Cabezas y Navia (2005) plantean que la moderación que se buscaba debía traducirse en la formación de dos grandes bloques políticos que giraran en torno al centro político, a diferencia de lo ocurrido en el proceso político chileno desde la irrupción de la Democracia Cristiana (DC) hasta 1973. Los reformadores buscaban entonces, disminuir la ideologización del sistema de partidos, proporcionar ventajas a la derecha, generar una competencia centrípeta y bipolar, reducir el número de partidos y, con el tiempo también, excluir y erradicar a la izquierda (Siavelis, 2004, 2005a y 2005b).<sup>3</sup>

Bajo el sistema de RP con método D'Hondt modificado utilizado hasta antes del golpe militar, habían aumentado notablemente los incentivos para las escisiones partidarias y la irrupción de nuevos partidos. Al no existir barreras en las elecciones parlamentarias; "entre nuevas formaciones y las astillas que quedaban de partidos preexistentes, había fácilmente entre 10 y 25 partidos distintos, al igual que algunas listas *independientes* que servían como disfraz para los partidos" (Valenzuela, 1995, p. 38, 39).

En una entrevista realizada al ex Ministro del Interior del régimen militar, Sergio Fernández, éste señala dos razones por las cuales ya a comienzos de los ochenta se opta por el binominalismo: "en primer lugar, porque este sistema garantizaría el funcionamiento del gobierno del país, en el sentido de que se produjeran mayorías estables que permitieran gobernar y que existiera además la posibilidad de que eso contribuyera al entendimiento, esto es, una aproximación al centro que obligara a acuerdos moderados. En segundo lugar, el binominalismo cumplía con el objetivo de impedir que, una vez que Chile retornara a la democracia en 1990, se implementara un cambio total de todo lo que se había hecho -la reforma económica y política- por el mero cambio" (Gamboa, 2006, p. 59, 60).

Por su parte, y siguiendo los hallazgos de Duverger y Rae, Mertz (1982) concluía al inicio de la discusión sobre el sistema electoral a implementar en Chile, que si bien las condiciones culturales e históricas (que podemos entender como clivajes) podían conducir a la restauración de un sistema de partidos fragmentado y caracterizado por la inestabilidad y el inmovilismo, mantener la representación proporcional podía tender a que el sistema volviera a uno como el vigente hasta 1973, mientras que la aplicación de una fórmula de mayoría simple de una vuelta "ejerce presión hacia un sistema bipartidista" (1982: 90). Mertz esperaba que la presión ejercida por el sistema mayoritario que él proponía detuviera la fragmentación y la inestabilidad. Según Gamboa (2006), por esa época el Ministro del Interior, Sergio Fernández, también era partidario de un sistema uninominal.

Pero, si lo que se buscaba era evitar los efectos multiplicadores de la RP cabe la pregunta; ¿por qué no se adoptó directamente un sistema mayoritario, como sugería, por ejemplo, Mertz? En la respuesta oficial, el régimen militar argumentaba que era necesario un sistema que "asegurara la gobernabilidad y la eficiencia" por una parte, y por otra la representación de las minorías (Historia de la Ley 18.799: 267). El último punto es clave. Lo que el "legislador" de la época buscaba era un sistema que facilitara la representación de los partidos que no consiguieran convertirse en mayoría, evitando el control absoluto del

---

<sup>3</sup> Sobre este punto, Siavelis (2005a) sostiene que los reformadores del régimen militar "recurrieron a la hipótesis del votante medio de Downs como la lógica que generaría la competencia centrípeta y bipolar entre los partidos en Chile. Sin embargo, como lo demuestran Magar y otros, Downs baso su análisis en circunscripciones de un solo miembro, y la dinámica bipolar producida por magnitudes de dos difiere de la explorada por Downs y puede incluso fomentar la competencia centrifuga" (p. 193).

Congreso por un partido (que se suponía podía ser el centro y la izquierda como coalición de partidos), donde ni los quórum fueran suficientes para evitar que se alterara el statu quo (Navia, 2004; Siavelis, 2004; Cabezas y Navia, 2005). Según Siavelis (2004), con un sistema mayoritario, la derecha habría visto mermado su presencia en el congreso. El mismo Fernández reconoce en la entrevista citada anteriormente que la opción mayoritaria se rechazó porque “con ello se corría el riesgo de que un grupo determinado logre una mayoría muy abrumadora, aún cuando en ese momento no se podía saber quien iba a ser, si la derecha o la izquierda” (Gamboa, 2006, p. 59).

En 1989, los diseñadores electorales tenían claro que la oposición al régimen militar, que agrupaba a la izquierda y al centro, obtendría una mayoría de votos en la mayoría de las circunscripciones, ante lo cual el binominal podía proteger a la segunda fuerza, que iba a estar constituida por los partidos de derecha. Pero no sólo el binominalismo sería utilizado con ese fin. La ingeniería aplicada al diseño y confección de los distritos y las circunscripciones a la luz de los resultados del plebiscito de 1988 también buscaron favorecer a los sectores de derecha. Joignant y Navia (2003) dan cuenta de esta situación al señalar que las regiones donde la opción “Sí” obtuvo mejores resultados en el plebiscito se vieron favorecidas con un número de escaños superior al que les habría correspondido de haberse realizado una distribución de los mismos de acuerdo a la población de cada región. Según éstos autores, no sólo es notoria la subrepresentación de la Región Metropolitana, donde la opción “Sí” obtiene uno de las votaciones más bajas, sino que se sobrerrepresenta, asumiendo el ideal de la proporcionalidad territorial y la igualdad del voto, a las regiones XI, XII, VI, VII, IX y X. Antes, Valenzuela y Siavelis (1991) apuntaban en la misma dirección, afirmando que producto de que la demarcación efectiva de los distritos electorales tuvo lugar después del plebiscito, ésta se realizó a la luz de los resultados, trazándose los distritos de manera tal de determinar una proporción más baja de escaños en los bastiones del régimen militar, y una proporción más alta donde la opción “NO” era fuerte.<sup>4</sup> Bajo esa lógica, se diseñaron distritos, por ejemplo, que agruparon comunas sin contigüidad física, rompiendo en algunos casos unidades administrativas como las gobernaciones (Auth, 2006).<sup>5</sup>

Por su parte, Siavelis (2005a) cree que resulta exagerado sostener que todo el sistema fue diseñado como una “reacción de pánico ante los resultados electorales del plebiscito”, sino que los resultados “influyeron hasta cierto punto en la estructura final del sistema” (p. 195). Esta idea se sostiene al observar la posición que Arturo Marín (1986)<sup>6</sup>, quien participó como secretario del Subcomité Conjunto que reunía miembros de la Comisión Fernández y del Consejo de Estado, quien a mediados de los ochenta sostenía que el nuevo sistema electoral binominal, aún no definido en esos años, tenía por objeto disminuir la izquierdización del sistema de partidos, favorecer la moderación y centralizar los planteamientos de los partidos. Partiendo del supuesto de que en Chile, en esa época, se denominaba como centro a lo que

<sup>4</sup> De acuerdo con Valenzuela y Siavelis (1991) un voto en el distrito 52, donde el régimen militar obtuvo una votación importante en el plebiscito, valía tres veces más que un voto en el distrito 18, donde la oposición tuvo mejores resultados. Si bien los autores reconocen que los distritos antes del 73 también favorecieron a las zonas menos pobladas, esto se habría dado en menor proporción. Además, dado que el general Pinochet fue rechazado por un 54,7% de la población, la reducción de los distritos a M= 2 habría tenido como fin garantizar a los partidos de derecha la mitad de los escaños con menos del 40% de los votos (p. 39).

<sup>5</sup> El régimen militar habría aplicado lo que los autores denominan como *Gerrymandering*, que consiste en la distribución y confección manipulada y sesgada de los distritos y circunscripciones con el objeto de maximizar la votación propia y dispersar la del oponente (Nohlen, 1995, p. 50; Sartori, 1996, p. 35).

<sup>6</sup> Siavelis (2005a) cita a Pastor para recordar que existen antecedentes sobre la posibilidad de adoptar el sistema binominal desde 1984. En ese sentido, Siavelis recoge las opiniones de quienes creen que “la trayectoria del binominal es más larga, que la decisión de adoptarlo fue mas compleja, y que el calculo político inmediato no desempeñó un papel tan importante” (p. 195).

en realidad era la izquierda e izquierda a la extrema izquierda, Marín proponía que un modo de lograr que los partidos políticos chilenos se ubicaran en torno al centro político era instaurar la fórmula binominal o “uniforme y simultánea de a dos” (p. 142). Para Marín, esta fórmula uniforme y simultánea de a dos, podría lograr un efecto reductor y centralizador para la segunda elección parlamentaria, es decir para 1993. El sistema produciría la moderación de las fuerzas de izquierda, debido a la necesidad de diferenciarse de la izquierda extrema. Debido a que sólo se escogen a dos representantes en cada circunscripción, el binominal obligaría a los partidos (este autor se ocupa principalmente de la izquierda) a buscar una votación de mayoría, lo que los llevaría a acercarse al centro político.

Para Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela (1983, p. 258) el objetivo principal del régimen militar con respecto al sistema de partidos en Chile era, según su visión en ese momento, de carácter regenerador, siendo el objetivo último liquidar el sistema de partidos tradicional. En un artículo posterior del mismo J. Samuel Valenzuela con Peter Siavelis (1991), ambos autores apuntan en idéntica dirección al sugerir que la visión negativa que las autoridades militares tenían sobre la responsabilidad del sistema de partidos en la “ruptura de la democracia” los llevó a buscar la reestructuración del sistema de partidos, y no la restauración del sistema preexistente. Según Valenzuela y Valenzuela (1983), existía convicción en los círculos gubernamentales, que ello era posible, ya que pensaban que los partidos tradicionales obtenían sus apoyos de electorados cambiantes que no reflejaban tendencias políticas arraigadas, derivadas más bien de manipulaciones de los partidos y sus líderes. Los tecnócratas e ideólogos del régimen militar creían posible una regeneración del sistema en base a dos mitos que los autores derriban: 1. “El ascenso de la izquierda está estrechamente vinculado a la expansión del sufragio y su vigor deriva de llamamientos demagógicos a la mayoría de los ciudadanos empobrecidos de un país subdesarrollado” (p. 260). El mito 2 señala que; “el sistema de partidos chileno está constituido por cuadros y militantes que se beneficiaron con el sistema anterior, pero que están poco arraigados en la sociedad” (p. 266).

Los autores citados sostienen que los partidos tradicionales no habían desaparecido, ni lo harían en el futuro previsible, sino que a diferencia de lo que creían en el gobierno, la imagen del congelamiento del sistema de partidos ilustraba la notable permanencia y solidez del mismo (p. 270).

Ahora bien, un interesante estudio cuantitativo de la época logra algunas conclusiones interesantes a partir de simulaciones de distintas fórmulas electorales para Chile. El estudio, de Ferrer y Russo (1984), pretendía dar cuenta, a través de simulaciones, de la problemática relación entre fragmentación del sistema de partidos y fórmula electoral. Aplicando el índice de fraccionalización de Rae, los autores toman las elecciones a diputados de 1961, 1965 y 1969 y aplican dos sistemas electorales; la RP con el método D'Hondt y sistema de mayoría simple. Los análisis se basan en el supuesto de que los electores votan por partidos y no por personas. Además, se supone también que las preferencias del electorado no están influidas por el sistema electoral. La evidencia obtenida por los autores, corrobora, según estos, la dificultad de conseguir proporcionalidad y evitar a la vez la fragmentación del sistema de partidos. El estudio concluía que “los sistemas parlamentarios que tienen una mayor fragmentación son el sistema chileno vigente hasta 1973 y la mayoría simple con 3 y 2 representantes. Los sistemas que dan orígenes a las Cámaras menos fragmentadas son los de coaliciones con mayoría simple y fórmula D'Hondt con 2 representantes y también los de mayoría simple con 1 representante” (p. 148).

En una conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos en 1985, Dieter Nohlen (1985) destacó la influencia, en el caso chileno, de las elecciones presidenciales concurrentes sobre las parlamentarias, y su impacto en la configuración y cambio en el sistema de partidos<sup>7</sup>. En opinión de éste autor, la legislación electoral en Chile debía dirigirse contra los partidos pequeños. Ello generaría “un sistema de partidos más estable y más claramente estructurado, más disciplina partidaria, menos personalismo, menos intelectualismo. Las grandes corrientes partidarias gozarían de mayor peso y los sectores marginales no se desprenderían tan fácilmente” (p. 84). Dado que para el caso Chile, Nohlen acusaba la existencia de un “abanico ideológico” de importancia, lo apropiado sería un sistema pluralista que pudiera otorgar flexibilidad y estabilidad al sistema político, evitando un sistema bipartidista, que funciona sólo cuando las distancias ideológicas entre los partidos son reducidas. (p. 84, 85). Esta primera propuesta de Nohlen se inclinaba por sugerir un sistema de RP con fórmula D’Hondt, distritos plurinominales de magnitud relativa, de entre tres a siete; un mapa electoral que se basara en la división administrativa del país y la prohibición de pactos electorales (p. 85).

Posteriormente, en un análisis cuantitativo del Anteproyecto de Ley sobre el sistema de electoral público, Ferrer y Russo (1986) simulan las opciones de mapa electoral contenidas en el proyecto preliminar. La primera opción, propuesta por Gustavo Alessandri, consistió en un mapa electoral de 27 distritos, los cuales escogen, de acuerdo a la densidad poblacional, 3, 5 y 7 diputados. La opción del Comité Conjunto de la Comisión Fernández y el Consejo de Estado consistía en el diseño de un mapa electoral compuesto por sesenta distritos binominales (M=2). Finalmente, Fernando Ochagavía propuso un mapa electoral de cuarenta distritos con una magnitud uniforme de 3 diputados. La fórmula electoral propuesta en el Anteproyecto consistía en la aplicación del método D’Hondt de cifra repartidora, igual que el sistema existente en Chile hasta 1973, pero con la diferencia de que ahora se introducirían umbrales mínimos que debían ser superados para obtener representación a través de ese método. El umbral registrado en el artículo 208 establecía un mínimo de 7 diputados después de la aplicación de la fórmula, o el 7% de los votos válidamente emitidos (p. 197, 198).

A partir de la nueva fórmula y los mapas electorales propuestos, nuevamente Ferrer y Russo realizan simulaciones con las votaciones de diputados de 1961, 1965 y 1969. Los análisis tienen como supuestos, primero, que los electores votan por el partido y no por el candidato y que pese a que los partidos forman coaliciones con el objeto de maximizar su votación, los electores continúan votando por el partido, independiente de la coalición (p, 203). Los resultados que los autores obtienen los llevan a concluir que el diseño distrital no se ajusta a los criterios poblacionales ni geográficos que el anteproyecto supone. Las simulaciones, demostrarían que no se obtenía, con la fórmula propuesta y los distritos diseñados, una situación más proporcional y más estable que el promedio histórico registrado en los 60. El umbral tampoco representaba una contribución a la estabilidad, sino que más bien aumentaba la desproporcionalidad (p. 209).

Hasta ahora, se ha visto como la discusión sobre el sistema electoral en los años ochenta estuvo marcada por una multiplicidad de miedos, fantasmas e intereses. Exceptuando los trabajos cuantitativos de Ferrer y Russo, el resto de las propuestas oficiales así como los ensayos y opiniones, estuvieron sesgadas ya sea por anteojeras ideológicas, el fantasma del sistema de partidos previo a 1973 y el interés por evitar que una mayoría de la oposición a la

<sup>7</sup> Sobre este punto véase también Carey (1994).

dictadura emprendiera cambios a las políticas y el diseño institucional. Sin embargo, el sesgo ideológico y la escasez de estudios y análisis rigurosos presentes en el debate sobre el binominal no es exclusividad de los actores políticos y los técnicos del régimen militar en los 80', sino que también ha sido una constante en los noventa, donde la crítica al binominal excede, en varios casos, el análisis y la conciencia de las propiedades formales, los efectos y alcances de un sistema electoral, atribuyéndosele al binominalismo, por ejemplo; el descenso de la participación política, la desafección juvenil, la calidad de la democracia, e incluso, sugiriéndose su impacto negativo en el futuro para la gobernabilidad, dada la exclusión de las terceras fuerzas. Lamentablemente, como bien reconoce Auth (2006), en general, el binominal ha sido usado también "como coartada interpretativa de fenómenos que poco o nada tienen que ver con la manera como elegimos a nuestros representantes" (p. 155). Ahora, por otro lado, el nivel y la calidad de muchos trabajos e investigaciones ha mejorado ostensiblemente, de la mano de una mayor especialización disciplinaria de los científicos sociales. Por ello, a continuación se abordará la discusión sobre el binominal en democracia, con el objeto de identificar y agrupar los argumentos y análisis de sus críticos, así como la respuesta de quienes lo defienden al ultranza o quienes matizan las críticas destempladas y en algunos casos carentes de objetividad.

En la siguiente sección, serán tratados puntos en discusión sobre los efectos y resultados del binominalismo, dando cuenta de aspectos como la volatilidad, la exclusión, la proporcionalidad, la moderación y la competitividad.

### III

#### Mitos, supuestos y efectos del binominal en la literatura

Ya en democracia, una buena parte de la literatura, que por lo general es más bien crítica, ha argumentado que el binominalismo es excluyente, fomenta la volatilidad, y en un comienzo, y con pocos eventos electorales para el análisis; que provoca fragmentación e inestabilidad. Otra parte se ha inclinado por la defensa de ciertas propiedades del sistema electoral chileno, atribuyéndole algunas virtudes y atributos; entre los más nombrados; fomentaría la moderación y la competencia centripeta. A continuación una breve revisión, que pretende cierta exhaustividad, de esta parte de la discusión.

Con respecto a la volatilidad, Valenzuela y Siavelis (1991), sobre la base de simulaciones aplicadas a la elección de diputados de 1989 y la revisión de la autoidentificación del electorado en las encuestas de opinión de la época, sugieren que el sistema binominal tenía el potencial para generar volatilidad. Dados los altos umbrales existentes, una transferencia de un porcentaje pequeño de votos podría originar altos grados de exclusión y volatilidad, donde partidos con un apoyo electoral significativo podrían ser empujados a posiciones políticas periféricas (p. 55). Los autores postulaban que, dada una competencia de tres coaliciones, el binominal potenciaba la tensión política pudiendo la exclusión de partidos dar pie a una "dinámica de la irresponsabilidad" (p. 66). Siavelis (1993), a la luz de simulaciones en las cuales compara el sistema de RP moderado propuesto por el gobierno en 1992, descrito abajo, con el sistema binominal, concluyó que el sistema binominal podía, dadas transferencias de 7 y 8% de los votos, incentivar fuertemente la volatilidad. Así, se vuelve más difícil identificar los partidos convenientes para realizar alianzas y los partidos más pequeños aumentan su capacidad de chantaje. En el mismo debate, Fuentes (1993) sostenía que dada la lógica de los tres tercios en el sistema político chileno, el binominal impone una suerte de

bipartidismo ficticio, que no representa el alineamiento descrito, excluyendo uno de los tres tercios, lo que genera inestabilidad. Si bien la inestabilidad que pronosticaba Fuentes hasta ahora no se ha concretado, lo cierto es que la exclusión de una tercera fuerza sí se ha producido, por lo que algunos autores todavía *profetizan* inestabilidad o una eventual amenaza a la gobernabilidad derivada de esta situación (Navia, 2006).

En cuanto a la dispersión, Tagle (1993) recalca el hecho de que las votaciones varían a lo largo del país, con lo cual los efectos del binominal también se dispersarían. Aquí, sugiere que el mito de la sobrerrepresentación para la derecha gracias al binominal es relativo, ya que la Concertación también se sobrerrepresenta, incluso en la elección analizada por el autor, en un porcentaje mayor que la derecha. Sobre este punto, la evidencia de más competencias electorales ha llevado a los autores a confirmar lo planteado por Tagle, ya que las dos coaliciones mayoritarias se sobrerrepresentan casi por igual (Auth, 2006; Carey, 2006).

Pues bien, cuando Guzmán (1993) analizó los efectos e incentivos del sistema electoral sobre el sistema político chileno, encontró como aquellos de mayor relevancia; la convergencia hacia posiciones moderadas, la facilitación de la negociación sobre la confrontación, así como la oposición al fraccionamiento partidario. Respecto al primer punto, en el binominal las coaliciones saben que las posiciones extremas de su sector las preferirán por sobre su oponente, por lo que los bloques tenderán hacia un acercamiento al centro del espectro político<sup>8</sup>, buscando atraer a votantes moderados, lo que implica ofertas políticas más mesuradas (Guzmán, 1993: 308). Ante tales consideraciones, algunos autores sugieren que los supuestos incentivos centrípetos y moderadores del binominal no son tales, ya que con la mitad de los votos, e incluso con 1/3 de estos se puede obtener la mitad de los escaños, es decir, el binominal no tendría incentivos centrípetos (Navia, 2006), a lo cual se opone Guzmán (2006) al sostener que bajo un marco presidencialista las coaliciones también buscan controlar el gobierno, para lo cual se requiere obtener votaciones mayoritarias.<sup>9</sup>

Respecto a la primacía de la negociación sobre la confrontación, Guzmán (1993) creía que “el sistema binominal lleva a los partidos a agruparse en grandes bloques” (p. 308), y debido a que la competencia es en distritos de  $M=2$ , aquellos partidos que no moderan su oferta y mantienen posturas radicales, quedan excluidos. En su trabajo, reconoce que debido a que

<sup>8</sup> Con respecto a la conceptualización del centro político, Klugmann (1991) plantea que en “una dimensión lineal simple” el centro político se encuentra entre la derecha y la izquierda, pero luego sostiene que esa lógica no es aplicable para un espacio político multidimensional (p. 137). Según el autor, el “verdadero centro es un lugar que los políticos deben descubrir y a veces inventar. No se encuentra dividiendo la diferencia, con la esperanza de que la suma total de 51%, sino localizando la intersección de diversas dimensiones, llegando hasta donde el oponente no les puede seguir, presentando una visión coherente, en términos comprensibles y aceptables para la mayor parte de las personas” (p. 139). Para Duverger (1996) puede existir un partido de centro, pero no una tendencia de centro. Según este autor, “toda política implica una elección entre dos clases de soluciones.” Aún cuando no existe un sistema bipartidista, hay una dualidad de tendencias. Para Sartori el centro es “más una convergencia negativa, una suma de exclusiones que una agencia positiva de instigación. Y es por esto que es probable que sea pasivo, más bien inerte, y después de todo, una especie de agregado inmóvil. Por supuesto, el centro de moverá si se altera el equilibrio entre su izquierda y su derecha. Sin embargo, no será el agente de cambio real dentro del sistema, porque no es un centro de instigación” (Extraído de Scully, 1992, p. 22). Para Scully (1992) en Chile han existido dos tipos de partidos de centro. Por una parte, los partidos de centro posicionales, motivados por el acceso al poder, ocupando una posición de compromiso, intermedia, mientras que los partidos de centro programáticos no admiten compromisos ni concesiones respecto a un conjunto de políticas y un programa determinado. “Sus líderes están más interesados en usar el Estado para alcanzar metas programáticas específicas” (p. 24).

<sup>9</sup> Si bien Guzmán (2006) sostiene que tanto la Concertación como la derecha han actuado bajo esa lógica desde el retorno a la democracia, no desconoce que exista la posibilidad teórica del empate, “sino más bien su carácter poco probable”, ya que de haber adoptado esa posición, conformándose con el 33%, no habría sido capaz de retener el gobierno (p. 96).

el binominal premia a las mayorías, “empuja” a los partidos que quieren maximizar su votación a negociar y formar coaliciones. Ahora, una de las conclusiones más controversiales y dudosas de este autor dice que debido a “este proceso permanente de fusión y negociación los gustos y preferencias de los votantes llegan a ser relativamente homogéneos en el largo plazo” (p. 310). Por último, para Guzmán, mientras los sistemas de RP, dadas las garantías de representación que ofrecen, favorecen el fraccionamiento y la competencia centrifuga, el binominal, dada su tendencia mayoritaria, facilita la negociación y la fusión.

Nohlen (2006) cree que sería ingenuo no reconocer el efecto centrípeto y bipolar del binominal. Por su parte, Siavelis (2005b), si bien reconoce la moderación a la que conduce, plantea que el número efectivo de partidos y candidatos se ha mantenido estable con respecto al sistema partidista previo el régimen militar, lo que daría cuenta de una subestimación por parte de los militares de la fortaleza y las profundas raíces de las etiquetas partidarias. Para éste autor, la lógica de competencia intralista del sistema lleva a que la “competencia centrípeta tiene lugar en torno al centro ideológico de cada coalición, en vez de alrededor del centro ideológico del sistema de partidos como un todo” (p. 19). De manera parecida, Huneus (2006) afirma que esta competencia entre partidos aliados constituye una distorsión severa de la competencia electoral y del sistema de partidos. Por otra parte, algunos autores, incluso críticos al binominalismo, reconocen como una de sus virtudes, en algunos casos la única, la estabilidad (Altman, 2005), mientras otros (mas identificados) entienden que esta estabilidad es responsabilidad de los gobiernos de la Concertación (Garretón, 2006; Huneus, 2004).

En resumen, mientras para un grupo de autores la supuesta volatilidad del binominal originaría inestabilidad, para otros, esta situación derivaría del fraccionamiento del sistema de partidos, producto de la falta de moderación e incentivos a la negociación, como los existentes bajo el sistema de RP vigente hasta 1973. Para Nohlen (2001) el binominal reduce la cantidad de partidos, excluyendo a los mas pequeños que no pactan; no transforma una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños, es proporcional para las coaliciones más grandes y no evita el multipartidismo. En contra de la opinión que el binominal reduce el número de partidos, Cabezas y Navia (2005), al calcular el Numero Efectivo de Partidos –NEP- utilizando la fórmula de Laakso y Taagapera<sup>10</sup>, no encuentran evidencia que concluya que los incentivos institucionales interfieran en la cantidad de partidos, manteniéndose el multipartidismo. Esto explicaría su continuidad, en gran parte debido a los complejos acuerdos de las elites partidarias que regulan la competencia (Huneus, 2006). Siavelis (2005) reconoce que la volatilidad profetizada en la transición a la democracia no fue tal, y que la perspectiva de tres elecciones entrega datos en contra de lo postulado en 1991. En una revisión de su argumento, este autor mantiene que la volatilidad es una característica “sistémica” del binominalismo, pero que se presentaría cuando compiten más de dos coaliciones (Siavelis, 2005).

El *trade off* (intercambio) entre gobernabilidad y representación es típico del debate sobre los sistemas electorales. Mayor proporcionalidad pareciera derivar en menos gobernabilidad (cf. Von Baer, 2006), priorizando una u otra según el tipo sistema (Nohlen, 2001). Otra forma de entender este *trade off* de manera menos dicotómica es situando por un lado la justicia

<sup>10</sup> Cabezas y Navia (2005) calculan el Numero Efectivo de Partidos (NEP) de la siguiente forma; en cada distrito se eleva la proporción de votos de partido al cuadrado. Ese resultado se transforma en entero elevándolo a – 1. Luego se suma el peso relativo de cada partido y se obtiene el NEP. Para 1989, calculan 3.95; en 1993: 3.75; en 1997: 3.93 y el 2001: 3.71.

(proporcionalidad) y por otro esta misma justicia, pero en conjuntos con otros objetivos como la gobernabilidad (Arriagada, 2005a).

### ***Magnitud del distrito, proporcionalidad y competencia***

Para poder evaluar la proporcionalidad del sistema electoral binominal es clave entender que la magnitud de la circunscripción es una de las variables clave a considerar. Tal como observa Nohlen (1985); “con frecuencia se presenta controvertidamente como opera el método D’Hondt y a menudo se lee que favorece a los partidos grandes. El método D’Hondt en si mismo alcanza resultados relativamente proporcionales. Lo decisivo es con que frecuencia se utiliza el método D’Hondt, si existen muchas circunscripciones electorales (que además son pequeñas) o pocas y grandes circunscripciones. Por lo tanto el factor decisivo es la distribución de las circunscripciones electorales” (p. 72).

Siendo un sistema proporcional, el binominal sería poco representativo al dejar un solo escaño disponible por distrito para las fuerzas que no obtienen la primera mayoría relativa de los votos, lo que implicaría, según algunos autores, que la principal debilidad del sistema chileno sea la poca representatividad derivada de esta pequeña magnitud de los distritos (Navia, 2006). Pero  $M=2$  no lo explica todo, también debe considerarse en el análisis la bonificación o penalización derivada del umbral requerido, tanto para el doblaje como para la obtención de la mitad de botín siendo la segunda opción (Carey, 2006, Altman, 2005). Ahora, en relación a la sobrerrepresentación, el binominalismo, no sólo favorece a la derecha, como sugieren algunos autores (Aninat y Navia, 2005), sino que como se mencionó anteriormente, también a la Concertación casi en la misma proporción agregada (Auth, 2006; Carey, 2006).

Ahora bien, la literatura recoge extensamente el planteamiento que el binominal trasladaría la competencia desde las coaliciones opositoras hacia el interior de la lista. La verdadera competencia sería con el compañero de fórmula y no con quienes van en la lista rival, con lo que la crítica plantea que buena parte de los escaños se decidirían a nivel de negociación de las elites y directivas partidarias (Aninat y Navia, 2005; Navia, 2006; Siavelis, 2004; Nohlen, 2006). Auth (2006) rebate esta argumentación y plantea que más que producto de negociaciones y acuerdos de las cúpulas partidarias, la ausencia de competencia se explica por la presencia de candidatos, incumbentes o no, que debido a la baja magnitud en competencia y el umbral, desalienta la presencia de buenos y competitivos acompañantes de lista (p. 170).<sup>11</sup>

### ***Incentivos para la formación y mantención de coaliciones***

Mientras von Baer (2006) afirma que el binominal favorece a las coaliciones por sobre los partidos no pactantes, y dentro de estos suprapartidos, a los más grandes, Arriagada (2005b) habla de un bipartidismo de facto, el cual requiere de hábiles negociadores, quienes manejan y dirigen el proceso de confección de las listas parlamentarias.

Uno de los primeros trabajos que discuten para el caso chileno la temática de la formación y mantención de coaliciones, es de Carey (1994). Atendiendo a que el congreso chileno había

<sup>11</sup> Según Auth (2006); “en 80% de los distritos esta resuelto que la elección sólo dirimirá cual de los candidatos de cada coalición entrara al parlamento. Y como la presencia de un candidato fuerte en la lista desalienta la concurrencia de otro similar, desmotivado porque en su horizonte estará solamente el objetivo de aportar votos para que el primero asegure su elección, en buena parte de las circunscripciones senatoriales y distritos también esta bastante resuelta la competencia al interior de las coaliciones” (p. 170).

aprobado, en 1993, una reducción del periodo presidencial, lo que implicaba la no concurrencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias, Carey sugiere que la no simultaneidad fomenta la fragmentación del sistema de partidos, debido a que por el lado de los actores políticos hay menos incentivos para pertenecer a los partidos y coaliciones. Por parte de los votantes, el autor plantea que en comicios concurrentes éstos tienen más incentivos para votar por el mismo partido a nivel presidencial y parlamentario.

Calculando una estimación matemática para la fragmentación midiendo 52 elecciones democráticas en 12 países de Latinoamérica y Centroamérica, Carey (1994) encuentra que en elecciones concurrentes el número efectivo de partidos es de 3.5, mientras que para las no concurrentes la fragmentación partidaria aumenta en un 37%, llegando a 4.8 partidos (p. 307). Recientemente, el mismo autor ha sugerido que “la lógica de la pervivencia política en un sistema binominal ha fomentado la creación y mantenimiento de dos grandes coaliciones, la más estable que ninguna otra en la historia chilena reciente” (Carey, 2006). A la misma conclusión llegan autores más críticos del binominalismo, al reconocer que, atendiendo a la naturaleza presidencial del régimen chileno, el binominal obliga a los partidos a mantenerse coaligados, con lo cual se evita el riesgo de la fragmentación, generándose un sistema mucho más estable, incluso con legisladores más disciplinados (Aninat y Navia, 2005).

Según Carey (2006) el binominalismo “diluye la singularidad de cada una de las marcas partidistas, a cambio de proporcionar a las coaliciones otras etiquetas electoralmente útiles” (p. 232). ¿Ha conseguido el binominal por sí solo contribuir a la preeminencia de las dos grandes coaliciones por sobre los partidos históricos? Para Tironi y Agüero (1999) el sistema binominal refuerza la vigencia de las dos grandes coaliciones, al “castigar fuertemente candidaturas ajenas a los polos mayoritarios” (p. 156).<sup>12</sup>

Cuestionando abiertamente los supuestos relativos al efecto absoluto del sistema electoral sobre el proceso de formación y mantención de coaliciones políticas en el Chile post autoritario, Siavelis (2004) entrega una interesante aproximación al tema, al proponer que el entorno impacta de manera decisiva en los patrones de formación y conservación de las coaliciones. Existe propensión a la formación y mantención de coaliciones cuando: 1). “La selección de candidatos sea facilitada por la relativa paridad en el apoyo de los sub-pactos dentro de la coalición; 2). Cuando una posible victoria presidencial posibilite a los gobiernos la capacidad de compensar a los miembros de la coalición que pierden elecciones parlamentarias frente a otros miembros de la coalición<sup>13</sup>; y 3). Cuando las elecciones

<sup>12</sup> Tironi y Agüero (1999) abrieron una interesante discusión respecto a la continuidad del sistema de partidos previo a 1973. Los autores argumentaban que el eje Autoritarismo/ democracia se convirtió en una fisura generativa del sistema de partidos en Chile, dejando atrás el sistema previo al 73. El eje autoritarismo democracia habría integrado y reordenado las fisuras históricas de religión y clase. Valenzuela (1999) responde afirmando que el polo autoritarismo/ democracia no constituye una fisura generativa como la entendían Lipset y Rokkan, quienes definen originariamente la noción de clivaje. Valenzuela plantea que el eje autoritarismo y democracia sólo provoca un alineamiento político, de carácter transitorio. Para Tironi y Agüero; “la nueva fisura responde al hecho de que el periodo autoritario se constituyó en la experiencia común de toda una generación que construyó en esa etapa su marco de referencia político, el cual, una vez cristalizado, tiende a mantenerse en el tiempo” (p. 157). Como referencia, un interesante análisis de regresiones logísticas para evaluar el impacto del clivaje autoritarismo/democracia en las preferencias por coaliciones y partidos está en Ortega (2003). Las conclusiones dan pie al autor a afirmar que el “clivaje político pinochetismo/ antipinochetismo ha resultado más duradero de lo que se pensó a comienzos de la transición” (p. 143). Pese a ello, Ortega concluye, siguiendo a J. S Valenzuela, que el eje autoritarismo democracia no es una fisura generativa, sino más bien un efecto político derivado del rechazo y el apoyo al gobierno Pinochet.

<sup>13</sup> Sobre este punto se ha dado una interesante discusión. Carey y Siavelis (2003), Siavelis (2004 y 2005a) argumentan que las coaliciones otorgan una póliza de seguro para aquellos candidatos que acepten ir con candidatos fuertes en un distrito o circunscripción, es decir con altas probabilidades de perder. Según los autores, este “seguro” se traduciría en promesas de nominación para cargos

presidenciales y parlamentarias son simultaneas” (p. 59). Siavelis reconoce que el binominalismo fomenta el llevar candidatos presidenciales únicos, lo que reforzaría a su vez la mantención de las listas electorales. Por el contrario, cuando no existen simultaneidad el proceso de selección de candidatos para los comicios legislativos será más complicado, más aún cuando existe una asimetría significativa entre los subpactos. Para Arriagada (2005b), el binominal generaría una “obligación compulsiva a formar alianzas”, en este caso no sólo una alianza mayoritaria, sino que también una alianza para el segundo lugar, que bajo el sistema actual, se lleva la mitad de los escaños.<sup>14</sup> Un planteamiento similar sostiene Valenzuela (2005), para quien el binominalismo “opera como camisa de fuerza transformando el pluripartidismo chileno en un sistema que se organiza en torno a dos grandes coaliciones. Con otro sistema electoral, las disputas que ha habido entre los componentes de ambas coaliciones (de especial acrimonia en la derecha) ya hubieran roto la estructura coalicional del sistema partidario” (p. 54).

#### IV

### ¿Por qué cambiar el binominal?

#### El debate sobre el sistema electoral en democracia

Si entendemos institucionalización como un; “proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, sino necesariamente aceptada por todos (...)” y donde “los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que esta práctica y organización ha de prevalecer en el futuro previsible” (Mainwaring y Scully, 1995), resulta, entonces, que el binominal presenta cierta paradoja. Por una parte, desde la academia y parte importante de la elite política se lo critica y cuestiona en términos de su eventual ilegitimidad de origen, así como por los efectos que generaría, mientras que por otra, los mismos actores políticos que lo cuestionan son quienes juegan, negocian, compiten y hacen cálculos de acuerdo a sus reglas. Si seguimos a Huntington (1990), quien define institucionalización como; “el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad” (p. 23), el sistema binominal chileno, con la perspectiva de cinco elecciones competitivas realizadas, claramente puede entenderse como un sistema estable. Nohlen (2006) plantea que la clase política, más que la academia y los autores *especializados* ha reconocido con más perspicacia el positivo impacto del binominal para la gobernabilidad. Arriagada (2005), a diferencia de Nohlen, cree que el sistema electoral chileno, al sobrerrepresentar a la segunda fuerza y castigar a la primera, no favorece la gobernabilidad.

Sin embargo, la verdadera discusión radica en el valor que se le otorga a distintos principios, supuestos e ideales. Mientras que para una parte mayoritaria de los autores el binominal

---

ministeriales, embajadas, y otros puestos en el ejecutivo. Por su parte, Garrido y Navia (2005) elaboran dos explicaciones alternativas a esta lógica de los “seguros” en la conformación de listas fuertes en la Concertación. Los autores sostienen que si bien no consiguen certeza absoluta desde el punto de vista metodológico y estadístico para proponer que sus planteamientos son mejores que los de Siavelis y Carey, la presentación de candidatos fuertes en la Concertación tiene que ver con; 1. Esta coalición agrupa el centro y a la izquierda, es decir, dos de los tres tercios históricos, y; 2. La Concertación se compone de un número de partidos superior a la derecha.

<sup>14</sup> Arriagada (2005 b) ilustra esta situación al suponer dos elecciones. En la primera la Alianza como pacto obtiene un 40% de los votos y la Concertación un 60%. El binominal entrega a ambos pactos la mitad de los cupos. Ahora, en el caso de que la derecha hubiera competido por separado, obteniendo un partido un 23% y el otro un 17%, la Concertación se llevaría el 100% de los escaños (p. 1). Altman (2004 y 2005) también evalúa los umbrales, 2/3 y 1/3. Suponiendo una tercera fuerza en cada distrito que alcance un 10% de los votos, disminuyen ambos umbrales. Como se vio arriba, Siavelis (2005a) define el umbral de representación como una función variable de acuerdo a la cantidad de listas que compitan en cada distrito o circunscripción.

tiene efectos perversos para la calidad de la democracia, para otros ha generado estabilidad, moderación y gobernabilidad. Esta es la esencia de buena parte del debate, y la explicación de por qué tanta divergencia. La evaluación del binominal, está en gran medida determinada por la posición y valoración que el investigador o el actor político haga de la representatividad y la gobernabilidad. Mientras al binominal se lo critica por A, desde la otra trinchera se lo defiende por B (Navia, 2006). Guzmán (1993) critica el que la discusión sobre los sistemas electorales se realice de forma tal que primen las connotaciones valóricas, como justicia-injusticia; para él, la discusión sobre los sistemas electorales es y debe ser de índole técnica; “sobre cuales son las formas más adecuadas para lograr óptimos de eficiencia gubernativa y estabilidad política” (p. 306). A su vez considera, en contra de la corriente de la literatura más crítica, que este sistema es democrático, ya que cumple con los requisitos básicos para las elecciones democráticas establecidos por Nohlen (1985; 1995), a saber, universalidad del voto, igualdad del voto, voto secreto y libertad para votar.

En la argumentación de algunos detractores del binominalismo, más que los argumentos técnicos que reclama Guzmán, prima la incomodidad relacionada con el origen autoritario del sistema electoral, lo que restaría la legitimidad que obtienen del reconocimiento que si tienen otras instituciones democráticas (Navia, 2006). Huneus (2004) va aún más lejos al considerar la eliminación del binominal como un requisito para consolidar una democracia moderna. Aninat y Navia (2005) aseguran que la legitimidad del sistema político democrático se ve “enturbiada” por la falta de consenso del binominal, así como la reducción de la competencia y la mencionada exclusión que este genera.

Mientras los críticos del binominal suelen adosarle una ilegitimidad de origen, otros sugieren que la representación proporcional tiene en Chile una “legitimidad histórica” que justifica su restablecimiento (Huneus, 2004). En esa misma línea, Garretón (2006) denomina al binominal como el “enclave de mayor duración” haciéndolo responsable de distorsionar la voluntad popular en democracia. La ilegitimidad del sistema electoral residiría en el hecho de que “en torno a él se estructura todo el sistema de empate político institucional consagrado por la dictadura para permitir a su bloque civil, es decir, a la derecha gestada bajo esa dictadura, tener en democracia un poder de veto que no guarda relación con su condición de minoría social, política y electoral” (p. 75).

Finalmente, como reconoce Auth (2006), en general, el binominal se usa “como coartada interpretativa de fenómenos que poco o nada tienen que ver con la manera como elegimos a nuestros representantes” (p. 155). En esa línea, Perelli (2006) reconoce que los sistemas electorales no son mágicos; en sus palabras “un cambio en la fórmula de representación no modificara hábitos acendrado de la ciudadanía, ni tampoco dará respuesta por si sólo a fenómenos tales como la exclusión, la apatía, la venta del voto como mercancía, la cultura de la negociación cerrada y el dialogo elitista” (p. 208).

Según Altman (2005) el sistema electoral binominal es uno de los aspectos del andamiaje institucional que más ha concitado atención, siendo muchas las ideas en torno a su “necesaria, inclusive urgente, modificación.” Según éste autor; “existe un consenso muy amplio que el binominalismo distorsiona enormemente la voluntad ciudadana” (p. 2), y resiente la calidad de la democracia, con efectos como la desafección, la baja participación y poca competitividad. ¿No será esto un fenómeno propio de sociedades avanzadas? La pérdida del dramatismo en el proceso político apunta en ese sentido y como tal es parte de la evolución histórica de una sociedad democrática (Perelli, 2006). Mientras más nos alejamos

del evento competitivo “dramático” (el plebiscito del Si-No) disminuye la participación y el interés ciudadano. ¿Qué tiene que ver con ello el sistema electoral? Tal vez poco, quizás mucho, pero de seguro no todo.

Ya que el binominal llevaría a una disminución del número de partidos en el parlamento (Arriagada, 2005), Navia (2006) plantea que “existe la posibilidad de que la exclusión de los partidos con menos votación represente una amenaza a la gobernabilidad, en tanto las colectividades que están fuera del sistema pueden cuestionar la legitimidad del mismo” (p. 9).

Pues bien, en defensa del binominal, se argumenta que genera coaliciones fáciles de identificar, las que implementan eficientemente los programas que proponen. Coaliciones que además, convergen en la moderación de sus programas (Carey, 2006). Von Baer (2006) sostiene que la introducción de un sistema de RP que reemplace el binominal podría contribuir a la fragmentación del sistema de partidos, incentivar una competencia centrifuga y disminuir los incentivos para la formación de coaliciones, llegando a afectar la gobernabilidad. El binominalismo produciría, en cambio, esos benéficos efectos (p. 130, 132).

Nohlen (2001) distingue tres motivos conducentes a la introducción de nuevos sistemas electorales en la experiencia comparada; 1). “Crítica de fondo al sistema electoral vigente, visto como factor responsable de una crisis de carácter más global del sistema político mismo”. 2). Surgen nuevos retos a la representación política. “A nivel teórico puede producirse un cambio de concepto de democracia en dirección a mayor inclusión, mayor representatividad, mayor proximidad de la democracia a los ciudadanos, mayor competitividad.” 3). Compromiso de las elites políticas sobre el nuevo sistema electoral. Característico de países que transitan de autoritarismo o dictaduras populares hacia un sistema democrático. Aquí la génesis de los sistemas electorales los muestra como; “variables dependientes de intereses de coyuntura y expectativas de poder” (p. 14,15).

Ahora, si la Concertación ha emprendido varias reformas políticas al diseño institucional del régimen militar (Aninat y Navia, 2005; Guzmán, 2006) imponiendo a la derecha la aprobación de varias leyes y la derogación de otras instituciones y normativas que ella defendió férreamente por años ¿por qué no se ha avanzado por lo menos en una reforma a este *perverso* sistema electoral binominal? Huneus (2005) responde que dado el conflicto de intereses existente en el seno de la misma coalición de centro izquierda. Los costos que tendría la modificación del binominal para el subpacto PS-PPD serían altos, ya que probablemente una cantidad significativa de votos se trasladarían más a la izquierda, anulándose el llamado efecto del voto útil. Entonces, como lo ilustra Altman (2004), para llegar a puerto, una reforma al binominalismo no debe “patear el tablero”, es decir, tiene que procurar mantener la correlación de fuerzas existente. Quizá sea este último punto el factor más importante a la hora de modificar, reformar o remozar el actual sistema electoral binominal.

## V

**Propuestas de reforma al sistema binominal**

En 1992, el gobierno propuso una reforma a la composición del parlamento y la designación de los congresistas. En resumen, se propuso para la Cámara baja aumentar los escaños a 164, disminuyendo los distritos a 45, siendo la magnitud de esos distritos variable de acuerdo a la densidad poblacional ( $M=3, 4$  o  $5$ ). En el caso del Senado, se sugirió eliminar a los designados y aumentar el número de sillones a 54, elegidos en 13 circunscripciones no uniformes de  $M= 3$  a  $8$ .

Ambos proyectos de reforma mantenían la cifra repartidora D'Hondt para la conversión de votos en escaños (Fuentes, 1993, Extraído del Mensaje 67-324 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, p. 9).

Fuentes (1993) propuso cambiar el binominal por un sistema "proporcional con barreras de entrada (cota mínima) y mecanismo de corrección automático frente a cambios poblacionales" En esta propuesta, se prohíben los pactos electorales, ya que según éste autor, contribuyeron en el sistema anterior a 1973 al fraccionamiento político y además, restan transparencia a las elecciones y "no permiten al elector expresar clara e inequívocamente sus preferencias" (p. 283). En este sistema la mitad de los escaños (60) serían asignados en el distrito al candidato más votado de la lista más votada, mientras que el resto se asignaría a listas nacionales. A través de la fórmula D'Hondt, se calcula la cantidad de parlamentarios que corresponden por partido, con una barrera de entrada del 5% de los votos validamente emitidos.

Nohlen (2001) planteó introducir en Chile dos reformas al sistema binominal. Primero, añadir al actual sistema una lista proporcional nacional, y segundo, introducir el voto doble, un voto para la lista distrital y otro para la nacional.

Arriagada (2005) argumenta que el binominal no apunta ni hacia la justicia electoral ni tampoco hacia la gobernabilidad, y su contribución a la disminución del número de partidos, podría conseguirse con un sistema proporcional modificado, con distrito de magnitud mediana (3 a 5), en el cual se exija un 5% de la votación para obtener representantes en el congreso. A la luz del sistema de RP existente previo a 1973, éste autor recurre al umbral del 5% como una cifra correctiva, que evite la proliferación de los partidos.

Con el afán de buscar un sistema que se adecue mejor a la historia y a la realidad política nacional, Garretón (2006) propone un sistema de RP que aplique un redistritaje sobre distritos de tamaños semejante y circunscripciones de magnitud  $M=5$ . Este autor plantea que cada partido puede presentar igual número de candidatos que los escaños disponibles en cada distrito. Se propone el voto de preferencia personal, el cual es agregado a la lista, que elige finalmente de acuerdo a la cifra repartidora.

Altman (2005) propone un sistema paralelo de acumulación, combinación que corresponde a los denominados sistemas de origen mixto. El autor plantea que a diferencia del compensatorio, este sistema combina la elección, en la misma cámara, de legisladores electos directamente en distritos uninominales, y el resto a través de un distrito único con representación proporcional. Para la cámara de diputados, Altman rechaza el redistritaje, y propone para la mitad de los escaños (60) distritos uninominales, donde resulta electo quien obtiene la primera mayoría. Aquí pueden presentarse candidatos en representación de un

partido, coalición o en forma independiente. La otra mitad de los escaños, se asigna proporcionalmente a los partidos y coaliciones en función de un distrito único nacional (DUN), en el cual se aplica la fórmula D'Hondt y un umbral mínimo de 5% de los votos. Los electores pueden votar, para el DUN, por un partido, por una coalición, o por ambos, descartándose el voto cruzado por un partido de la Concertación (Alianza) y por la Alianza (Concertación). Para el Senado, Altman también propone una mitad de escaños en distritos uninominales y la otra mitad a través de la asignación proporcional mediante la aplicación de la fórmula D'Hondt.

Según Altman, el sistema que propone "dará mas libertad al elector, reflejará mejor sus preferencias y fortalecerá los partidos políticos y las coaliciones que ellos conformen; asimismo, fomentara la formación de grandes coaliciones y en consecuencia, mantendrá, quizás la única virtud del binominal que son los incentivos para coaligarse." Además, "favorece la relación representante- representado aumentando simultáneamente la representatividad del sistema" (p. 9).

Por el lado de los sistemas electorales mayoritarios, Aninat y Navia (2005) proponen adoptar un sistema de 120 distritos y 38 circunscripciones senatoriales uninominales, los que serían diseñados y creados por un organismo independiente del Congreso y los partidos. Este sistema, en opinión de los autores, induciría a los partidos a buscar una votación mayoritaria, evitando la lógica del empate propia del binominalismo y otorgando gobernabilidad. Ambos creen también que dado un aumento (50%) de la cantidad de distritos con menos electores aumentaría también la proporcionalidad, dándose cabida a la diversidad de las preferencias de los electores. ¿Un mayoritario con pretensiones proporcionales? En la lógica de los autores esto sería así debido a que en distritos o circunscripciones más pequeñas los partidos minoritarios tendrían mayores posibilidades de obtener representación. Joignant y Díaz (2005) plantean un sistema mixto en el cual se escogen 150 diputados, 2/3 de los cuales lo hacen en distritos uninominales mayoritarios y el 1/3 restante a través de un sistema paralelo de votación proporcional. De 60 distritos actuales se pasaría a 100.

Nohlen (2006) critica la conveniencia de introducir un sistema uninominal para Chile, especialmente atendiendo al desarrollo de la experiencia comparada reciente, donde no se conocen países que hayan optado por dicho sistema, sino más bien uninominales que han transitado hacia fórmulas proporcionales. Nohlen aboga por que una eventual reforma mantenga los grados de efectividad que proporciona el binominal.

Por otro lado, Duval (2006) postula mantener los distritos actuales con  $M=2$ , pero con un aumento de 20% en la cantidad de escaños en la Cámara baja. El coeficiente de división baja de 2 a 1.5, con el objeto de aumentar la competencia entre las alianzas o pactos. Para los 30 escaños sobrantes, se propone la aplicación de la fórmula D'Hondt a las votaciones obtenidas por cada partido. La votación nacional de cada partido correspondería a la agregación de todas las votaciones de los candidatos que presentó el partido.

### **Propuesta Comisión Boeninger:**

Una de las primeras medidas implementadas por el gobierno de Michelle Bachelet fue convocar una comisión especial que se abocara a estudiar las eventuales modificaciones al sistema binominal. Para conformar dicha instancia, fueron convocadas personas de diferentes partidos político (a excepción de la Alianza por Chile, que prefirió automarginarse)

y académicos especialistas en Sistemas Electorales. Esta comisión fue liderada por el ex - Senador Edgardo Boeninger. Los resultados de este trabajo se traducen en tres alternativas con características proporcionales plurinominales que requerirían implementar un nuevo mapa electoral (redistribución) asegurando así una mayor igualdad del voto de los ciudadanos. Asimismo, se propuso aumentar los escaños en ambas cámaras, quedando constituida la cámara baja por 150 Diputados y un Senado con 50 representantes. A continuación, se presentan los elementos centrales de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo para modificar el sistema Binominal.

En primer lugar, para aumentar la capacidad de decisión de los ciudadanos, el grupo convocado consideró necesario que las propuestas contemplaran en cada distrito o circunscripción senatorial un número de candidatos tal que todos los partidos puedan presentar candidatos, conservándose la fórmula actual de listas, pactos y sub pactos nacionales. Para tal efecto, el grupo consideró que el número de candidatos por listas sea a lo menos igual al de escaños a elegir y por otra parte, que cada lista pueda presentar un número de candidatos que alcance, como máximo, el doble de esos escaños. De esta forma se optó, respecto al número de candidatos, por establecer tanto un “piso” como un “techo”.

En segundo lugar, se propuso el tipo de listas Abiertas a fin de permitir, en principio, al ciudadano la posibilidad de votar por candidatos de partidos políticos insertos al interior de los pactos o subpactos que puedan ser formados.

En tercer lugar, se optó por incorporar cuotas de género para acrecentar la participación de las mujeres a fin de establecer un equilibrio de género en la composición del Congreso y alcanzar índices de representación observados en otros países de la región. Esta norma tendría carácter obligatorio, es decir, las listas que no cumplieran con el mínimo legal no podrían ser inscritas en el servicio electoral. En esta misma línea se acordó además, recomendar una modificación a la ley de financiamiento de modo que una parlamentaria electa o su respectivo partido reciban una “subvención diferenciada”, es decir, un monto mayor por voto obtenido, como una forma de estimular la inclusión de candidatas verdaderamente elegibles.

Junto con lo anterior, se levantan las inhabilidades para postular a cargo diputacionales o senatoriales para dirigentes sociales y se establece mantener la fórmula D´ Hondt para la conversión de votos en escaños

Por otra parte, y dada la dificultad de realizar un redistribución masivo, el grupo recomendó que se considere la creación de una entidad autónoma especial encargada de revisar cada diez años la composición de los distritos de la Cámara en función de las variaciones de población u otras consideraciones que pudieran surgir<sup>15</sup>. En cuanto a este punto, la Comisión propuso tres alternativas de distritajes y magnitud para la Cámara de Diputados:

1. Base Distrital y Magnitud 2 a 6 Escaños (no divide distritos, mantiene y/o fusiona algunos).
2. Base Distrital y Magnitud 2 a 8 Escaños (no divide distritos, mantiene y/o fusiona algunos).

<sup>15</sup> Informe Final Grupo de Trabajo Sobre Reforma al Sistema Electoral

3. Base Provincial y Magnitud 2 a 8 Escaños (no divide distritos, mantiene y fusiona algunos).

Finalmente, el grupo establece como alternativa para el Senado una base de 50 escaños, manteniendo los 38 existentes y agregando proporcionalmente los 12 escaños restantes a la población de cada una de las circunscripciones.

En términos generales, los elementos propuestos por la Comisión han sido aceptados por la mayoría de los actores políticos, no obstante aquello, la idea de realizar una nueva distribución de los actuales distritos de acuerdo a lo planteado por el grupo, como era de esperar, no fue bien acogida. Es en este último punto en el cual, posteriormente, las distintas tendencias políticas revelan o “sinceran” sus reales preferencias, en cuanto a que acuerdan asumir como viable sólo una eventual propuesta que no incorpore un rediseño del mapa distrital, aliviando de este modo, la incertidumbre que un nuevo distritaje ocasionaría en los jefes y caudillos de cada uno de los actuales distritos.

A partir de lo anterior se observa que post-Comisión Boeninger, los principales actores encuentran, aparentemente, un punto de intersección, es decir, existiría un consenso o “convenio” entre la mayoría de las propuestas presentadas por los distintos bloques políticos, tendiendo como axioma central de las mismas; *El Binominal se mantiene, pero se corrige*. La paradoja está dada en relación a que las discusiones anteriores a la comisión Boeninger se centraban en posiciones muy distantes entre los críticos al binominal y sus defensores. El consenso, como veremos más adelante, se hace presente a raíz del giro hacia el pragmatismo que dan ambos grupos.

A continuación, se describen las principales observaciones y recomendaciones que algunos partidos propusieron, post- Comisión Boeninger.<sup>16</sup>

### **Propuesta Concertación:**

Posterior a la entrega del Informe de la Comisión Boeninger, la Secretaría Ejecutiva de la Concertación elaboró y presentó una propuesta al Ejecutivo. La principal diferencia con el proyecto del Gobierno está dada en el planteamiento que no rechaza la fórmula binominal, sino más bien la modifica. De esta manera propone mantener los 60 distritos para diputados y las 19 circunscripciones senatoriales, en cada uno de los cuales los representantes sean elegidos de acuerdo al método binominal. A su vez, se introducen 30 escaños suplementarios en la Cámara baja y 10 en el senado, los que serían asignados utilizando un sistema proporcional. En síntesis, la propuesta post-comisión Boeninger de la Concertación propone aumentar los escaños de diputados a 150 diputados y los del Senado a 48.

Esta propuesta recomienda utilizar un umbral para el acceso a la Cámara de Diputados, en que a todas las listas que superen el 5 por ciento de los votos se les garantice la elección de cinco de los 30 escaños adicionales. Los cupos restantes serían distribuidos en forma proporcional entre todos los pactos, según la votación obtenida por cada uno de ellos a nivel

---

<sup>16</sup> La mayoría la información referida a las propuestas de partidos y alianzas políticas, que acá se describen sólo pudieron ser recopilada a través de información de prensa o sitios de noticias de algunos partidos tal como PS y PC. Sólo RN mantiene en su página Web un documento con la propuesta técnica para la modificación del sistema binominal.

nacional. El modelo considera además reducir a 60 por ciento el umbral para alcanzar el doblaje.

En el senado se garantiza un escaño de los suplementarios a toda lista que supere el 5 por ciento de los votos y distribuyéndose los restantes de acuerdo con la proporción de votos obtenida por cada pacto y partido.

Por último, existe consenso en los partidos de la Concertación respecto a la importancia de incluir un incentivo económico a los partidos que incluyan candidatas mujeres y que logren ser elegidas.

### ***Propuesta Partido Comunista (PC)***

A raíz de lo expresado por el Partido Comunista<sup>17</sup> se puede inferir que en estricto rigor se mantiene el sistema binominal como base agradándole nuevos escaños, los que serían repartidos, mediante la utilización de una fórmula de asignación proporcional, la cual no es mencionada explícitamente. En términos generales, se plantea conservar la distribución de los distritos y las actuales circunscripciones, agregando 30 escaños adicionales en la Cámara de Diputados y 12 en el Senado, los que serían asignados de acuerdo a un criterio de proporcionalidad, quedando de esta forma compuesto el Congreso por 150 diputados y 50 senadores.

Además, la propuesta del PC plantea situar un umbral del 3 por ciento que permita a las colectividades que alcancen dicho porcentaje tener representación en el Congreso.

### ***Propuesta Renovación Nacional (RN)***

Este partido propone mantener la base binominal y plantea dos alternativas para complementar e incluir a las fuerzas políticas que no logren acceder al Congreso por la vía del binominal, tal como se describe a continuación:

“Aumentar la cantidad de escaños de la Cámara de Diputados en un número variable. Dicho aumento operaría solamente si una o más agrupaciones políticas (entendiendo por tales los partidos políticos conjuntamente con los candidatos independientes que ellos inscriban para cada elección) reúnan una votación relevante sin obtener un número igual o superior a dos Diputados. Para estos efectos, se considerará como votación relevante a lo menos un 7% de los votos válidamente emitidos en el plano nacional. En caso que se den los dos supuestos anteriores se conformará la Cámara de la siguiente manera: (i) los 120 Diputados elegidos con el método binominal; (ii) se asignarán uno o dos nuevos cupos a cada agrupación política que se encontrare en dicha situación, dependiendo de si alguno de sus candidatos resultó o no electo bajo el sistema binominal, hasta completar el número de dos; y (iii) se distribuirían 10 nuevos cupos entre las todas agrupaciones políticas, sin excluir la referida en la letra ii), en base proporcional, utilizando el método D’Hondt aplicado sobre la votación nacional obtenida por cada una. Los escaños adicionales para cada agrupación política serían asignados entre aquellos de sus candidatos que no habiendo resultado electos en el esquema binominal, hayan obtenido la mayor cantidad de votos”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Ver detalles en sitio oficial del Partido Comunista ([http://www.pcchile.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=549&Itemid=51](http://www.pcchile.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=549&Itemid=51))

<sup>18</sup> Informe Comisión Electoral de Renovación Nacional, octubre 2006. pág. 34 - 35

Una segunda fórmula consistiría en “ampliar el tamaño de la Cámara de Diputados en 20 cupos, los cuales serían repartidos en base proporcional utilizando el método D’Hondt sobre la votación nacional obtenida por cada agrupación política, en el mismo sentido indicado en el punto anterior, excluyéndose aquellas agrupaciones que hayan obtenido una votación inferior al 5% de la votación nacional. Los escaños adicionales para cada agrupación serían asignados entre aquellos candidatos que no habiendo resultado electos en el esquema binominal, hayan obtenido la mayor cantidad de voto.”<sup>19</sup>

En una de las alternativas se distinguen dos diferencias en comparación con las propuestas tanto de la Concertación como del Partido Comunista: primero, en cuanto a la variación en el porcentaje del umbral de acceso para los partidos minoritarios y segundo, en el aumento de sólo diez asientos a distribuir entre todos los partidos para sus candidatos más votados a través del régimen proporcional. En la segunda alternativa se incorporan 20 nuevos puestos en la Cámara de Diputados a repartir entre los conglomerados que obtengan al menos un 5% de la votación nacional, alcanzando una convergencia con las propuestas de la Concertación y el Partido Comunista.

Por otro lado, la propuesta de RN es una de las pocas, junto con la recomendación de la Comisión Boeninger, que establece un subsidio para aquellos partidos que incluyan mujeres dentro de sus candidatas electas.

**Tabla Comparativa  
Clasificación últimas propuestas 2006**

<b>Propuestas</b>				
<b>Clasificación</b>	<b>Tipo de Sistema</b>	<b>Características</b>	<b>Autor propuesta</b>	<b>Observaciones</b>
Proporcional Plurinominal	Proporcional	150 sin umbral	Boeninger - Gobierno	Requiere nuevo distritaje
Binominal	Corregido	120 binominales y 30 proporcionales. 5% umbral	Concertación	No requiere nuevo distritaje
Binominal	Propuesta 1 Corregido compensatorio	120 binominales y 10 entre los partidos que no alcanzan 2 diputados. 7% umbral	RN	No requiere nuevo distritaje
	Propuesta 2 Corregido compensatorio	120 binominales y 20 proporcionales 5% umbral	RN	No requiere nuevo distritaje
Binominal	Corregido	120 binominales 30 proporcionales 3% umbral	PC	No requiere nuevo distritaje

Fuente: Elaboración propia (formato Comisión Boeninger)

<sup>19</sup> Ibídem.

## Conclusiones

La mayor parte de las críticas que se le han realizado al sistema Binominal, tanto en su origen como durante la discusión para su modificación, han estado justificadas por la imposibilidad real de los ciudadanos para incidir en lo que deciden las cúpulas partidistas. Se ha argumentado que al tener seguros un 33% de los votos, la distribución de 50% y 50% de los escaños ocurre de manera casi automática, a no ser que se produzca el doblaje. Asimismo, se manifiesta que el sistema no facilita a las minorías su inclusión en el Congreso cuyo ejemplo patente durante la última elección de 2005 fue el pacto “Juntos Podemos Más” que obtuvo un 7,4% de la votación para diputados y, pese a ello, no logró ningún escaño.

Según se sostiene también, el sistema binominal es el arreglo institucional que ha facilitado la consolidación de dos coaliciones grandes y fuertes durante 17 años dando estabilidad política al país. Por tanto, podemos entender que la meta del sistema binominal ha sido la disminución del fraccionamiento del sistema de partidos y, a través de ello, aumentar los niveles de gobernabilidad. Sin embargo, no es menos cierto el problema de las fuerzas que han sido excluidas por el mismo sistema, dada también su incapacidad o falta de voluntad de pactar y poder llegar a acuerdos y mucho más difícil resulta aún poder obtener representación a los verdaderos independientes o “independientes-independientes”. En síntesis, la mayoría de los actores políticos manifiestan su voluntad y disposición para realizar modificaciones al binominal, algunos apuntan a la urgencia y la necesidad de compatibilizar entre las mejores características de los sistemas tanto proporcionales como mayoritarios, argumentando que los primeros otorgan mayor representatividad y los segundos facilitan la gobernabilidad del sistema. Otros, señalan que el nuevo sistema electoral debería compatibilizar igualar el voto ciudadano otorgando a la ciudadanía la capacidad de influir en las decisiones y eliminando a la vez los mecanismos que incentivan la creación de clientelismos políticos. Asimismo, se argumenta que es necesario incluir mecanismos que faciliten la inclusión de fuerzas independientes a las que el actual sistema les impide contar con una cantidad de representantes dentro del Congreso.

Cabe mencionar que con posterioridad a la publicación de los resultados del trabajo de la Comisión Boeninger se expresó la necesidad de realizar un rediseño del mapa electoral, el cual soportaría el nuevo procedimiento de repartición de escaños. A partir de la difusión del resultado de la comisión hubo una significativa convergencia entre distintos mundos políticos que hasta ese momento parecían irreconciliables, como por ejemplo el PC y RN. Resulta entonces plausible sostener que, al parecer, se habría podido llegar a un consenso tácito por mantener el sistema binominal tal como está y sólo hacer esfuerzos en corregirlo.

Tanto la literatura revisada, como las propuestas de reforma examinadas nos permiten sostener que el tenor de la discusión sobre la modificación del sistema ha tenido desde sus inicios un tinte más bien ideológico que pragmático entregando un análisis de constantes diferencias teóricas respecto a la definición del tipo de sistema que se pretende implementar y de los orígenes de los efectos que ha producido. Sin embargo, en la actualidad, y en lo que podríamos denominar la fase post-comisión Boeninger, se estaría caracterizando por tener un componente más pragmático que ideológico.

Finalmente, en relación con los motivos que generarían las condiciones necesarias para llevar a cabo eventuales reformas y nuevos diseños para el sistema electoral, se puede señalar, basado en la información disponible y los elementos que han conformado el debate

actual en Chile, que la urgencia y fundamentación de realizar modificaciones al sistema binominal respondería principalmente, siguiendo a Nohlen (2001), a la emergencia de nuevos desafíos a la representación política en contextos de eventuales crisis, o bien de un desgaste de la representación política. Esta situación se ilustra en que el debate actual en Chile gira en torno a conceptos tales como la inclusión, la necesidad de aumentar la representatividad, facilitar el acercamiento de los procesos de toma de decisiones a los ciudadanos. A raíz de estas consideraciones, cabe entonces preguntar por la capacidad del sistema político chileno para resolver esas falencias probando así su pretendida solidez y estabilidad, así como también la efectividad de los actores políticos llamados a solucionar dichos problemas.



## Referencias

- Altman, David. 2004. "Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas." *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV.
- Altman, David. 2005. "Reforma al Binominalismo; sistema paralelo de acumulación." *Documento de Trabajo N° 2*. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Aninat, Cristóbal y Navia, Patricio. 2005. "Reformas políticas; los avances y lo que falta." *En Foco, Expansiva*, N° 41.
- Arriagada, Genaro. 2005a. "Autopsia del sistema binominal." *Informe N° 463*. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Arriagada, Genaro. 2005b. "Autopsia del sistema binominal II." *Informe N° 464*. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Auth, Pepe. 2005. "De un sistema electoral proporcional excluyente a uno incluyente." En; *Chile 21 reflexiona al Chile del siglo XXI*, Tomo II, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Auth, Pepe. 2006. "El sistema electoral chileno y los cambios necesarios." En; Huneeus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*. Konrad Adenauer.
- Von Baer, Ena. 2006. "Sistema electoral; objetivos y consecuencias." En; Huneeus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Cabezas, José Miguel y Navia, Patricio. 2005. "Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001." *Política* 45.
- Carey, John. 1994. "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo." *Estudios Públicos* 55.
- Carey, John y Siavelis, Peter. 2003. "El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación." *Estudios Públicos* 90.
- Carey, John. 2006. "Las virtudes del sistema Binominal." *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI.
- Duval, Tomás. 2006. "Reforma al sistema binominal. Hacia un sistema proporcional compensatorio." En; Huneeus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Duverger, Maurice. 1992. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política." En; Almond, G (et. al); *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel Editorial.
- Duverger, Maurice. 1996. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, Mario. 1998. "El sistema político chileno. Características y tendencias." En Toloza, C y Lahera, E (eds), *Chile en los noventa, Presidencial de la República*, Santiago, DOLMEN.
- Ferrer, Jorge y Russo, Carolina. 1984. "Sistemas electorales parlamentarios alternativos: un análisis para Chile." *Estudios Públicos*.
- Ferrer, Jorge y Russo, Carolina. 1986. "Un análisis cuantitativo del Anteproyecto Ley sobre el sistema electoral público." *Estudios Públicos* 23.

- Fuentes, José María. 1993. "La alternativa proporcional con barreras de entrada. Un sistema electoral adecuado para Chile." *Estudios Públicos* 51.
- Gamboa, Ricardo. 2006. "El establecimiento del sistema binominal." En; Huneus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Garretón, Manuel Antonio. 2006. "Sistema electoral y reforma política." En; Huneus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Garrido, Carolina y Navia, Patricio. 2005. "Candidatos fuertes en la Concertación: ¿seguro para subcampeones o prevalencia de los tres tercios?" *Estudios Públicos* 99.
- Guzmán, Eugenio. 1993. "Reflexiones sobre el sistema binominal." *Estudios Públicos* 51.
- Guzmán, Eugenio. 2006. "La última reforma; el sistema electoral binominal." En; Huneus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Historia de la Ley 18799*. Santiago, Biblioteca del Congreso.
- Huneus, Carlos. 2004. "Binominalismo: Sistema con pecado original que debe ser denunciado y reemplazado." Informe N° 424. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Huneus, Carlos. 2005. "Las coaliciones de partidos; ¿Un nuevo escenario para el sistema partidista chileno?" *Política* 45.
- Huneus, Carlos. 2006. "La necesidad de la reforma electoral." En; Huneus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Huntington, Samuel. 1990. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós
- Joignant, Alfredo y Navia, Patricio. 2003. "De la política de individuos a los hombres de partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)." *Estudios Públicos* 89.
- Joignant, Alfredo y Díaz, Francisco. 2005. "Hacia una nueva era de reformas democráticas." En; *Chile 21 reflexiona al Chile del siglo XXI. Desarrollo democrático*. Tomo II, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Klugmann, Mark. 1991. "La paradoja de la mayoría electoral: ¿Dónde está el centro?" *Estudios Públicos* 42.
- Lijphart, Arend. 1994. "Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945- 1985." *Estudios Públicos*.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partido. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Mainwaring, Scout y Scully, Timothy. 1995. *La construcción de instituciones democráticas*. CIEPLAN.
- Marín, Arturo. 1986. "El sistema electoral binominal como una opción para el centro político." *Política* 9.

- Mertz, Oscar. 1982. "Relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos." *Estudios Públicos*.
- Navia, Patricio. 2004. "Participación electoral en Chile, 1988- 2001." *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV.
- Navia, Patricio. 2006. "Principios rectores para una reforma electoral." *En Foco, Expansiva*, N° 68.
- Nohlen, Dieter. 1985. "El análisis comparativo de sistemas electorales con especial consideración del caso chileno." *Estudios Públicos*.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Nohlen, Dieter. 2001. "Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno." *Política* 41.
- Nohlen, Dieter. 2006. "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada." *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26.
- Ortega Frei, Eugenio. 2003. "Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990- 2000." *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII.
- Perelli, Carina. 2006. "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la practica." *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26.
- Sartori, Giovanni. 1996. *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Scully, Timothy. 1992. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. CIEPLAN.
- Siavelis, Peter. 1993. "Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales para las elecciones parlamentarias chilenas." *Estudios Públicos* 51.
- Siavelis, Peter. 2004. "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?" *Revista de Ciencia Política*, Vol 24.
- Siavelis, Peter. 2005a. "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas." *Estudios Públicos* 98.
- Siavelis, Peter. 2005b. "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)." *Política* 45.
- Tagle, Andrés. 1993. "Comentario en torno a los trabajos de José Maria Fuentes y Peter Siavelis." *Estudios Públicos* 51.
- Tironi, Eugenio y Agüero, Felipe. 1999. "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?" *Estudios Públicos* 74.
- Valenzuela, Arturo y Valenzuela, J. Samuel. 1988. "Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno." FLACSO.
- Valenzuela, Arturo y Siavelis, Peter. 1991. "Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile." *Estudios Públicos* 43.

Valenzuela, J. Samuel. 1995. "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile." *Estudios Públicos* 58.

Valenzuela, J. Samuel. 1999. "Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado." *Estudios Públicos* 75.

Valenzuela, J. Samuel. 2005. "¿Hay que eliminar el sistema binominal? Una propuesta alternativa." *Política* 45.

Valenzuela, J. Samuel. 2006. "¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia." En; Huneus. C; *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.

### Referencias Internet

[www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl) "Concertación y RN muestran sus cartas para negociar la reforma del sistema binominal", 12 octubre de 2006.

[www.emol.cl](http://www.emol.cl), "PC rechaza propuesta de RN para reformar sistema electoral", 11 de octubre de 2006.

[www.pcchile.cl](http://www.pcchile.cl)

[www.pschile.cl](http://www.pschile.cl)