

---

# *La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004*

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

PATRICIO NAVIA\*

En su historia republicana, Chile ha utilizado diferentes fórmulas para transformar los votos en escaños. Dado que generan diferentes efectos en la representatividad y gobernabilidad del país, todas las fórmulas mostraron una fuerte resistencia al cambio después de haber sido puestas en práctica. El sistema electoral binominal, adoptado a partir de 1989, repitió esa tendencia. En este artículo, describo los diferentes sistemas electorales utilizados desde 1833 y hago énfasis en lo difícil que resultó cambiarlos una vez que fueron adoptados. Luego, analizo los orígenes del sistema electoral actual, pongo el acento en sus fortalezas y debilidades y subrayo lo difícil que ha resultado alterarlo también. Señalo que el sistema binominal puede ser entendido como un seguro contra la derrota, puesto que crea barreras difíciles de superar para un partido que busca transformar su mayoría electoral en un control mayoritario de escaños en el legislativo. Muestro que la coalición centro-izquierdista Concertación ha tenido muchos problemas para transformar su mayoría electoral en mayoría en el legislativo. Utilizo simulaciones electorales para señalar que la coalición de derecha obtiene un porcentaje mayor de escaños con el sistema binominal que con cualquier número alternativo de escaños por distrito. Después de ana-

---

\* Patricio Navia es profesor asistente adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la New York University y académico del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Correo electrónico: pdn200@nyu.edu.

El artículo se recibió en octubre de 2004 y se aceptó para su publicación en abril de 2005.

Este artículo está basado en dos capítulos de mi tesis doctoral, *You Select the Rules of the Game and Lose? Advantages and Constraints when Choosing Electoral Rules: the Case of Chile*, New York University, 2003. Agradezco los comentarios de los asistentes al Encuentro de la Sociedad de Economía de Chile, Punta de Tralca, 25-26 de septiembre de 2003, y de dos evaluadores anónimos de *Política y Gobierno*. Este artículo se inscribe en el proyecto Fondecyt 1020684 ("Ser competente en política").

lizar los principales argumentos utilizados para destacar las debilidades y fortalezas del sistema electoral, concluyo argumentando que, en tanto no exista acuerdo sobre el sistema de partidos más conveniente para la democracia chilena, será sumamente difícil cambiar el sistema electoral actual.

#### LA INFLUENCIA SOBRE EL NÚMERO DE PARTIDOS A TRAVÉS DEL SISTEMA ELECTORAL

En esta sección, discuto los principales argumentos teóricos sobre la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos en las democracias. Si bien la relación de causalidad no está completamente establecida, el efecto que tiene el sistema electoral sobre el número de partidos es innegable. Aquellos con el poder de cambiar el sistema electoral pueden influir en el sistema de partidos que se desarrolla en el país; pero, aunque la ingeniería electoral es posible, es imprescindible que primero haya un consenso suficientemente amplio, entre aquellos con la debida potestad para cambiar el sistema electoral, sobre el número de partidos que debiera existir en el país. En tanto existan personas con poder de veto que se opongan a reformar el sistema, se mantendrá el *statu quo*. Dada la necesidad de tener mayorías calificadas para cambiar el sistema en Chile, la ausencia de consenso al respecto ha hecho imposible alterar el *statu quo* adoptado por la dictadura en 1989.

Las elecciones permiten transformar votos en escaños. Naturalmente, la decisión sobre el número de escaños por elegir antecede cualquier decisión sobre la forma de llenar dichos escaños. Aquellos que toman esas decisiones son los *diseñadores electorales*. Ellos pueden ser los miembros de una asamblea constituyente o los legisladores de un país. Por cierto, cuando los diseñadores electorales se deciden por distritos uninominales, el rango de preceptos por escoger es menor que cuando optan por distritos plurinominales. Cuando escogen un sistema que incluya distritos plurinominales, los diseñadores electorales deben tomar una serie de decisiones adicionales sobre el número de candidatos por los que cada elector deberá votar, la fórmula matemática que se deberá utilizar para distribuir los escaños y sobre si los votantes seleccionarán candidatos in-

dividuales o listas de nombres ofrecidas por los partidos; pero la decisión más importante que toman los diseñadores electorales es aquella que determina el número de escaños por elegir en cada unidad electoral o distrito.

El número de escaños por distrito es conocido como magnitud de distrito (MD). Cuando existen distritos uninominales ( $MD = 1$ ), hay una cantidad limitada de formas de llenar el escaño. La más usual es la de primera mayoría relativa (PMR), donde la persona con más votos resulta ganadora;<sup>1</sup> pero, cuando la MD es mayor a 1, hay diferentes formas de asignar los escaños. En casi todos los casos se precisa de alguna forma de representación proporcional (RP). Aunque hay una amplia gama de opciones de RP posibles (Shugart y Carey, 1992; Taagepera y Shugart, 1989), el objetivo compartido por todas es otorgar representación a los partidos minoritarios; y, aunque también existen otras herramientas que permiten influir en la forma en que los votos se transforman en escaños, el número de escaños por elegir en cada distrito es la más poderosa. De ahí que la MD se considere como una herramienta importante —si no causal— para influir en el sistema de partidos.

Los politólogos han identificado diferentes efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la democracia. Duverger (1954) formuló una de las relaciones de causa-efecto más conocidas en este campo: “el sistema de mayoría simple favorece la formación de sistemas políticos bipartidistas” (en Riker, 1982, p. 754). Años después, Cox fue más cuidadoso al plantear que “la regla de la mayoría relativa utilizada en los distritos uninominales tiende a producir un sistema bipartidista” (Cox, 1997, p. 4). La llamada Ley Duverger contradujo otras teorías sobre la formación de sistemas de partidos. Cox lo denomina “determinismo institucional”, al sugerir que el sistema de partidos de un país se puede determinar a través de las leyes electorales.

Comprensiblemente, la propuesta de determinismo institucional de Duverger ha generado diversas críticas. Cox resumió los cuestionamientos a la Ley Duverger en dos grandes tipos. “Primero, algunos argumentan que Duverger equivocó la dirección de causalidad. Desde esa perspectiva, los sistemas de par-

<sup>1</sup> Para una excelente fuente de definiciones técnicas, véase Administration and Cost of Elections (ACE), <http://www.aceproject.org/>.

tidos determinan los sistemas electorales y no al revés” (1997, p. 5). De hecho, varios estudiosos han argumentado que las leyes electorales son influidas por el sistema de partidos y por otras características sobresalientes (Lipset y Rokkan, 1967; Lijphart, 1984, 1994). Desde esa perspectiva, los partidos políticos aparecen representando ciertas divisiones que existen en la sociedad. Por ejemplo, en sus estudios sobre los partidos políticos en Chile, Garretón (1989), Gil (1966, 1969), Jobet (1991), Valenzuela y Valenzuela (1976), Valenzuela (1977), Fleet (1985) y Scully (1992) ni siquiera consideran a las leyes electorales como una variable que explique por qué y cómo emergen los partidos políticos. Para ellos, el sistema de partidos se desarrolla en forma independiente a las leyes electorales. Algunos, en particular Gil, atribuyen un efecto reductor del número de partidos a las reformas electorales de 1958, pero, en general, los historiadores del sistema político chileno no consideran el diseño institucional como un factor que deban tener en cuenta cuando explican la aparición y consolidación de los partidos.

La otra crítica a Duverger “cuestiona la validez causal de su trabajo al plantear que éste se preocupó de una variable poco importante. Desde esta perspectiva, los sistemas de partidos están determinados principalmente por el tipo de fracturas (*cleavages*) que existen en la sociedad, donde la estructura electoral tiene un papel poco importante o, en el menor de los casos, un papel secundario” (Cox, 1997, p. 15). Lipjhart fue más lejos al argumentar que la relación entre las leyes electorales y el sistema de partidos es una relación de mutua causalidad (1994, p. 158). Aunque este argumento es poderoso, no hay que olvidar que, antes de que los partidos puedan competir, debe existir una ley que transforme los votos en escaños. Así, las leyes electorales por fuerza anteceden a los sistemas de partidos (al menos formalmente), aunque en el largo plazo se produzca una relación de mutua causa y efecto.

Por cierto, en la literatura comparada internacional, Chile es a menudo citado como ejemplo del efecto que tienen los cambios en las leyes electorales en el sistema de partidos. Es debatible si la Concertación seguiría existiendo de modificarse el sistema electoral actual. Jones, por ejemplo, argumenta que, “aunque es demasiado temprano para llegar a conclusiones definitivas [...] las

leyes que promueven la formación de dos partidos (distritos de dos miembros para ambas cámaras del legislativo) han llevado a la formación de dos coaliciones relevantes de partidos, lo que demuestra el éxito parcial de este tipo de ingeniería electoral” (1995, p. 77).

Ahora bien, Cox no encontró evidencia concluyente para verificar la capacidad de predicción de la Ley Duverger, “si uno cambia cualquiera de las características institucionales que definen la regla de mayoría simple en un sistema uninominal [...] los incentivos para el voto estratégico que conducen al bipartidismo se disipan en forma importante [...] Y, si uno investiga la evidencia empírica a escala distrital en países que utilizan sistemas uninominales, se encuentra con muchos casos en que participan más de dos candidatos y todos reciben una tajada sustancial de votos, lo que va contra lo que sugiere Duverger” (1997, p. 70); pero, cuando llegan al poder, los partidos a menudo intentan cambiar las leyes electorales y entonces es particularmente relevante la advertencia de Cox de que “no tendría sentido buscar un nuevo sistema electoral si los sistemas electorales no importaran” (1997, p. 17). Taagepera y Shugart concuerdan: “las leyes electorales sí importan: con la misma distribución de votos, la presidencia puede ir al candidato derechista, izquierdista o centrista, dependiendo de las reglas” (1989, p. 2). Por su parte, Shugart y Carey advierten contra el supuesto de que “las únicas instituciones que importan son las leyes electorales para el legislativo, consideradas aisladamente de otras instituciones” (1992, p. 207).

Cox (1997) ofrece dos importantes advertencias sobre el poder explicativo de la Ley Duverger. Primero, el efecto de la ley electoral se produce a nivel distrital, no necesariamente a nivel nacional. En un país con distritos uninominales, bien pueden existir más de dos partidos a nivel nacional. En cada distrito, tenderá a haber sólo dos partidos competitivos en cada elección, pero el número de partidos representados nacionalmente puede ser superior. La segunda es que el principal impacto de la Ley Duverger es proporcionar topes máximos al número de partidos que deba haber en cada distrito. Podría ser que en distritos de muchos escaños existan sólo dos partidos en competencia; pero en los distritos uninominales habrá una marcada tendencia a que sólo permanez-

CUADRO 1. LEY DUVERGER CON LAS ADVERTENCIAS DE COX

<i>Ley</i>	<i>Distritos uninominales</i>	<i>Representación proporcional</i>
Ley Duverger	2 partidos	Sistema multipartidista
Advertencias de Cox	2 partidos por distrito, pero no tienen por qué ser los mismos en todos los distritos.	Los sistemas multipartidistas son posibles, pero no inevitables; la RP sólo establece un máximo al número de partidos, no un mínimo.

Fuente: Elaboración del autor basado en Cox (1997).

can dos partidos.<sup>2</sup> En el cuadro 1 se resume la Ley de Duverger y las advertencias de Cox.

Ahora bien, una vez que son adoptados, los sistemas de partidos parecieran desarrollar una fuerte resistencia al cambio (Cox, 1997; Lijphart, 1994). Aunque los cambios de los sistemas electorales ocurren, la tendencia es más bien a que los sistemas electorales gocen de un razonable grado de estabilidad. Los sistemas electorales, a menudo caracterizados como pegajosos (*sticky*), encuentran entre sus principales defensores a los propios legisladores que —pe-se a tener usualmente la potestad para cambiar el sistema— resultaron electos con ese sistema y, por lo tanto, tienden a desfavorecer la adopción de sistemas electorales alternativos que pudieran resultar ser menos beneficiosos para lograr su reelección personal o la preservación de los escaños para sus partidos. Dado que aquellos que usualmente tienen el poder para cambiar el sistema electoral —los legisladores son los grandes diseñadores electorales en las democracias modernas— a menudo desfavorecen dichos cambios, los sistemas electorales tienden a sobrevivir a los esfuerzos y las iniciativas de reforma que regularmente se hacen presentes en las democracias.

Aunque el debate sobre la relación de causalidad entre sistemas electorales y sistemas de partidos se mantenga, hay consenso sobre la influencia que tiene la ingeniería electoral en el sistema de partidos. Cuando se cambian las leyes electorales, se da preferencia a diferentes ordenamientos del sistema de partidos políticos. Aun cuando los sistemas de partidos sean anteriores y resistentes a los ordenamientos de un sistema electoral, las leyes electorales facilitan

<sup>2</sup> Las advertencias de Cox son una formulación más acabada de advertencias similares hechas por Downs (1957, p. 155) y Lijphart (1995, p. 233).

ciertos ordenamientos del sistema de partidos y dificultan otros. Como muestra a continuación, los cambios del sistema electoral afectaron históricamente el sistema de partidos en Chile (aunque bien pudieron haber sido también producto de los cambios en el sistema de partidos). La reforma electoral producida con posterioridad a la Constitución de 1925 sentó las bases de un sistema multipartidista a partir de 1925, o al menos lo hizo más fácil. A su vez, la ley electoral adoptada en 1989 facilitó el ordenamiento del sistema de partidos en dos grandes coaliciones desde el retorno de la democracia, si no obligó a ello. Dado que ha persistido un desacuerdo entre los diseñadores electorales chilenos (el Congreso Nacional y el ejecutivo) en el periodo democrático posterior a Pinochet sobre el número de partidos que existen (o debieran existir) en el sistema político chileno, el *statu quo* del sistema binominal se ha mantenido.

El mayor freno a una reforma al sistema electoral chileno radica en un profundo desacuerdo sobre el número de partidos que debiera existir en el país. Si bien la discusión teórica sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral binominal —a la que me aboco aquí— es parte del debate, el principal motivo por el que dicho sistema electoral se ha convertido en una pegajosa característica de la democracia chilena ha sido el desacuerdo sobre el número óptimo de partidos políticos que debiera existir en el país. Aquellos que privilegian el retorno de un sistema multipartidista favorecen la adopción de un sistema de representación proporcional más permisivo. En cambio, los que privilegian la consolidación del bipartidismo abogan ya sea por mantener el sistema actual, ya sea por la adopción de un sistema de representación uninominal; pero, dado que ninguno de los grupos que propician cambios al sistema tienen suficiente poder para imponer unilateralmente su voluntad como diseñadores electorales, el sistema electoral binominal, al igual que los sistemas electorales adoptados en Chile con anterioridad, ha demostrado una fuerte resistencia al cambio, pues ha sobrevivido ya a cuatro comicios legislativos, entre 1989 y 2001.

LEYES ELECTORALES EN CHILE, 1833-1973

Partiendo del marco teórico expuesto, en esta sección discuto la historia de las leyes electorales en Chile, enfatizando el efecto que diferentes arreglos institucionales tuvieron sobre el sistema de partidos en ese país a partir de 1833 hasta 1973. También subrayo lo difícil que resultó cambiar los sistemas electorales una vez adoptados. Aunque muestro la manera en que las leyes electorales han influido en el sistema de partidos a través del tiempo, también argumento que los partidos existentes han sido capaces de sobreponerse a ciertos incentivos de las leyes electorales y, en ocasiones, han logrado alterarlas para que favorezcan la consolidación del sistema de partidos existente más que la formación de un nuevo sistema de partidos en el país.

Una vez conseguida la independencia, el legislativo chileno quedó compuesto por dos cámaras. Como muestra el cuadro 2, la Cámara de Diputados tenía casi tres veces la cantidad de escaños que el Senado en 1831, aunque el aumento del número de escaños durante el siglo XIX alteró parcialmente esa distribución inicial. Mientras que el Senado pasó de 15 a 20 miembros entre 1830 y 1861, la Cámara aumentó de 50 miembros en 1831 a 72 en 1861. La tendencia al aumento de escaños en ambas cámaras se mantuvo durante el resto del siglo XIX. De hecho, como muestra el cuadro 3, la Cámara ya contaba con 94 escaños en 1903, mientras que el Senado se componía de 32 legisladores.

Bajo las tres constituciones utilizadas durante el siglo XX, el rango de MD varió entre un mínimo de 1 escaño por distrito (como era el caso de la mayoría de las circunscripciones senatoriales bajo la Constitución de 1833) y un máximo de 18 escaños por distrito (distrito 1 de Santiago, bajo la Constitución de 1925).

CUADRO 2. TAMAÑO DEL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1830-1860

Periodo	1831-1834	1834-1837	1837-1855	1855-1858	1858-1861
Senado	15	20	20	20	20
Cámara de Diputados	50	55	55	58	72

Fuente: Urzúa Valenzuela (1992, p. 79).



CUADRO 3. REPRESENTACIÓN PROVINCIAL EN EL LEGISLATIVO CHILENO, 1833-1973

Prov. No.	Nombre provincia (Const. de 1925)	Núm. de senadores y distritos en 1903 (Const. de 1833)	Núm. de senadores y distritos en 1915 (Const. de 1833)	Núm. de senadores en 1960 (Const. de 1925)	Núm. de senadores en 1970 (Const. de 1925)	Núm. de diputados y distritos en 1903 (Const. de 1833)	Núm. de diputados y distritos en 1915 (Const. de 1833)	Núm. de diputados y distritos en 1970 (Const. de 1925)
1	Tarapacá	1	1	5	5	2	4	4
2	Antofagasta	1	1			2	2+2	7
3	Atacama	1	1	5	5	3	3	2
4	Coquimbo	1+1	1+1			4+3	3+4	7
5	Aconcagua	1+1	1+1	5	5	2+3+3	2+3+3	3
6	Valparaíso	1+1	1+2			4	7	12
7.1	Santiago	2+2	2+4	5	5	8	13	18
7.2	Santiago							5
7.3	Santiago							5
7.4	Santiago							5
8	O'Higgins	1	1	5	5	3	3	6
9	Colchagua	1+1	1+1			3+3	3+3	4
10	Curico	1	1	5	5	3	2+2	3
11	Talca	1	2			3	5	
12	Maule	1+1	1+1			4+4+2+3	2	3
13	Linares	1	1			2+2+3	4	
14.1	Ñuble	1+1	1+1	5	5	2+3+3	2+2+2+2	3
14.2	Ñuble							5
15	Concepción	1+1	1+2	5	5	4	2+3+2	9
16	Arauco	1	1			3	3+1	2
17	Bío-Bío	1	1	5	5	4	4	4
18	Malleco	1	1			3	2+2	6
19	Cautín	1	1			2	4	10
20	Valdivia	1	1	5	5	2	4	5
21	Osorno	1	1			3	2	3
22	Llanquihue				2	3		
23	Chiloé	1	1		5	5	3	2
24	Aysén			2				2
25	Magallanes			2				2
	Total	32	37	45	50	94	118	150

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, (1971), Dirección de Estadística y Censo (1964), Valencia (1986).

Como se muestra en el cuadro 3, durante buena parte del siglo XIX, la Cámara de Diputados y el Senado estuvieron compuestos de legisladores electos en distritos uninominales. En un periodo en que el Partido Conservador y el Partido Liberal constituían los dos partidos políticos más importantes del país, el sistema electoral reflejaba y consolidaba el sistema bipartidista. Con la reforma electoral de 1890 (Valenzuela, 1995, 1998), se introdujo por primera vez el concepto de RP. Aunque fue menos importante que la Reforma Electoral de 1874, que amplió el derecho al sufragio y buscó el secreto del voto,<sup>3</sup> la Reforma de 1890 reemplazó el sistema del voto individual no transferible (SNTV) con uno de RP para las elecciones de diputados. Como la reforma no fue aplicada a todos los distritos, a partir de 1890, Chile tuvo un sistema mixto de distritos mayoritarios y de RP. Mientras que el Senado mantuvo una mayoría de distritos uninominales, la Cámara de Diputados se elegía fundamentalmente en distritos de representación proporcional.

El sistema electoral utilizado durante el siglo XIX facilitó la consolidación de un sistema bipartidista. Si bien hacia fines del siglo se formaron otros partidos que llegaron a tener representación parlamentaria, el amplio dominio de los partidos Liberal y Conservador durante ese siglo fue facilitado por la existencia de un sistema electoral basado fundamentalmente en la existencia de distritos uninominales.

Para la última elección bajo la Constitución de 1833, celebrada en 1924, el Senado estaba compuesto de 37 miembros electos en 23 circunscripciones. La mayoría de las circunscripciones era de hecho uninominal, pues, aunque existían dos senadores por circunscripción, se elegía sólo uno cada 3 años. En 1924 se celebraron elecciones en 19 circunscripciones, eligiéndose un total de 25 escaños.<sup>4</sup> Adicionalmente, 12 senadores habían sido electos en 1921 para representar a 6 provincias.<sup>5</sup> En total, 8 de las 22 provincias (Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso, Santiago, Colchagua, Maule, Ñuble y Concepción) elegían senadores cada

<sup>3</sup> Véase Valenzuela (1985).

<sup>4</sup> Atacama, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso (2 escaños), Santiago (4), Colchagua, Curicó, Talca (2), Linares, Maule, Ñuble, Concepción (2), Arauco, Bío-Bío, Malleco, Cautín, Valdivia, Llanquihue y Chiloé.

<sup>5</sup> Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso, Santiago (2 escaños), O'Higgins, Colchagua, Maule, Ñuble y Concepción.

tres años, por lo que, en la práctica, cada provincia constituía dos circunscripciones diferentes. Las otras 16 provincias sólo elegían un escaño cada 6 años. La mayoría de las circunscripciones elegía un senador en cada elección, pero Valparaíso, Talca y Concepción elegían dos escaños cada tres años, mientras que Santiago elegía dos y cuatro escaños, respectivamente. Por lo tanto, si consideramos cada provincia como una circunscripción única para cada ciclo electoral, había 30 circunscripciones antes de 1925, sólo 5 de las cuales (17%) eran plurinominales.

Justo antes de 1925, la Cámara de Diputados estaba compuesta por 118 miembros que representaban a 40 distritos. Dado que había un mandato constitucional (artículo 19, Constitución de 1833) que asignaba a cada departamento un escaño por cada 20 mil personas (y uno adicional por cada fracción de 10 mil), el número de escaños estaba destinado a aumentar proporcionalmente con el aumento de la población. En el cuadro 3 se muestra la MD tanto bajo la Constitución de 1833 como a partir de 1925. Por cierto, todas las elecciones realizadas a partir de 1925 utilizaron la cifra repartidora d'Hondt, conocida en Chile por el término genérico de *cifra repartidora*.

Después de la crisis de 1924, el sistema político chileno fue radicalmente alterado con la adopción de una nueva Constitución. Ese momento de quiebre permitió también una profunda transformación del sistema electoral. La Constitución de 1925 estableció un número fijo de escaños para el Senado, 9 circunscripciones de 5 escaños cada una, y mantuvo un número variable de curules para la Cámara de Diputados (artículos 40 y 41). La Ley Electoral original del 19 de septiembre de 1925 (decreto Ley 542) fue parcialmente modificada en noviembre de 1925 (decretos leyes 710 y 721), 1930 (Ley 4.763), 1931 (Ley 4.996) y 1932 (Ley 5806, decreto ley 638). Después de un periodo de ajuste que se extendió entre 1932 (fecha de la primera ley electoral producida en conformidad con la nueva Constitución) y la reforma electoral de 1937, la Cámara quedó compuesta por 147 diputados, distribuidos proporcionalmente a cada provincia de acuerdo con el censo de 1930. Por cierto, la reforma electoral de 1937 se realizó para aumentar el número de diputados a 147 a fin de corregir la subrepresentación de ciertas provincias. Esa reforma respondía al mandato

constitucional (artículo 27, Constitución de 1925) que establecía un escaño por cada 30 mil habitantes y un escaño adicional por cada fracción de 15 mil habitantes.

Pese a los profundos cambios ocurridos en la urbanización del país y la incorporación de mujeres y trabajadores al padrón electoral en la segunda mitad del siglo xx, el sistema electoral demostró una fuerte resistencia al cambio, incluso al punto de producir profundas distorsiones en la representación de las diferentes provincias del país en ambas cámaras. Por ejemplo, después de 1937, el mandato constitucional no fue respetado, puesto que no se volvió a actualizar el número de escaños por provincia hasta 1969, cuando se creó un nuevo distrito electoral en la provincia de Magallanes, aumentando el número total de escaños a 150. Si el mandato constitucional hubiera sido respetado, la Cámara de Diputados habría tenido 296 escaños después del censo de 1970, el cual determinó que la población nacional era de 8.9 millones de habitantes. Dado que una Cámara con tantos diputados podría haber sido menos eficiente, una solución alterna para reconciliar el mandato constitucional con la realidad del crecimiento poblacional del país habría sido con una reforma que aumentara el número mínimo de personas para asignar un curul adicional. De hecho, el presidente Allende (1992, p. 479) propuso establecer en 70 mil personas la cuota provincial para asignar nuevos escaños. De haberse aprobado esa propuesta realizada en 1972, la Cámara habría incluido un total de 127 escaños.

Aunque en un inicio fueron diseñados para dar una representación relativamente proporcional a todas las provincias, los cambios de la distribución poblacional hicieron que algunas circunscripciones senatoriales terminaran significativamente sobrerrepresentadas. La Constitución de 1925 (artículos 40 y 41) establecía el número de circunscripciones senatoriales, pero ni especificaba cómo se debían delimitar ni establecía la fórmula electoral que se debía utilizar para asignar escaños. La Constitución indicaba que esos asuntos serían determinados por la Ley Electoral. Dicha ley fue aprobada en 1925, pero, como la Constitución no establecía un mandato para ajustar periódicamente sus límites, las fronteras originales de cada circunscripción senatorial se mantuvieron desde 1925 hasta 1969, cuando se creó la Décima Circunscripción Sena-

torial,<sup>6</sup> fundamentalmente por motivos geopolíticos. De hecho, al crearse la Décima Circunscripción Senatorial, la mala representación de las provincias más pobladas, en particular Santiago, empeoró.

Aunque el diseño original sobrerrepresentaba marginalmente a las circunscripciones más alejadas de la capital, concentrando un número menor de personas en cada circunscripción de los extremos del país que en las del centro, los cambios poblacionales que ocurrieron a partir de 1925, en especial a partir de la década de 1960, empeoraron significativamente el desequilibrio regional en el Senado. Así, en 1970, la Cuarta Circunscripción Senatorial (Provincia de Santiago) congregaba a 40% de la población del país, mientras que las 4 circunscripciones de los extremos norte y sur congregaban menos de 5% cada una. La Cuarta Circunscripción tenía 3 veces más población que la segunda circunscripción con más habitantes (Aninat y Navia, 2003). Las seis provincias que constituían la Novena Circunscripción Senatorial antes de su división no estaban subrepresentadas, al contrario. Por cierto, políticamente, esa zona representaba una fortaleza electoral del centro y de la izquierda. En las parlamentarias de 1969, los 10 senadores electos en las dos circunscripciones pertenecían al Partido Nacional (2), Partido Radical (2), Partido Socialista y Partido Demócrata Cristiano (4). En 1973, sólo la Décima Circunscripción Senatorial celebró elecciones, resultando electos senadores de los partidos Socialista (1), Demócrata Cristiano (2), Comunista (1) y Nacional (1).

Los problemas de la mala representación también se extendían a la Cámara de Diputados. La rápida urbanización ocurrida a partir de la década de 1950 afectó sustancialmente la distribución de la población respecto al censo de 1930. Dichos cambios afectaron negativamente la representación de las zonas urbanas y favorecieron la representación de las zonas rurales; por ejemplo: los cuatro distritos de la Provincia de Santiago elegían un total de 37 escaños, cuando una asignación de escaños proporcional a la población de cada provincia le habría asignado a Santiago 49 escaños en 1960 y 55 escaños en 1970. Otras zonas urbanas que experimentaron un crecimiento poblacional acelerado du-

---

<sup>6</sup> La Ley 6,672, del 2 de octubre de 1967, modificó la Constitución al crear una 10ª circunscripción senatorial.

rante las décadas de 1950 y 1960 también mostraban una creciente subrepresentación.<sup>7</sup>

Entre 1833 y 1973, Chile experimentó esencialmente con dos sistemas electorales. Tanto con la Constitución de 1833 como con la Constitución de 1925, el país adoptó sistemas electorales que demostraron ser resistentes al cambio y que, aunque fueron alterados (más en el siglo XIX que en el siglo XX), probaron ser lo suficientemente estables como para sobrevivir a diferentes cambios sociales y políticos. Sólo la crisis político-institucional que terminó con la adopción de la Constitución de 1925 permitió una transformación profunda del sistema electoral adoptado inicialmente en 1833. No resulta sorprendente entonces que la adopción de una nueva Constitución en 1980 y el restablecimiento de la democracia en 1989 también produjeran un profundo cambio del sistema electoral chileno; pero tampoco resulta sorprendente que, al igual que como ocurrió con los sistemas electorales adoptados en 1833 y 1925, el sistema adoptado en 1989 haya demostrado una gran resistencia al cambio. Del sistema electoral adoptado a partir de 1989 y las razones de los diseñadores institucionales para adoptar el sistema binominal, me ocupo en la siguiente sección.

#### LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Con el fin de la democracia en 1973, el sistema electoral en vigencia fue también abandonado; pero, tan pronto como la dictadura militar se abocó a la discusión del régimen político que intentaría imponer en el país, también se inició la discusión acerca del sistema electoral que debiera adoptarse. Si bien existieron diversas instancias donde se discutieron diferentes alternativas de sistema electoral, el gobierno militar tomó la decisión final de adoptar el sistema binominal. De ahí que el único diseñador electoral del sistema actualmente utilizado en Chile haya sido el régimen militar de Augusto Pinochet.

En el diseño de los sistemas electorales, los objetivos de los diseñadores a menudo están basados en evaluaciones retrospectivas. Es común evaluar las

---

<sup>7</sup> Por cierto, el problema de la mala representación se reprodujo a partir de 1989 y ha empeorado con los cambios poblacionales ocurridos desde entonces; véase Aninat y Navia (2003).

experiencias electorales previas de un país a la hora de escoger nuevas leyes electorales, ya sea porque los diseñadores electorales quieren un ordenamiento institucional que refleje el sistema de partidos anterior o bien porque buscan realizar algún tipo de ingeniería electoral que altere el sistema de partidos para corregir ciertos problemas experimentados en el pasado. Esa situación caracterizó el diseño electoral durante la dictadura militar; sin embargo, bajo la dictadura en Chile, uno de los objetivos del diseñador electoral era evitar lo que consideraba como la dañina proliferación de partidos políticos. Rápidamente quedó de manifiesto el interés del gobierno militar por dar preferencia a un ordenamiento político que redujera el número de partidos. Por eso, la opción de preferir un sistema electoral mayoritario con distritos uninominales fue tempranamente considerada por las diferentes instancias.

La decisión de escoger entre un sistema electoral proporcional o mayoritario no fue fácil. Tanto la Comisión Ortúzar como el Consejo de Estado, organismos encargados de proponer a la dictadura militar proyectos constitucionales entre 1973 y 1980, variaron significativamente respecto a las fórmulas electorales incluidas en sus propuestas. La Comisión Ortúzar propuso un parlamento que se asemejaba al existente hasta antes de 1973. Aunque propuso que todos los distritos tuvieran la misma MD, la redacción de esa propuesta fue particularmente confusa, lo que reflejaba la falta de unidad de criterios en el seno de la Comisión. El artículo 48 de la Constitución propuesta por la Comisión Ortúzar indicaba que:

La Cámara de Diputados está integrada por 150 miembros, elegidos en votación directa por las circunscripciones que establezca la Ley de Elecciones. En las elecciones de Diputados se empleará un procedimiento que dé por resultado una efectiva expresión de las mayorías, a través de colegios electorales uninominales o plurinominales, según lo determina dicha ley. Cada circunscripción elegirá el mismo número de diputados, y los candidatos independientes participarán en igualdad de condiciones con los que pertenezcan a partidos políticos (en Bulnes Aldunate, 1981, p. 259).

Para el Senado, la Comisión Ortúzar propuso un sistema de RP, pero se distanció del sistema antiguo. La Comisión propuso una circunscripción nacional donde se escogerían 15 escaños cada 4 años por un periodo de 8 años, para así completar 30 senadores. La Comisión especificó que se utilizaría un sistema de listas abiertas y voto no cumulativo. Los 15 candidatos con mayor votación serían electos. La propuesta no establecía, no obstante, por cuántos candidatos votaría cada elector. La Comisión se limitó a indicar que la ley debería establecer el número de candidatos que podría escoger cada elector, pero que dicho número no podría ser superior a 5 ni inferior a 10. Lógicamente, *ese número* sería crucial para determinar las barreras de entrada para la representación política. Si la Ley Electoral establecía que cada elector podía votar por 10 de los 15 escaños de los que podía escoger, una mayoría simple de electores, con una capacidad mínima de coordinación, podría elegir a 66% de los senadores en cada elección. De hecho, mientras *ese número* fuera al menos de 8 votos por elector, una mayoría simple de electores podría elegir a una mayoría absoluta de senadores. Como fuera, los partidos mayoritarios enfrentarían complicados problemas de coordinación para convertirse en mayorías en el Senado.

Esos complicados mecanismos sugeridos para elegir los escaños de la Cámara y el Senado sólo reflejaban la falta de consenso entre los grupos adherentes a la dictadura sobre el mejor sistema electoral. Como han señalado Boetsch (1998, pp. 40-41) y Carrasco Delgado (1997, p. 125-142), el ex presidente Jorge Alessandri favorecía un sistema diferente para la elección del Senado y de la Cámara. Si la Cámara se elegía por RP por provincias, el Senado debía elegirse a través de otro mecanismo. Esas preferencias se vieron reflejadas claramente cuando el Consejo de Estado, presidido por el propio Alessandri, realizó sus propuestas a la Junta de Gobierno. Después de recibir la propuesta hecha por la Comisión Ortúzar, el Consejo de Estado realizó su propia propuesta constitucional, en la que se abogaba por una Cámara de Diputados de 120 miembros electos en distritos uninominales y un Senado electo en circunscripciones regionales. Cada región tendría una circunscripción uninominal, excepto las de Valparaíso y Bío-Bío, que tendrían tres, y la Región Metropolitana, que tendría seis escaños. Aunque el texto del Consejo de Estado no especificaba la forma



en que se elegiría a los senadores en los distritos plurinominales, probablemente sería a través de mecanismos de RP como los que existían hasta 1973.

Ambas propuestas constitucionales (la de la Comisión Ortúzar y la del Consejo de Estado, véase el cuadro 4) fueron luego estudiadas por una comisión especial nombrada por la Junta de Gobierno y presidida por el ministro Sergio Fernández. Es conocido que esa Comisión se dedicó fundamentalmente a construir la estructura de los artículos transitorios que regularon el orden constitucional entre la adopción de la Constitución de 1980 en marzo de 1981 y las elecciones presidenciales de 1989 (Barros, 2002; Huneeus, 2001); pero la Comisión Fernández también tuvo injerencia en el diseño del sistema electoral. El texto propuesto por la dictadura militar para ser ratificado en el plebiscito de 1980 establecía que la Cámara de Diputados estaría compuesta por 120 miembros, pero otorgaba a la Ley Orgánica Constitucional respectiva el poder para establecer la forma en que se elegiría a esos miembros. Para el Senado, la Comisión Fernández estableció que cada región elegiría 2 senadores, para totalizar así 26 senadores electos. Aunque no establecía la forma en que se elegirían los dos escaños por región, la Constitución de 1980 señalaba que los dos senadores serían electos en forma concurrente. De ahí que la Comisión Fernández sea considerada como la creadora del sistema electoral binominal.

El artículo 43 de la Constitución de 1980 sólo estableció que la Cámara de Diputados estaría “integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”. De tal forma que el llamado sistema binominal para la Cámara de Diputados aparece sólo en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18,700) del 19 de abril de 1989. A su vez, el mapa de los 60 distritos se realizó justamente después del plebiscito de 1988, por intermedio de la Ley 18,7999, que entró en efecto el 12 de mayo de 1989, después de que el Tribunal Constitucional le otorgara su beneplácito.

Para el Senado, en cambio, la Comisión Fernández, maniatada por la Junta de Gobierno, parece haber tenido la clara intención de establecer un sistema binominal desde el momento en que se escribió el artículo 45 de la Constitución. Mientras que el artículo 43 es perfectamente compatible con un sistema

CUADRO 4. COMPOSICIÓN DEL LEGISLATIVO PROPUESTO PARA CONSTITUCIÓN DE 1980

<i>Propuesta</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara de Diputados</i>
Pre-1973 <i>Statu quo</i>	50 escaños, electos en 10 circunscripciones por RP d'Hondt.	150 escaños electos en 29 distritos por representación proporcional d'Hondt.
Comisión Ortúzar	30 escaños, distrito nacional donde cada elector podría elegir $N$ candidatos por periodos de 8 años. La ley electoral determinaría el tamaño de $N$ , pero tendría que ser $1/3 < N > 2/3$ . 15 escaños electos cada cuatro años, más 9 senadores designados.	150 escaños electos en distritos uninominales o de RP de acuerdo con la ley, siempre y cuando todos fueran del mismo tamaño y reflejaran efectivamente a las mayorías.
Consejo de Estado	22 escaños electos por regiones en distritos uninominales, excepto las regiones V y VIII (3 escaños) y la Metropolitana (6 escaños). La mitad del Senado se elige cada 4 años, más 9 senadores designados.	120 escaños electos en distritos uninominales con segunda vuelta.
Constitución de 1980	26 escaños electos por regiones (2 por región), la mitad de las regiones elige cada 4 años por periodos de 8 años, más 9 senadores designados y los ex presidentes como vitalicios.	120 escaños electos de acuerdo con lo que establezca la ley electoral.

Fuente: Producida por el autor con datos de Bulnes Aldunate (1981).

electoral proporcional, el artículo 45 es sólo compatible con la RP. Al establecer que cada región elegiría dos senadores en forma concurrente, el diseñador electoral hacía inevitable un sistema de RP.<sup>8</sup> El artículo 45 señalaba que “el Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las 13 regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”.

Además de que estaría compuesto de al menos 35 miembros, 9 de los cuales no serían electos, la obsesión del diseñador por evitar que una mayoría in-

<sup>8</sup> Uno podría argumentar que se podría dividir cada región en dos distritos de un senador cada uno (Pastor, 2004); pero es poco probable que los diseñadores hayan tenido eso en mente, ya que al menos 3 de las 13 regiones son demasiado pequeñas para ser divididas en dos distritos y casi toda su población radica en una sola ciudad.

contrarrestable se apoderara del Senado puede haber llevado a la dictadura a incluir, con bastante detalle, las reglas para su composición en la Constitución. Además de controlar al menos 9 de los 35 escaños (1/4), al darle rango constitucional al precepto de dos senadores por región, el diseñador facilitaba la adopción de un sistema de asignación de escaños que hiciera muy difícil que los partidos leales a la dictadura perdieran el control mayoritario del Senado.

Ahora bien, el gobierno militar esperó hasta el final para determinar la Ley Electoral que regiría la composición de la Cámara de Diputados. Aunque la Ley Electoral fue aprobada en abril de 1988, los detalles de la ley que se utilizaría para elegir a los miembros de la Cámara fueron finalizados después del plebiscito de 1988. No obstante, cuando el presidente Pinochet envió su mensaje a la Comisión Legislativa que debía abocarse a discutir la fórmula electoral para la composición de la Cámara de Diputados en agosto de 1988, dos meses antes del plebiscito del 5 de octubre, la intención del ejecutivo era clara en favor de un sistema de dos escaños por distrito:

La iniciativa tiene por finalidad establecer un sistema electoral mayoritario, que dé expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca el pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos. Por lo anterior, el proyecto establece un sistema electoral uniforme que se aplique simultáneamente —en unas mismas elecciones, ya que así se desprende del texto de la Constitución Política— y que permita elegir pocos diputados por distrito, concretamente dos en cada uno de ellos (*Historia de la Ley 18799*, p. 39).

En el informe técnico que se entregó a la comisión de la Junta con el mensaje del ejecutivo se repetía la explicación para justificar la elección de dicho sistema:

¿Es indiferente para el país tropezar nuevamente con las situaciones electorales y partidistas de la década anterior a 1973, caracterizada por una competencia absurda por ser y parecer cada vez más extremista? ¿No es necesario acaso superar los excesos de ideologismos y abrir camino a un mayor pragmatismo y a una mejor coexistencia entre diferentes perspectivas y puntos de vista? ¿En fin, no es indispensable que el sistema, si no cree, por lo menos favorezca la moderación en los planteamientos políticos y dé lugar, de una vez por todas, a que el protagonismo de la política chilena lo tengan las posiciones más moderadas? (*Historia de la Ley 18799*, p. 48).

Al argumentar contra la RP, el Informe Técnico señalaba que los sistemas proporcionales:

Cualquiera que sea la modalidad que adopten y por otros mecanismos con que se complementen, conducen fatalmente al multipartidismo excesivo y al fomento de ideologismos, que detienen el progreso nacional, desvían la atención de los reales problemas, confunden a la opinión pública con pseudo soluciones, meramente intelectuales, sin arraigo serio en la realidad de la naturaleza del hombre y de la sociedad, ni en sus imperiosas necesidades, favoreciendo la demagogía al impedir al pueblo discernir sobre las cuestiones fundamentales (*Historia de la Ley 18799*, p. 49).

El Informe Técnico rechazó la adopción de un sistema uninominal, de un diputado por distrito y de un sistema proporcional de tres diputados por distrito, porque ello:

[...] daría paso a la posesión de la Cámara por una mayoría incontrarrestable, a la cual no podría ponerse freno con ningún quórum constitucional. Asimismo, se descarta la elección de tres diputados por distrito, toda vez que un sistema tal permite ratificar la relación electoral que ya experimentamos, en que más de los dos tercios se alejan del centro [...] (*Historia de la Ley 18799*, p. 51).

Al presentar las modificaciones a la Ley Orgánica para ser aprobadas, meses después del plebiscito de 1988, la Cuarta Comisión Legislativa de la Junta entregó un documento explicando sus motivos para adoptar pequeños cambios a la legislación inicialmente enviada por el ejecutivo y justificando la fórmula de dos escaños por distrito:

Considerando la necesidad que tiene el país de salir, en definitiva, del subdesarrollo político, económico y social, se estima del todo conveniente configurar un sistema que asegure, por una parte, la gobernabilidad del país y la eficiencia del Poder Legislativo y, por la otra, la representación de las minorías sin el peligro del bipartidismo (*Historia de la Ley 18799*, p. 267).

Aduciendo incluso razones de coherencia constitucional, el texto de la Cuarta Comisión Legislativa justificó la adopción del sistema binominal de la siguiente forma:

Es necesario tener presente que el sistema mayoritario binominal fue prácticamente consagrado por la propia Constitución para la elección de Senadores, y que el mismo es más afín con el sistema presidencial previsto en la Carta Fundamental (*Historia de la Ley 18799*, p. 268).

Así, el diseñador electoral optó por un sistema que dificultaba que el partido mayoritario lograra un control absoluto de los escaños en el Congreso; pero, como discuto más abajo, la estructura de incentivos del sistema binominal terminó por privilegiar tanto el alejamiento de los partidos del centro y la moderación política —comparado con lo que habría ocurrido de haberse adoptado un sistema uninominal— como la utilización del sistema electoral como un seguro contra la derrota electoral. Como muestro a continuación, el sistema binominal no logra los objetivos del diseñador electoral, pues no constituye un “sistema electoral mayoritario”, no entrega “claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto”, no favorece la “moderación de todos los actores políticos” ni evita que se reproduzca “la nefasta experiencia electoral

y partidista del pasado” (*Historia de la Ley 18799*, p. 39); pero no es la discrepancia sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral (que discuto en la siguiente sección) lo que ha dificultado el cambio del sistema binominal. Además de demostrar ser igualmente difícil de cambiar que los sistemas electorales adoptados después de las constituciones de 1833 y 1925, el sistema electoral binominal se ha mantenido inalterado porque no existe consenso entre los miembros del legislativo chileno sobre el número más adecuado de partidos políticos que debieran existir en la democracia chilena. A ese tema me aboco a partir de la página 265.

#### ESTRUCTURA DE INCENTIVOS DEL SISTEMA BINOMINAL

La creencia generalizada sobre el sistema electoral binominal es que fue diseñado con dos objetivos en mente: reducir el número de partidos políticos y garantizar la mayor representación posible a los partidos de derecha.<sup>9</sup> Dado que posee una MD menor al de antes de 1973, algunos lo han descrito como “semi-mayoritario” (Fernández, 1998; Nohlen, 1994, p. 238). El sistema también se asocia a menudo a la reducción en el número de partidos e incluso a la consolidación de un sistema bipartidista (*Libertad y Desarrollo*, 2001); pero, como muestro ahora, ni lo uno ni lo otro es cierto. De hecho, la principal característica del sistema binominal es que puede ser entendido como un seguro contra la derrota.

#### EFEECTO REDUCTOR DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Si el objetivo del diseñador electoral hubiera sido producir un sistema bipartidista, la elección natural habría sido un sistema uninominal; pero, como queda demostrado en el cuadro 5, en el que se simulan los resultados electorales entre 1989 y el 2001 suponiendo distritos uninominales, en todas las elecciones del periodo, la Concertación obtuvo la primera mayoría en un número sustan-

---

<sup>9</sup> Sigmund (1993, p. 185), Garretón (1991), Nohlen (1994, p. 238-242), Collier y Sater (1996, p. 381), Siavelis (1997a, p. 34; 1997b; 2000, pp. 34-25) y Portales (2000, p. 39).

CUADRO 5. SIMULACIÓN DE RESULTADOS CON 60 DISTRITOS UNINOMINALES, 1989-2001

	Núm. de distritos donde la coalición ganadora obtuvo primera mayoría de votos acumulados						
	1988	1989	1993	1997	1999	2000	2001
Concertación	45	55	53	48	32	48	36
Alianza	15	4	17	12	28	12	23
Otros	-	1	-	-	-	-	1
Total	60	60	60	60	60	60	60

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

cial de distritos. Los resultados del plebiscito de 1988 también reflejan un predominio de la Concertación. Si hubieran existido 120 distritos uninominales de un número relativamente comparable de electores, la Concertación habría logrado la victoria en unos 80 a 100 distritos, suponiendo que éstos hubieran sido diseñados sin intención de sobrerrepresentar a los partidos de derecha. Un sistema uninominal en las parlamentarias de 1989 habría producido una abrumadora victoria para la Concertación.

De haberse utilizado un sistema mayoritario, la Concertación habría logrado esa “mayoría incontrarrestable” que temía el diseñador electoral, aunque, por otra parte, el tamaño de los distritos habría disminuido y las coaliciones se habrían visto obligadas a presentar candidatos moderados capaces de obtener una mayoría de votos. La predominancia de la Concertación es una de las razones por las que el gobierno militar optó en contra de un sistema mayoritario, pero también constituye un resultado de la adopción de un sistema binominal. Como no es preciso obtener una mayoría de votos para asegurarse un número satisfactorio de escaños, la coalición de derecha no tiene incentivos para buscar una votación mayoritaria en cada distrito del país.

Al observar el número de partidos durante el periodo posterior a 1990, da la impresión que el efecto reductor de la Ley Duverger no logró su efecto. La MD permite anticipar el número máximo de partidos que existirá en cada distrito. Cox (1997, pp. 139-148) propuso una fórmula simple para determinar el nú-

mero máximo de partidos como función de la ley electoral: *Número Máximo de Partidos* =  $MD + 1$ . Taagepera y Shugart (1993, p. 455) proponen una fórmula más complicada, donde el número máximo de partidos está determinado por  $1.15(2 + \text{Log } MD)$ . En ambas fórmulas, en la medida en que  $MD$  aumenta, aumenta también el número de partidos que pueden existir en cada distrito, aunque el aumento es más pronunciado en la fórmula propuesta por Cox que en la sugerida por Taagepera y Shugart.

Al aplicar estas fórmulas a las elecciones chilenas, el número de partidos que debiera existir en cada distrito sería 3 (según Cox) o 2.65 (según Taagepera y Shugart); pero, en total, 12 partidos compitieron en las elecciones de 1993, 10 en 1997 y 9 en 2001. Aun si consideramos a las coaliciones electorales como partidos, las cuatro y cinco coaliciones que compitieron entre 1993 y el 2001 representan un número superior al de las fórmulas de Cox y de Taagepera y Shugart.

Pero no es lo mismo tener un sistema de tres partidos donde la votación se divide en partes iguales que tener un sistema de 6 partidos donde los dos partidos más votados concentran 90% del apoyo electoral. Por esa razón, generalmente hablamos del número efectivo de partidos. La fórmula de Taagepera y Lakso (citada en Taagepera y Shugart, 1993, p. 455) permite medir el peso electoral relativo de cada partido,  $N = (\sum p_i^2)^{-1}$  (donde  $N$  es el número efectivo de partidos y  $p$  es la proporción de votos obtenida por cada partido  $i$ ). Al calcular el número efectivo de partidos en 1993, la cifra alcanza a 6.8. La cifra aumentó a 7.3 en 1997 y disminuyó a 6.56 en 2001; pero, aun así, el número efectivo de partidos es superior a las predicciones de las fórmulas anteriores.

La explicación de esta anomalía se puede hallar en la lógica de competencia interna del sistema binominal. Cuando hay dos partidos, o coaliciones, en competencia en sistemas de RP con 2 escaños por distrito, hay dos resultados posibles: una coalición gana ambos escaños o los escaños se distribuyen equitativamente entre las coaliciones. Como resulta muy difícil para una coalición obtener el doble de los votos de la otra coalición para asegurar ambos escaños, el resultado más probable es que los escaños se dividan a partes iguales. Dado que cada coalición puede tener dos candidatos por distrito, la competencia por



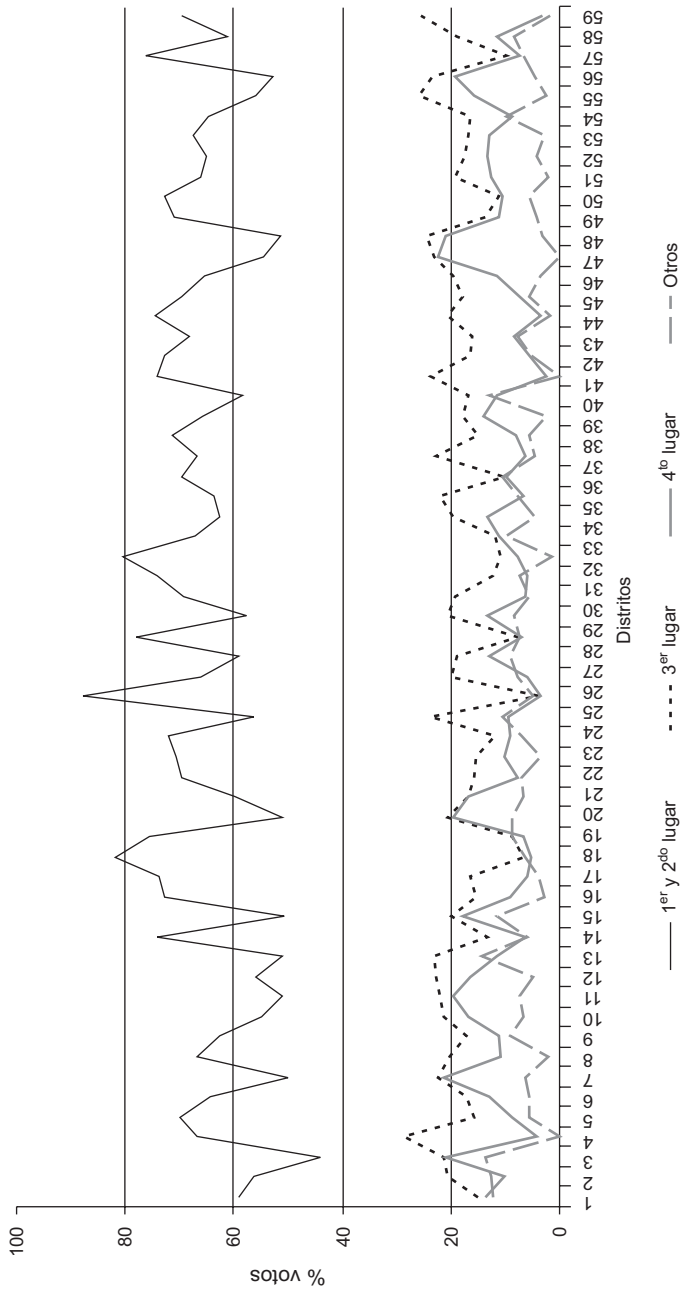
los escaños tiende a ser más intracoalición que intercoalición. Como cada coalición tiene prácticamente asegurado un escaño, la competencia tiende a darse con más fuerza dentro de cada coalición que entre las coaliciones (Siavelis, 2002; Magar, Roseblum y Samuels, 1998).

Podríamos sugerir que en realidad se producen dos competencias paralelas. Por un lado, las coaliciones buscan suficientes votos para doblar la votación de cada una de las otras coaliciones de tal forma que se aseguren los dos escaños (Carey y Siavelis, 2003). En 1993, de 60 escaños en competencia, la Concertación lo logró en 11 distritos, mientras que la Alianza hizo lo propio en 1 distrito. En 1997, la Concertación lo logró en 10 distritos, mientras que la Alianza repitió en un distrito. En 2001, se produjeron duplicaciones en sólo 5 distritos, 4 en favor de la Concertación y 1 en favor de la Alianza (véase la gráfica 1).

La segunda competencia que se observa en el sistema electoral binominal es en el seno de las coaliciones. Debido a que cada una de las dos coaliciones grandes tiene prácticamente asegurado un escaño, los dos candidatos de cada coalición compiten entre sí para ver quién obtiene más votos y se queda con ese escaño. El número efectivo de partidos en los 60 distritos entre 1993 y 2001 fue de 3.96, lo que refleja la existencia de la inusual competencia intracoalición. A diferencia de lo que pronostican los modelos de Cox (1997) y Taagepara y Shugart (1989), el número efectivo de partidos en Chile no se acerca a  $3(M + 1)$ , sino más bien a 4 candidatos efectivos como promedio por distrito.

Si bien es cierto que el diseñador electoral tenía la intención de evitar la proliferación de los partidos, la elección de un sistema de RP en vez de un sistema uninominal no buscaba la consolidación de un sistema bipartidista. El diseñador electoral quería maximizar las oportunidades electorales de la derecha política, partiendo del supuesto de que el electorado no otorgaría un apoyo electoral mayoritario a ese sector. Aunque dio preferencia a un efecto reductor respecto al número de partidos que existían antes de 1973, el sistema binominal no fue diseñado con la intención de llevar a la consolidación de dos grandes partidos. Y, como lo ha demostrado la evidencia, el sistema multipartidista que existía en Chile antes de 1973 ha logrado subsistir pese a los incentivos reductivos del sistema electoral binominal.

GRÁFICA 1. VOTACIÓN PRIMERAS MAYORÍAS POR DISTRITOS, ELECCIONES DE DIPUTADOS, 2001

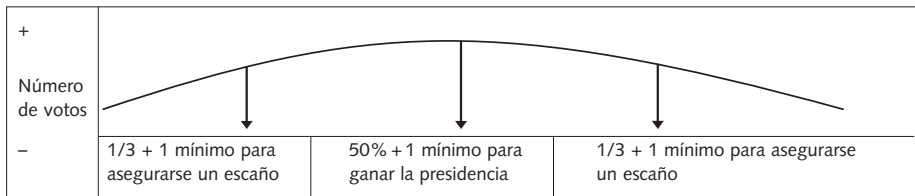


EFFECTO MODERADOR DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema binominal tiene incentivos estructurales que llevan a la polarización más que a la convergencia en el votante mediano (Mağar, Rosemblum y Samuels, 1998). El cuadro 6 muestra los incentivos centrífugos del sistema binominal cuando se le compara con los incentivos centrípetos del sistema uninominal. Mientras que en el sistema uninominal un candidato necesita obtener la mayoría absoluta de los votos para asegurarse un escaño, en el sistema binominal basta con obtener  $1/3 + 1$ . Con un tercio de los votos, uno puede obtener 50% de los escaños en cada distrito. Al igual que otros sistemas de RP, los incentivos para la polarización, asociados a una barrera de entrada menor que en los sistemas uninominales, quedaron enraizados en el Artículo 45 de la Constitución que establece la elección concurrente de dos senadores por región. Es cierto que, al compararse con el sistema utilizado antes de 1973, la barrera de entrada es más alta. Mientras que antes bastaba con 16.7% de la votación para asegurarse un escaño senatorial, ahora basta con un tercio de la votación para lograrlo; pero antes de 1973 se requería más de 50% de la votación para asegurarse la mayoría de escaños en cada circunscripción senatorial, mientras que a partir de 1980 basta con un tercio de los escaños para evitar que alguien pueda obtener la mayoría de los escaños en cada circunscripción.

Si bien el sistema binominal tiene efectos más moderadores que los sistemas de representación proporcional más permisivos, el hecho de que baste un  $1/3$  de la votación para asegurarse 50% de los escaños en cada distrito inevita-

CUADRO 6. INCENTIVOS CENTRÍFUGOS DEL SISTEMA BINOMINAL



blemente produce incentivos para que los partidos se alejen de las posiciones moderadas y adopten posturas que les permitan asegurar la votación dura de los extremos, aunque pierdan votos moderados. Un tercio de la votación es suficiente para asegurarse la mitad de los escaños en cada distrito.

#### EL SISTEMA BINOMINAL COMO UN SEGURO CONTRA LA DERROTA

La adopción definitiva y formal del sistema binominal ocurrió con la adopción de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) sobre Votaciones Populares y Escrutinios (#18700), aprobada por la Junta de Gobierno en mayo de 1988. En dicha ley aparece formalmente la descripción del sistema binominal, aunque no fue hasta la entrada en vigencia de la Ley 18,799, que modificó la LOC 18700, cuando se establecieron los límites de los 60 distritos electorales para la Cámara de Diputados. Al tomar la decisión final sobre la MD y los límites de los distritos después del plebiscito de 1988, el diseñador electoral respondió estratégicamente a las preferencias electorales demostradas en el plebiscito. El diseñador pudo así utilizar la información sobre las preferencias del electorado para convertir su apoyo electoral en un número sustancial de escaños en el legislativo electo un año después.

Para poder identificar la MD más conveniente, el diseñador electoral también necesitaba saber cuántos partidos estarían compitiendo en la oposición; pero después del plebiscito de 1988 la dictadura no tenía certeza sobre la forma en que los partidos de oposición enfrentarían las elecciones de 1989. La oposición democrática se había congregado en torno a la Concertación de Partidos por el “No” en 1988, pero no era inevitable que dicha coalición sobreviviera. En general, la saliente dictadura no sabía cómo se comportarían ni los partidos ni los electores de oposición; pero la dictadura tenía buenos motivos para creer que habían muchas más posibilidades de que los electores que habían votado por el “Sí” en 1988 votaran por los candidatos al parlamento apoyados por la dictadura saliente que por los candidatos que representaban a los partidos de oposición. El 43% de los chilenos había apoyado a Pinochet en el plebiscito.

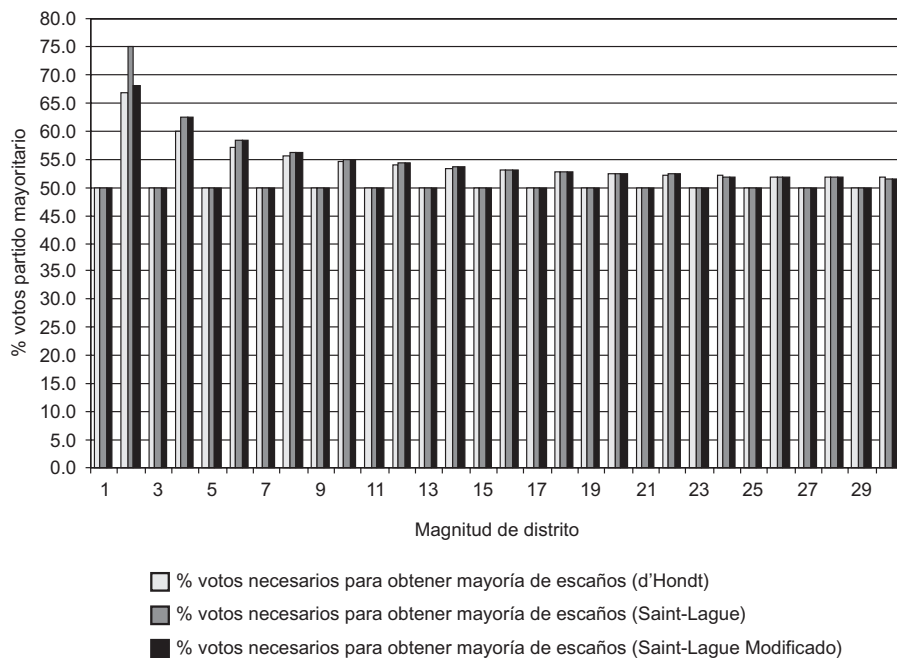
Como he señalado, la RP busca otorgar representación a partidos distintos

del partido más votado en cada distrito. Por ese motivo, los sistemas de RP asignan más de un escaño a cada distrito. Cuanto mayor sea la cantidad de escaños, tanto mejores son las posibilidades de los partidos más pequeños de obtener un escaño. Para evitar la fragmentación excesiva de la representación parlamentaria, a menudo se establecen barreras de entrada, reflejadas en una votación mínima que deben lograr los partidos para obtener un escaño; pero muy pocos países con RP tienen, como en el caso de Chile, distritos con un número uniforme de representantes. El caso de Chile representa una variación inusual. Aunque es en estricto rigor un sistema de RP, al asignar sólo dos escaños por distrito, se constituye en el sistema más restrictivo a las minorías de todos los sistemas de representación proporcional.

A diferencia de los distritos uninominales, donde el ganador se lleva todo, en los sistemas de RP el costo de una derrota no significa perder todos los escaños en cada distrito. Cuanto mayor sea la MD, tanto mayores son las posibilidades de obtener cierta representación, aun si el partido obtiene una votación baja. Como he mostrado con las citas anteriores de la comisión redactora de la ley, en el caso de Chile es evidente que el diseñador electoral rechazó la opción de los distritos uninominales precisamente porque esperaba un apoyo electoral minoritario; pero no basta con lograr algunos escaños en el legislativo. La intención del diseñador electoral que espera tener un apoyo minoritario es lograr un número suficiente de escaños para poder ejercer una posición de veto a las iniciativas legislativas de la mayoría.

Al escoger  $MD = 2$ , el diseñador electoral hizo muy difícil para un partido mayoritario convertir esa mayoría de votos en una mayoría de escaños en cada distrito. Como muestra la gráfica 2, un partido necesita obtener más de  $2/3$  de los votos para asegurar ambos escaños en el sistema electoral binominal. Ahora bien, si hay más de dos partidos (o coaliciones) en competencia, la barrera para asegurar los dos escaños disminuye, puesto que la votación que no va al partido mayoritario se divide entre más de un partido de oposición; pero, si uno desconoce el número de partidos que participarán en una contienda electoral, lo más seguro es asumir que todos los votos que no vayan al partido del diseñador electoral irán a un solo partido de oposición.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE VOTOS NECESARIOS PARA OBTENER MAYORÍA ABSOLUTA DE LOS ESCAÑOS EN CADA DISTRITO (INDEPENDIEMENTE DE LA VOTACIÓN DE LOS OTROS PARTIDOS)



Una fórmula simple permite identificar la barrera de votos que debe superar un partido mayoritario para lograr la mayoría de los escaños en cada distrito. Suponiendo una distribución de escaños mediante la cifra repartidora d'Hondt, la fórmula para identificar la cantidad de votos con la que un solo partido se asegura la mayoría de los escaños en cada distrito, independientemente de cuántos partidos más compitan, es la siguiente:

Quando MD es un número par:  $\% \text{ Votos} > (100 \text{ MD} + 2) / (2 \text{ MD} + 2)$

Quando MD es un número impar:  $\% \text{ Votos} > 50\%$

Cuando el número de escaños en un distrito es impar, basta con obtener la mayoría absoluta de votos para asegurarse la mayoría absoluta de los escaños en los sistemas de RP; pero, cuando el número de escaños en un distrito es par, la barrera mínima de votos necesaria para asegurarse la mayoría de los escaños aumenta a medida que disminuye la MD. Así, la barrera más alta existe precisamente en los distritos de MD = 2. Un partido debe obtener más de 2/3 de los votos para, unilateralmente, asegurarse la mayoría de los escaños en cada distrito.

Más que buscar dañar a los partidos de izquierda o sobrerrepresentar a los partidos de derecha, el diseñador electoral de Chile buscó hacer particularmente difícil la posibilidad de transformar una mayoría electoral en un control mayoritario en el número de escaños en cada distrito. Así, el sistema fue diseñado como un seguro contra las mayorías. Como muestra el cuadro 8, cuando MD = 2, la posibilidad de transformar una mayoría electoral en una mayoría en el número de escaños es más difícil que bajo cualquier otra MD.

Cuando el diseñador electoral no tiene certeza sobre el apoyo popular de su propio partido, puede querer usar su capacidad de escoger las leyes electorales para poner barreras que obstaculicen a cualquier partido obtener una mayoría de los escaños, aun si ese partido posee una mayoría de los votos. Si el diseñador no sabe quién ganará las elecciones, entonces una de las opciones que se debe considerar en la selección del sistema electoral es la adopción de un mecanismo que disminuya los costos de una derrota en la asignación de escaños, esta-

CUADRO 7. RESULTADOS Y ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS,  
ELECCIONES SENATORIALES 1989-2001

	1989		1993		1997		2001	
	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños
Concertación	54.6	57.9	55.5	50	49.9	55	51.3	50
Alianza	34.9	42.1	37.3	50	36.6	45	44.0	50
Otros	10.5	0	7.2	0	13.5	0	4.7	0
Total	100	#38	100	#18	100	#20	100	#18

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

bleciendo requisitos de votación elevada para que un partido mayoritario logre convertir su predominio electoral en un control mayoritario de los escaños en cada distrito.

Por cierto, en la medida que la MD aumenta, la barrera de votos necesaria para transformar una mayoría electoral en un control mayoritario de escaños en cada distrito disminuye. Así, si la MD es de 4 escaños, el mínimo de votos necesarios para controlar la mayoría de los escaños en dicho distrito (3 escaños) es de 60%. Si, en cambio, la MD es de 8, un partido asegura la mayoría de los escaños en el distrito (5) con 55.6% de la votación. Cuando se utiliza un sistema de asignación distinto a la cifra repartidora d'Hondt (como el sistema Saint-Lagüe o el sistema modificado Saint-Lagüe),<sup>10</sup> la cantidad mínima de votos necesaria para asegurar la mayoría de los escaños en un distrito aumenta. Así, si la cifra repartidora utilizada en Chile fuera la Saint-Lagüe (en vez de la d'Hondt), se necesitaría 75% de los votos para obtener los dos escaños (o triplicar la votación obtenida por el segundo partido/coalición más votado).

Los resultados de las elecciones al Senado presentan evidencia concluyente de cómo este sistema funciona como un seguro contra la derrota. En todas las elecciones celebradas desde 1989, la coalición de derecha recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en 8.6% en promedio a su porcentaje de votos. A su vez, la Concertación recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en 1.1% a su votación nacional. Así pues, el efecto de distorsión del sistema electoral, con su evidente diseño para evitar restar escaños adicionales a la coalición más votada, constituye un eficiente sistema de seguro contra una derrota electoral. Pese a haber promediado solamente 38.2% de los votos en las cuatro elecciones senatoriales celebradas entre 1989 y 2001, la Alianza por Chile logró obtener un promedio de 46.8% de los escaños del Senado. La Concertación, en cambio, pese a haber obtenido en promedio 52.8% de los votos, sólo logró obtener un promedio de 53.2% de los escaños de la Cámara Alta.

Más que promover la consolidación del bipartidismo o contribuir a la moderación de los partidos políticos, el sistema electoral binominal responde a

---

<sup>10</sup> Para una explicación del sistema Saint-Lagüe, véase <http://www.aceproject.org/main/english/es/esc06/>.



una lógica de seguro contra la derrota. Anticipando que los partidos de derecha chilenos constituirían una minoría electoral, el gobierno militar utilizó su poder de diseñador electoral para adoptar un sistema que redujera sustancialmente los costos de una derrota electoral. Naturalmente, como todo seguro contra el riesgo, si la derecha llegaba a constituirse en mayoría electoral, el sistema binominal favorecería a los partidos de centro e izquierda, que, con un tercio de la votación en cada distrito, podrían mantener la mitad de los escaños en el legislativo.

LOS DEFENSORES DEL SISTEMA BINOMINAL:  
SIMULACIONES ELECTORALES Y MOTIVOS IDEOLÓGICOS

Una de las razones que generalmente se esgrimen para explicar los motivos que explican la oposición de la derecha política chilena a cambiar el sistema binominal guarda relación con las ventajas que ese sector recibe en materia de transformación de votos en escaños en las elecciones legislativas en comparación con la Concertación. En esta sección demuestro que esos argumentos se basan en una evidencia empírica sólida; pero argumento también, en la parte final de esta sección, que uno de los motivos fundamentales de la derecha radica en su oposición acérrima a aceptar que el sistema de partidos en Chile vuelva a reflejar el ordenamiento multipartidista que lo caracterizó antes de 1973.

SIMULACIONES

La acérrima defensa del sistema binominal que lleva a cabo la Alianza se explica parcialmente porque ese sector se beneficia más que la Concertación de las distorsiones que produce ese sistema en la forma en que los votos se transforman en escaños. Pese a que sería un error suponer que los electores y los partidos no cambiarían su comportamiento de existir leyes electorales diferentes, al simular qué habría ocurrido de haber existido distritos de distinto tamaño, podemos observar que el efecto de distorsión del sistema binominal representa un seguro efectivo contra la derrota. Como señalan los cuadros 8 al 11, la máxima can-

CUADRO 8. SIMULACIÓN DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS  
CON DIFERENTES MD, ELECCIONES CÁMARA DE DIPUTADOS, 1989

Coalición política	Total votos (%)	Distritos de 1 escaño	Distritos de 2 escaños	Distritos de 3 escaños	Distritos de 4 escaños	Distritos de 5 escaños
<i>Núm. de escaños</i>						
Concertación	51.5	55	69	109	144	177
Democracia y Progreso (RN-UDI)	34.2	4	48	64	84	109
PAÍS	5.3	1	2	6	11	13
Independientes	1.8	0	1	1	1	1
Total	92.8 <sup>a</sup>	60	120	180	240	300
<i>Porcentaje de votos</i>						
Concertación	51.5	91.7	57.5	60.6	60.0	59
Democracia y Progreso (RN-UDI)	34.2	6.7	40.0	35.6	35.0	36.3
PAÍS	5.3	1.7	1.7	3.3	4.6	4.3
Independientes	1.8	0	0.8	0.6	0.4	0.3
Total	92.8	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

<sup>a</sup> El resto de la votación, 7.2%, fue para coaliciones de derecha que no obtuvieron escaños. Todas las simulaciones se realizaron utilizando el método de distribución de escaños d'Hondt.

tividad de escaños que la coalición RN-UDI recibe en las simulaciones es cuando los distritos están compuestos de dos escaños cada uno.

Las simulaciones que siguen a continuación fueron producidas utilizando los resultados de las elecciones a la Cámara de Diputados entre 1989 y 2001. Los escaños fueron asignados utilizando la fórmula d'Hondt que actualmente se utiliza para la asignación de escaños. Así, por ejemplo, en 1989 la Concertación obtuvo la primera mayoría relativa en 55 distritos, la derechista Alianza (entonces llamada Democracia y Progreso) obtuvo mayoría relativa en 4 distritos. La simulación de cómo se hubieran distribuido los escaños de existir un sistema uninominal le otorga 91.7% de los escaños a la Concertación, pese a que ésta sólo obtuvo 51.5% de los votos. No obstante, de haber existido un sistema electoral uninominal, los partidos de derecha habrían variado sus estra-

CUADRO 9. SIMULACIÓN DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS  
CON DIFERENTES MD, ELECCIONES CÁMARA DE DIPUTADOS, 1993

<i>Coalición política</i>	<i>Total votos (%)</i>	<i>Distritos de 1 escaño</i>	<i>Distritos de 2 escaños</i>	<i>Distritos de 3 escaños</i>	<i>Distritos de 4 escaños</i>	<i>Distritos de 5 escaños</i>
<i>Núm. de escaños</i>						
Concertación	55.4	53	70	113	151	183
Unión por Chile (RN-UDI)	36.7	7	50	67	89	117
PC	6.4	0	0	0	0	0
Independientes y otros	1.4	0	0	0	0	0
Total	100	60	120	180	240	300
<i>Porcentaje de escaños</i>						
Concertación	55.4	88.3	58.3	62.7	63.0	61.0
Unión por Chile (RN-UDI)	36.7	11.6	41.7	37.2	37.0	39.0
PC	6.4	0	0	0	0	0
Independientes y otros	1.4	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Todas las simulaciones se realizaron utilizando el método de distribución de escaños d'Hondt.

tegias y presentado candidatos con mejores posibilidades de atraer al votante mediano, reduciendo así la evidente ventaja de la Concertación.

De hecho, podemos ver que los partidos de derecha utilizaron inteligentemente los incentivos del sistema electoral al comprobar que 34.2% de los votos obtenidos por la Alianza logra su mejor conversión en escaños en la simulación de distritos binominales con 40% de los escaños. En cualquiera de las otras simulaciones, el porcentaje de escaños que habría recibido la coalición RN-UDI habría sido menor al que obtuvo con el sistema binominal. El seguro contra la derrota electoral permitió a la derecha minimizar los costos de su derrota electoral. A su vez, la Concertación obtuvo un porcentaje de escaños menor al que hubiese obtenido dado cualquiera de los otros tamaños de distrito presente en las simulaciones. Ahora bien, es cierto que la Concertación obtuvo un porcentaje de escaños superior a su porcentaje de votos, pero en términos relativos a

su votación original, el principal subsidio de escaños se produjo para la coalición de derecha, no para la Concertación. De hecho, debido a que cuanto más grande es el tamaño de los distritos tanto más se acerca el porcentaje de escaños asignados al porcentaje de votos obtenidos, otras simulaciones adicionales que hubiesen incluido distritos de mayor tamaño habrían tendido a disminuir el porcentaje de escaños que recibieron tanto la Concertación como Democracia y Progreso, aumentando el número de escaños asignados a las coaliciones menores.

En las parlamentarias de 1993, la Alianza derechista (entonces llamada Unión por Chile) obtuvo 36.7% de la votación. Sólo en 7 de los 60 distritos obtuvo la primera mayoría relativa. Sabiendo que lo importante es obtener un número suficiente de votos para evitar que la coalición mayoritaria convierta su mayoría electoral en la mayoría de escaños en cada distrito, la Alianza buscó exitosamente obtener suficientes votos para poder aprovechar la lógica de seguro contra la derrota electoral que representa el sistema binominal. Con cualquier otra MD, la coalición RN-UDI habría obtenido una cantidad de escaños inferior a la obtenida con  $MD = 2$ .

En 1993, la Concertación también obtuvo un porcentaje de escaños (58.3%) superior a su votación nacional (55.4%), pero nuevamente el mayor subsidio en número de escaños fue para la derecha, que con el 36.7% de los votos logró asegurarse 41.7% de los escaños. Es más, cualquier otra MD habría permitido a la Concertación, con la misma votación electoral, obtener un porcentaje sustancialmente superior de escaños en la composición de la Cámara de Diputados. El sistema binominal representó el seguro más efectivo para que la coalición que terminó en segundo lugar no viera reflejada tan dramáticamente su derrota electoral en la asignación de escaños en el legislativo.

En 1997, la distribución de votos a escala nacional, que se concentró masivamente en favor de la Concertación sólo en un número reducido de distritos, permitió a la coalición de centro-izquierda obtener 57.5% de los escaños pese a haber obtenido sólo 50.5% de los votos. La Unión por Chile, en cambio, sólo obtuvo 39.2% de los escaños, marginalmente por sobre el 36.2% de los votos obtenidos. La fortaleza de los candidatos independientes de derecha en algunos

CUADRO 10. SIMULACIÓN DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS CON DIFERENTES MD, ELECCIONES CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997

<i>Coalición política</i>	<i>Total votos (%)</i>	<i>Distritos de 1 escaño</i>	<i>Distritos de 2 escaños</i>	<i>Distritos de 3 escaños</i>	<i>Distritos de 4 escaños</i>	<i>Distritos de 5 escaños</i>
<i>Núm. de escaños</i>						
Concertación	50.5	48	69	111	140	175
Unión por Chile (RN-UDI)	36.2	12	47	65	92	116
PC	7.4	0	0	0	2	3
Independientes	2.8	0	4	4	6	6
Total	100	60	120	180	240	300
<i>Porcentaje de escaños</i>						
Concertación	50.5	80	57.5	61.7	58.3	58.3
Unión por Chile (RN-UDI)	36.2	20	39.2	36.1	38.3	38.6
PC	7.4	0	0	0	0.8	1
Independientes	2.8	0	3.3	2.2	2.5	2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Todas las simulaciones se realizaron utilizando el método de distribución de escaños d'Hondt.

distritos del país (3 de los 4 independientes que lograron escaños se afiliaron a la RN o la UDI después de 1997) también contribuyó a que las distorsiones observadas en elecciones anteriores no se produjeran en 1997. Si la votación y escaños de los candidatos independientes se contabilizan como parte de la Concertación y la Unión por Chile, entonces la Concertación y la coalición de derecha habrían quedado con la misma distribución de escaños observada en 1993.

Con todo, el cuadro 10 muestra que la Concertación obtuvo la peor asignación de escaños en el sistema de dos diputados por distrito, mientras que la coalición de derecha obtuvo más escaños con una MD = 2 que con magnitudes de distrito alternativas. Si bien es cierto que la Concertación resultó mejor subsidiada que la coalición de derecha en esa ocasión, el subsidio que recibió la Concertación con MD = 2 fue inferior al que habría recibido de haber existido diferentes magnitudes de distrito en la composición de la Cámara de Diputados.

Para las parlamentarias de 2001, se observa nuevamente el fenómeno del

CUADRO 11. SIMULACIÓN DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS  
CON DIFERENTES MD, ELECCIONES CÁMARA DE DIPUTADOS, 2001

Coalición política	Total votos (%)	Distritos de 1 escaño	Distritos de 2 escaños	Distritos de 3 escaños	Distritos de 4 escaños	Distritos de 5 escaños
<i>Núm. de escaños</i>						
Concertación	47.9	36	62	95	126	159
Alianza por Chile (RN-UDI)	44.3	23	57	82	113	140
PC	5.2	0	0	0	0	0
Independientes y otros	1.5	1	0	1	1	1
Total	100	60	120	180	240	300
<i>Porcentaje de escaños</i>						
Concertación	47,9	60.0	51.7	52.8	52.5	53.0
Alianza por Chile (RN-UDI)	44.3	38.3	47.5	46.1	47.1	46.7
PC	5.2	0	0	0	0	0
Independientes y otros	1.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Total	100	100	100	100	100	100

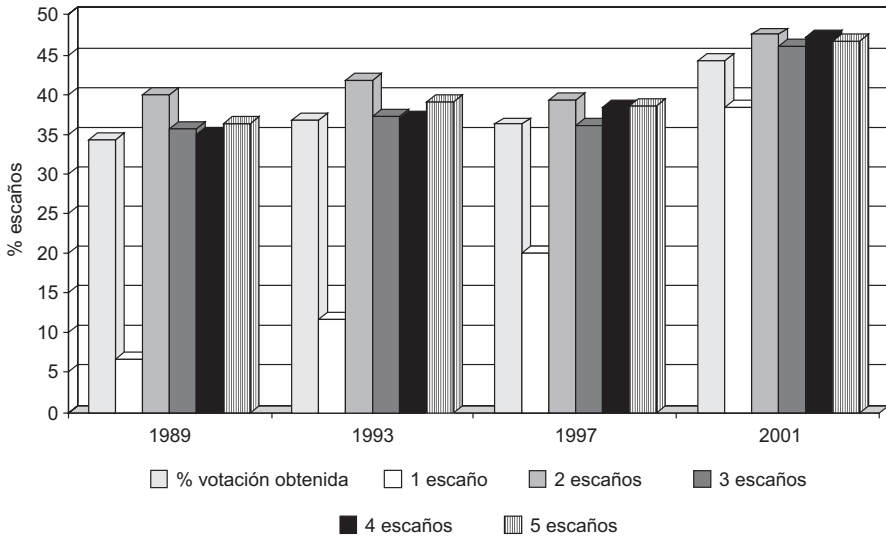
Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Todas las simulaciones se realizaron utilizando el método de distribución de escaños d'Hondt.

seguro contra la derrota que representa el sistema binominal. De las cinco simulaciones posibles, la Alianza obtiene la asignación de escaños más conveniente cuando MD = 2. Si bien es cierto que la Concertación recibe nuevamente un subsidio mayor, dicho subsidio es menor con MD = 2 que cuando la magnitud del distrito es inferior o superior a dos escaños. Aunque en la medida en que MD aumenta la asignación final de escaños se acerca al porcentaje total de votos que recibió cada coalición, es evidente que la coalición de derecha, que terminó en segundo lugar, se beneficia más con una MD = 2, mientras que la Concertación, que terminó en primer lugar, se beneficia menos con una MD = 2 que con cualquier otra MD (véase el cuadro 11).

Finalmente, la gráfica 3 nos muestra el porcentaje de escaños que, dada su votación electoral, recibiría la Alianza en cada una de las contiendas por la Cámara de Diputados celebradas desde 1989. La primera columna para cada elec-

GRÁFICA 3. SIMULACIÓN DE NÚMERO DE ESCAÑOS PARA LA ALIANZA, 1-5 ESCAÑOS POR DISTRITO, ELECCIONES PARLAMENTARIAS, 1989-2001



ción muestra la votación real obtenida por la coalición. Si bien es cierto que la Alianza sería adversamente castigada de existir un sistema de distritos uninominales, lo más probable es que, de existir ese sistema, la coalición de derecha habría presentado candidatos que aspiraran y tuvieran posibilidades de competir por el voto mayoritario del electorado. Es más, el castigo que recibe la Alianza es superior en las elecciones de 1989 y 1993 que en 1997 y 2001. En la medida en que la Alianza ha logrado ajustar su mensaje electoral a las preferencias de los votantes, la evidente ventaja que la Concertación experimentó entre las preferencias electorales de los chilenos a comienzos de la década de 1990 ha desaparecido.

Ahora bien, resulta evidente que el subsidio que recibe la Alianza es superior cuando la magnitud de distrito es 2 que bajo cualquier MD alternativa. En este sentido, para la Alianza, el sistema binominal ha resultado ser un efectivo y útil seguro para paliar los efectos de ser minoría electoral. Aunque naturalmente la lógica del seguro contra la derrota no sólo aplica en caso de que la derecha resulte derrotada. En caso de producirse un triunfo ajustado de la Alianza

za sobre la Concertación, la lógica del seguro contra la derrota que representa el sistema binominal favorecería entonces a la actual coalición de gobierno.

#### MOTIVOS IDEOLÓGICOS

Si bien los partidos de derecha chilena no lograrían una distorsión tan favorable a su votación con ninguna otra magnitud de distrito, las razones por las que ese sector se opone a reformar el sistema electoral actual no son exclusivamente tácticas. Así como quedó demostrado en la sección SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1980 —donde discutí los orígenes del sistema binominal durante el gobierno militar—, la preocupación de la derecha política por el número más conveniente de partidos que debieran existir en el país constituye su principal motivo ideológico para oponerse a una reforma al sistema electoral. Más que querer compensaciones en escaños que representen un seguro contra derrotas electorales, la derecha chilena ha demostrado una férrea oposición a la idea de reproducir el sistema multipartidista que existía en Chile antes de 1973. Citando las tensiones que existen entre los sistemas presidencialistas fuertes y los sistemas electorales de representación proporcional, los ideólogos de la derecha chilena hacen énfasis en los peligros que implicaría para la estabilidad democrática del país la adopción de un sistema de representación proporcional más permisivo (véase *Libertad y Desarrollo*, 2001). Otros han expresado también su preocupación por las tensiones que podría producir un sistema electoral que facilite y fomente un sistema de partidos políticos multipartidistas; pero, a diferencia de las propuestas hechas en favor de un sistema mayoritario uninominal (Aninat y Navia, 2005; Navia, 2001), la derecha chilena ha insistido en mantener su defensa del sistema binominal.

#### CONCLUSIONES

En su historia democrática, Chile ha experimentado con diferentes fórmulas para transformar los votos en representación política. Habiendo generado diferentes efectos en la representatividad y gobernabilidad del país, dichas fórmu-



las demostraron una fuerte resistencia al cambio después de ser adoptadas. El nuevo sistema electoral adoptado a partir de 1989 ha mostrado el mismo patrón de comportamiento. En este trabajo he descrito los diferentes sistemas electorales utilizados en el país desde 1833 en adelante y he enfatizado las fortalezas y debilidades del sistema electoral actual. He señalado que el sistema binominal puede ser entendido como un seguro contra la derrota electoral al crear barreras difíciles de superar para un partido que busca transformar su mayoría electoral en un control mayoritario de escaños en el legislativo. Finalmente, utilizando simulaciones electorales, he demostrado que la Alianza por Chile ha obtenido un porcentaje mayor de escaños con el sistema binominal que con cualquier número alternativo de escaños por distrito; pero también he argumentado que la principal razón por la que la derecha se opone a cambiar el sistema binominal —y se constituye efectivamente en el guardián con poder de veto para cambiar el sistema electoral heredado de la dictadura— responde a una profunda discrepancia sobre el número óptimo de partidos que debieran existir en el sistema político chileno. Aunque la derecha se ha beneficiado considerablemente de las distorsiones que produce el sistema electoral binominal, el principal motivo por el que el sistema binominal ha logrado sobrevivir es la falta de consenso entre los actores clave sobre el número de partidos con que debiera funcionar la democracia chilena actual. **Pg**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allende, Salvador (1992), *Salvador Allende. 1908-1973. Obras escogidas*, Madrid, Fundación Presidente Allende.
- Aninat, Cristóbal y Patricio Navia (2003), “Mal Apportionment in Legislatures in New Democracies: The Case of Chile”, trabajo presentado en el Congreso Anual de Midwest Political Science Association, 2-3 de abril.
- (2005), “Reformas políticas: los avances y lo que falta”, *Documentos en Foco*, Chile, Corporación Expansiva.
- Barros, Robert (2002), *Law and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Boetsch, Eduardo (1998), *Recordando con Alessandri*, Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello.
- Bulnes Aldunate, Luz (1981), *Constitución política de la República de Chile. Concordancias, anotaciones y fuentes*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Carey, John M. y Peter Siavelis (2003), “El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación”, *Estudios Públicos*, vol. 90, otoño, pp. 5-27.
- Carrasco Delgado, Sergio (1987), *Alessandri: Su pensamiento constitucional, reseña de su vida pública*, Santiago.
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dirección de Estadística y Censos (1964), *Población del país clasificada según sexo. Censo de 1960*, Santiago, Dirección de Estadística y Censo.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1954), *Political Parties*, Nueva York, Wiley.
- Fleet, Michael (1985), *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Garretón, Manuel Antonio (1989), *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman.
- Gil, Federico (1966), *The Political System of Chile*, Boston, Houghton Mifflin.
- (1969), *El sistema político de Chile*, Santiago, Andrés Bello.
- Jobet, Julio César (1971), *El Partido Socialista de Chile*, Santiago, Prensa Latinoamericana.
- Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, South Bend, University of Notre Dame Press.
- Instituto Nacional de Estadística (1971), *Muestra de adelanto de cifras censales. Total país*, Santiago, Instituto Nacional de Estadística.
- Historia de la Ley 18799*, Santiago, Biblioteca del Congreso.
- Huneus, Carlos (2001), *El régimen de Pinochet*, Santiago, Sudamericana.
- Libertad y Desarrollo (2001), “La Constitución 20 años después”, *Temas Públicos*, núm. 520, 16 de marzo.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies*, New Haven, Yale University Press.

- Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of 27 Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (eds.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, Free Press.
- Mañar, Eric, Marc R. Rosenblum y David J. Samuels (1998), "On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts—The Case of Chile", *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 6, diciembre, pp. 714-739.
- Navia, Patricio (2001), "Una propuesta para terminar con el sistema binominal", *Colección Ideas*, núm. 16, diciembre, Santiago, Fundación Chile 21.
- Pastor, Daniel (2004), "Origins of the Chilean Binominal Election System", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, núm. 1.
- Riker, William H. (1982), "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", *American Political Science Review*, vol. 76, núm. 4, diciembre, pp. 753-766.
- Scully, Timothy R. (1992), *Rethinking the Center. Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile*, Stanford, Stanford University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (2002), "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections", *Comparative Politics*, vol. 34, núm. 2, julio, pp. 419-438.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Urzúa Valenzuela, Germán (1992), *Historia política de Chile y su evolución electoral. Desde 1812 a 1992*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Valencia Avaria, Luis (1986), *Anales de la República. Textos Constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810. Primera Parte*, Santiago, Andrés Bello.
- Valenzuela, Arturo (1977), *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*, Durham, Duke University Press.

Valenzuela, Arturo y J. Samuel Valenzuela (eds.) (1976), *Chile: Politics and Society*, New Brunswick, Transaction Books.

Valenzuela, J. Samuel (1985), *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile (1863-1868)*, Buenos Aires, IDES.

——— (1995), *The Origins and Transformations of the Chilean Party System*, Working Paper 215, The Helen Kellogg Institute for International Studies at Notre Dame University, South Bend, Indiana.

——— (1998), *La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno*, Working Paper 247, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies.