

## Una propuesta para terminar con el sistema binominal<sup>1</sup>

Patricio Navia

New York University

[Pdn200@nyu.edu](mailto:Pdn200@nyu.edu)

Noviembre 23, 2001

*Este manuscrito será publicado en un libro editado por la Fundación Chile 21 en el año 2002.*

*El diálogo sobre reformas constitucionales que permitan avanzar hacia una democracia consolidada encuentra en las diferentes visiones sobre la ley electoral (el llamado sistema binominal) una barrera que en ocasiones parece infranqueable. Mientras el gobierno ha señalado que la reforma electoral es requisito esencial para lograr el consenso que ponga fin a la transición, la Alianza por Chile señala su voluntad para negociar elementos fundamentales—como la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, el fin de los senadores designados, la composición del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional—pero no para conversar sobre cambios al sistema electoral. Si el gobierno y la oposición mantienen sus posturas, el fin de la transición no se podrá alcanzar debido a la falta de consenso que existe en torno al sistema electoral. Mi propuesta sugiere una forma de desentramar el debate y buscar una salida que favorezca la postura del gobierno.*

### **¿Fin del binominal o adopción de un sistema de representación proporcional?**

Desde su promulgación en 1989, la Concertación se ha opuesto al sistema binominal (2 diputados y dos senadores por distrito). Aunque se puede argumentar que la génesis del sistema binominal se encuentra en la Constitución de 1980, que en su artículo 45 establecía que cada región tendría dos senadores, es la *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (18.700 de 1988)—y en particular después de ser modificada por la Ley 18.799 en 1989—que estableció el número de diputados por distrito y los límites de los 60 distritos la que delinea las características del sistema binominal.

La oposición de la Concertación al sistema binominal se basa en varios argumentos, pero el más popular guarda relación con la representación efectiva de las mayorías. De acuerdo a este argumento, el sistema no refleja adecuadamente las preferencias del electorado, al permitir que un partido con 60% de los votos y otro partido con el 40% del voto tengan la misma representación en un distrito. Pero la objeción más poderosa es otra. Aunque a menudo no se plantea abiertamente el problema, el sistema binominal tiene

---

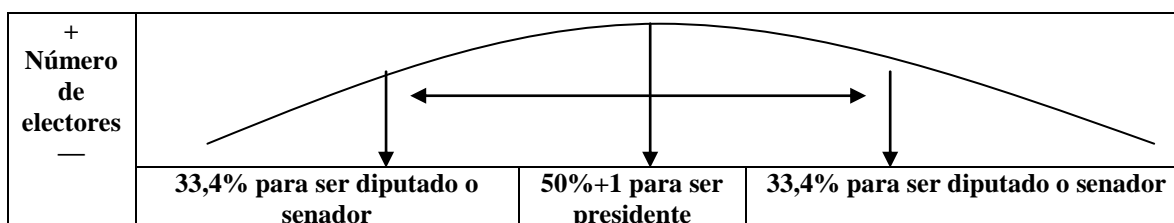
<sup>1</sup> Agradezco a José Miguel Insulza por incentivar a pensar sobre el sistema electoral chileno desde una perspectiva propositiva y no sólo analítica. También agradezco a la Fundación Chile 21 y en especial a Clarissa Hardy, la invitación para participar en el seminario internacional Sistemas electorales: Calidad de la política, democracia y gobernabilidad (noviembre 8-9, 2001) y al Wilson Center de Washington DC por el apoyo económico para asistir a dicha conferencia. Como siempre, agradezco también el apoyo del Center for Latin American Studies de New York University. Una versión anterior de este artículo fue presentada en dicho seminario. Algunas de estas ideas se han beneficiado con los comentarios y sugerencias de Francisco Javier Díaz, Álvaro Elizalde, Eduardo Engel, Yamil Haddad, Claudia Heiss, Alfredo Joignant, Mark P. Jones, Miguel Ángel López, Gustavo Martínez, Patricia Roa y Andrés Velasco. Como siempre, los errores u omisiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

incentivos para polarizar el espectro político. Ya que basta con un 33,4% de los votos—o un número menor si hay más de dos coaliciones en una elección en un distrito dado—para garantizar uno de los dos escaños, los partidos no tienen incentivos para buscar obtener una mayoría del electorado. Sólo cuando un partido, o coalición, tiene expectativas de obtener más del doble de los votos que las otras coaliciones que compiten, existen incentivos para buscar la votación de una gran mayoría del electorado. Pero en la medida que se hace difícil obtener un 66,7% de los votos—lo que garantiza la obtención de los dos escaños en un distrito—el objetivo principal de los partidos es asegurar el 33,4% de los votos.

En ocasiones, y es lo que ha ocurrido con la Concertación desde 1989, además de asegurarse un número suficiente de escaños (uno por distrito y dos en un número reducido de distritos donde se puede doblar la votación de la derecha), una coalición puede querer obtener una votación superior al 50%. Pero ese objetivo es independiente de la cantidad de escaños que se pueden obtener y en el caso de la Concertación no ha guardado relación con la cantidad de escaños que la coalición de gobierno ha podido obtener. Así por ejemplo, con el 55,4% de los votos para la Cámara de Diputados la Concertación obtuvo 70 escaños en 1993, pero el 50,5% de los votos en 1997 le permitió asegurarse 69 diputados. Ya que la votación nacional no determina el número de escaños que se puede obtener en la Cámara o el Senado, la estrategia de la Alianza por Chile para las elecciones de diciembre del 2001 no es obtener una votación mayor que la de la Concertación, sino asegurarse un total de 60 escaños en la Cámara de Diputados y 9 de 18 escaños en el Senado. Eso se puede lograr sin obtener una votación similar a la Concertación, basta con asegurarse un piso de un 35% de los votos en cada uno de los distritos del país para igualar la representación parlamentaria de la Concertación. La estrategia electoral de la Alianza es perfecta pues hace uso de los incentivos del sistema binominal para maximizar el número de escaños que puede obtener con su votación.

Más que no representar efectivamente a las mayorías, el sistema electoral binominal incentiva a los partidos a alejarse más que buscar el voto de centro. Los candidatos precisan sólo obtener un 33,4% (33,333333% + 1 en estricto rigor) de los votos para asegurarse un escaño en la Cámara o en el Senado, y por lo tanto cualquier esfuerzo adicional que hagan para superar esa votación responde a incentivos externos y ajenos a los de la ley electoral. Un candidato puede querer obtener más que el 34,4% de los votos para lograr un posicionamiento a nivel nacional o para ganar poder al interior de su partido, pero en términos de cálculo electoral inmediato, cualquier esfuerzo para obtener un porcentaje de votos sustancialmente superior al 33,4% es malgastar los recursos, seguir echándole agua a un vaso que ya está lleno. En el sistema chileno, basta con un tercio de los votos para comprar el 50% de los escaños en cada distrito.

## Incentivos Centrífugos del sistema binominal



Otras objeciones contra el sistema binominal guardan relación con lo difícil que resulta a los partidos pequeños obtener representación en el parlamento. Dado que la barrera efectiva de representación es alta—un partido puede asegurarse un escaño con un 34.4% de los votos en un distrito—los partidos tienen incentivos para formar coaliciones y presentar candidatos en conjunto. A través de un sistema de negociación de candidaturas, las coaliciones pueden facilitar la elección de candidatos que representan a partidos que en forma independiente no lograrían alcanzar el umbral de 34.4% de los votos en dichos distritos. Eso, por ejemplo, permitió la elección en 1989 de la candidata del Partido Humanista Laura Rodríguez por el distrito de La Reina-Peñalolén. Mientras el PDC, PS, PPD y PRSD han negociado las candidaturas en los 60 distritos para mantener equilibrios internos, subsidiar a ciertos partidos o candidatos y promover a otros, los partidos de la derecha, RN y UDI, han también negociado—en ocasiones junto a la UCC y el Psur—las candidaturas en los 60 distritos con igual objetivo. La lógica de las omisiones ha sido ampliamente utilizada por los partidos existentes en Chile.

Por cierto, el argumento de que el sistema binominal sobrerrepresenta a la derecha y daña a la Concertación no es acertado. Como lo señalan los cuadros 1-3, el sistema binominal ha favorecido históricamente tanto a la derecha como a la Concertación, aunque la derecha ha resultado sistemáticamente más favorecida en las elecciones a senadores y la Concertación ha sido más favorecida en 2 de las tres elecciones a diputados realizadas desde 1989.

**Cuadro 1. Resultados de elección parlamentaria y asignación de escaños, 1989**

Coalición	Cámara de Diputados				Senado			
	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia
	(a)	(b)	(c)	(d=c-b)	(e)	(f)	(g)	(h)
Concertación	69	51.5	57.5	+6	22	54.6	57.9	+3.3
Democracia y Progreso	48	34.2	40.0	+5.8	16	34.9	42.1	+7.2
PAIS	2	5.3	1.7	-3.6	0	4.2	0	-4.2
Independientes	1	1.8	0.8	-1	0	0.5	0	0.5
Otros	0	7.2	0	-7.2	0	5.8	0	-5.8
Total	120	100	100	0	38	100	100	0

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

**Cuadro 2. Resultados de elección parlamentaria y asignación de escaños, 1993**

Coalición	Cámara de Diputados				Senado			
	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia
	(a)	(b)	(c)	(d=c-b)	(e)	(f)	(g)	(h)
Concertación	70	55.4	58.3	+2.9	9	55.5	50	-5.5
Unión por el Progreso	50	36.7	41.7	+5.0	9	37.2	50	+12.8
PC (Altern. Dem de Izq.)	0	6.4	0	-6.4	0	4.3	0	-4.3
PH (Nueva Izq) & Ind.	0	1.4	0	-1.4	0	2.9	0	-2.9
Total	120	100	100	0	18	100	100	0

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>**Cuadro 3. Resultados de elección parlamentaria y asignación de escaños, 1997**

Coalición	Cámara de Diputados				Senado			
	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia	Escaños #	Votos %	Escaños %	Diferencia
	(a)	(b)	(c)	(d=c-b)	(e)	(f)	(g)	(h)
Concertación	69	50.5	57.5	+7.0	11	49.9	55	+5.6
Unión x Chile	47	36.3	39.2	+2.9	9	36.6	45	+8.4
PC (La Izq)	0	7.5	0	-7.5	0	8.6	0	-8.6
PH	0	2.9	0	-2.9	0	2.2	0	-2.2
UCC (Chile 2000)	2	2.1	1.7	-0.4	0	2.6	0	-2.6
Independientes	2	0.7	1.7	+1	0	0	0	0
Total	120	100	100	0	20	100	100	0

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

Otro argumento esgrimido contra el sistema binominal, aunque en la práctica es independiente del sistema binominal, guarda relación con la sub-representación y sobre-representación de diferentes zonas del país en el parlamento. Ni el Senado ni la Cámara representan adecuadamente las diferencias regionales de población. Aunque es común que en sistemas bicamerales, como el chileno, una de las cámaras privilegie la representación regional y la otra busque reflejar el peso relativo de la población de cada uno de los estados, regiones o provincias del país, en el caso de Chile ambas cámaras sobre representan a ciertas regiones del país. En países como Estados Unidos, Argentina o México, cada uno de los estados o provincias tiene un número similar de senadores, independiente de la población de cada estado. En el caso de Chile, la Constitución de 1980 buscaba reproducir también ese modelo, al asignar dos senadores a cada una de las regiones del país. La reforma constitucional de 1989, no obstante, modificó ese principio al aumentar la representación de 6 de las 13 regiones de dos a cuatro senadores, a través de la creación de 6 circunscripciones senatoriales nuevas, una por región. El principio de igual representación para cada región, entonces, quedó mermado por la decisión de aumentar el número de senadores electos de 26 a 38. Ahora bien, esta decisión fue producto principalmente del interés de los actores políticos por reducir el peso relativo de los senadores designados. Más que argumentar contra el principio de igual representación para cada una de las regiones, los defensores del aumento del número de senadores electos buscaban disminuir la influencia de los 9 senadores designados. Pero no sólo en el Senado

se buscó sobre representar a las regiones menos pobladas al otorgar igual número de senadores a cada región. La composición original de la Cámara de Diputados también buscó sobre representar a ciertas zonas geográficas del país. Así por ejemplo, si tomamos los resultados del censo de 1992, la Región Metropolitana concentraba el 39,4% de la población nacional, pero sólo elegía 32 escaños de los 120 de la Cámara de Diputados, un 26,7% del total. La VIII Región también estaba sub representada mientras que el resto de las regiones estaba sobre representada en la Cámara.

Aunque la crítica al sistema binominal desde la perspectiva de sobre representación y sub representación de ciertas regiones en estricto rigor no tiene mucho que ver con el número de diputados que elige cada distrito, la evidente intención del diseñador electoral (la Junta de Gobierno en 1988 y 1989) que dibujó los distritos de tal forma que sobre representara las áreas donde la alternativa Sí en el plebiscito había logrado su mejor votación y la ausencia de mecanismos para re-dibujar los distritos y actualizarlos a los cambios de población que ocurren inevitablemente en el país—por ejemplo después de cada censo—hacen que los críticos del binominalismo incluyan la sobre representación de regiones como un elemento adicional de distorsión de la voluntad popular en la composición del legislativo.

En estricto rigor, el sistema binominal pertenece al conjunto de los sistemas electorales de representación proporcional. A diferencia de los sistemas mayoritarios—que le dan representación a las mayorías absolutas o relativas en cada distrito—el sistema binominal otorga representación a más de un partido o coalición por distrito. La característica especial que diferencia al sistema binominal de otros sistemas de representación proporcional más conocidos y más utilizados en el mundo es que la magnitud del distrito—el número de escaños que se eligen en cada distrito—es sólo de dos. Aunque sería incorrecto sugerir que el sistema binominal es semi-mayoritario—eso equivaldría a sugerir que una mujer puede estar semi-embarazada—el hecho que sólo se escojan dos parlamentarios por distrito convierte al sistema binominal en el menos proporcional de todas las formulas posibles de asignar escaños en el conjunto de sistemas de representación proporcional.

El error de denominar al sistema binominal como un sistema mayoritario ha sido cometido desde el momento que dicho sistema fue sugerido como la alternativa electoral por la dictadura de Augusto Pinochet. En el Mensaje a la Junta de Gobierno del 11 de agosto de 1988 (Bol N. 997-06), el entonces presidente propuso la adopción del sistema binominal en los siguientes términos, “se remite para la consideración de V.E. el proyecto de ley que establece la forma de determinar los resultados de elecciones de Senadores y Diputados y en los Plebiscitos, y fija los distritos electorales para Diputados...La iniciativa tiene por finalidad establecer un sistema electoral mayoritario, que de 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 la claridad al electoral sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos” (*Ley 18799, Historia de la Ley*).

El informe técnico que acompaña al mensaje también comete el mismo error. “Se descarta la elección de un diputado por distrito en atención a que ella 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 mas de los dos tercios se alejan del centro... Tampoco se ajusta a la realidad el argumento de que el sistema binominal excluiría absolutamente la representación de terceras mayorías o posiciones, puesto que, para que, en este sistema, una tercera o cuarta mayoría obtengan representación en el parlamento, debe atenderse más a la construcción y delimitación de los distritos electorales, donde sea posible encontrar los que les sean más favorables” (*Ley 18799, Historia de la Ley*).

Ahora bien, el rechazo de la Concertación al sistema binominal no emana necesariamente de un rechazo a un sistema mayoritario. La postura histórica oficial de la Concertación podemos resumirla como “reemplazo del sistema binominal por un sistema de representación proporcional.” Con ese objetivo se han elaborado diversas propuestas que comparten la tesis de que el sistema electoral ideal para la Concertación comprendería la creación de distritos electorales que escogieran un número de escaños superior al existente. En estricto rigor, la Concertación preferiría casi cualquier sistema de representación proporcional (R.P.)—también conocidos como distritos plurinominales—al existente sistema binominal. Para ponerlo en forma gráfica,

### **Concertación: R.P. > Statu Quo**

Donde el statu quo es el sistema binominal. La dificultad para lograr un consenso con la derecha que permita el cambio del sistema binominal emana de la estructura diametralmente opuesta de preferencias en la derecha. Para la Alianza por Chile,

### **Alianza: S.Q. > R.P.**

Considerando que nadie puede unilateralmente cambiar el sistema electoral, durante el período 1990-2001 no ha habido avances significativos en esta materia. El diálogo sobre la reforma al sistema electoral se encuentra en un punto muerto. La Concertación ha sugerido una y otra vez diferentes fórmulas de representación proporcional y la derecha las ha rechazado todas con la misma vehemencia. Sólo existen tres formas de destrabar el empate actual que imposibilita un cambio al statu quo. La opción uno es que la derecha cambie sus preferencias—en cuyo caso se podría forjar un consenso sobre alguna fórmula de representación proporcional—, la opción dos es que la Concertación altere sus preferencias. La opción tres, que es la que aquí propongo, es que se introduzca una nueva alternativa que permita destrabar el diálogo. Esta nueva alternativa es un sistema mayoritario uninominal, de un parlamentario por distrito.

Propongo desglosar la postura de la Concertación—reemplazo del sistema binominal por un sistema de representación proporcional—en dos partes 1) Eliminación del sistema binominal, y 2) Adopción de un sistema de representación proporcional. Al dividir el objetivo en dos, podemos analizar la posibilidad real de lograr éxito en cada uno de los objetivos por separado. La lógica de las preferencias de la Concertación y de la derecha explicadas más arriba nos permite anticipar que el segundo objetivo—la adopción de un sistema de representación proporcional—es imposible, a menos que se fuerce a la derecha a aceptarlo, se negocie sólo con un sector de la derecha—esfuerzo que fracasó en el pasado—o la derecha cambie radicalmente sus preferencias. Aunque es imposible predecir con certeza, es muy probable que ninguna de esas tres situaciones ocurra y por lo tanto la derecha continuará prefiriendo el sistema binominal a uno de representación proporcional y

por lo tanto no concurrirá a cambiar el sistema electoral. Lograr el primer objetivo, no obstante, pudiera ser menos difícil. La eliminación del sistema binominal no pasa solamente por la adopción de un sistema de representación proporcional. Existe otra alternativa para reemplazar el sistema binominal. Esa alternativa es la adopción de un sistema de distritos uninominales.

Antes de entrar a discutir las propuestas concretas, grafico la alternativa ofrecida para la Concertación. Sabemos que para la Concertación:

**Concertación: R.P. > S.Q.**

Pero no sabemos cuál de las dos siguientes preferencias es válida para la Concertación:

**A) Concertación: RP > SQ > Uninominal**

**B) Concertación: RP > Uninominal > S.Q.**

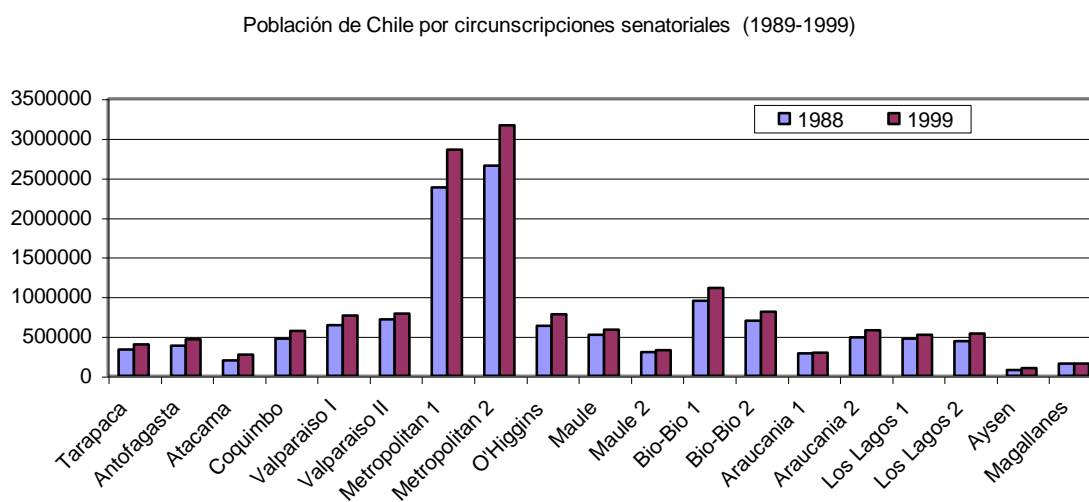
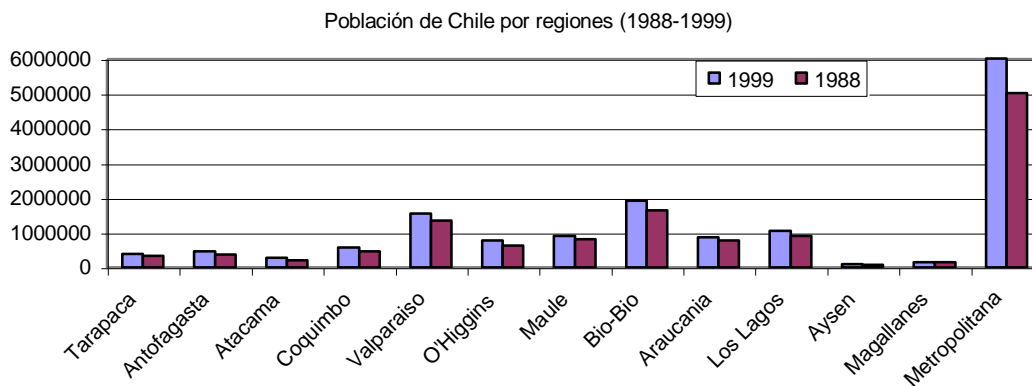
En caso de que A) sea correcto, la propuesta que elaboro a continuación no tiene mayor probabilidad de éxito. Si en cambio el orden de preferencias de la Concertación es similar a B), mi propuesta debería ser considerada seriamente como una herramienta para lograr la eliminación definitiva del sistema binominal.

## **Propuestas**

Aquí ofrezco tres propuestas para modificar la composición del Senado y de la Cámara de Diputados. Aunque considero que la Propuesta 1 es la más razonable, ofrezco dos propuestas adicionales que permiten ampliar el campo de discusión y que recogen elementos de Propuestas realizadas con anterioridad por técnicos de la Concertación. La Propuesta 1, hasta donde tengo conocimiento, no ha sido realizada antes por ninguno de los comités técnicos o actores involucrados en las negociaciones respectivas.

## **Diferencias de origen del Senado y la Cámara**

No tiene sentido que el Senado y la Cámara emanen de los mismos distritos. En la Constitución de 1925 los orígenes de ambas cámaras eran diferentes. E incluso en la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado se preveía un origen distinto para cada Cámara. Originalmente, la Constitución de 1980 también era compatible con la dualidad de orígenes para ambas cámaras. Mientras la Constitución establecía que los senadores electos tendrían su génesis en las 13 regiones del país, la carta fundamental dejaba a la ley electoral la responsabilidad de establecer el origen de la Cámara de Diputados. La reforma de 1989 cambió el origen del Senado al crear 6 nuevas circunscripciones binominales en 6 regiones del país (V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana). ¿Pero por qué no la VI (778 mil habitantes) o la Cuarta (569 mil) si la VII sólo tiene 906 mil habitantes? ¿Y si ciertas regiones escogen más senadores que otras, por qué la Metropolitana, con el 40% de la población nacional, no escoge 10 o 12 senadores en vez de sólo escoger 4?



Mis propuestas para una reforma al sistema electoral se hace cargo también de la necesidad de establecer un origen diferenciado para la Cámara de Diputados y el Senado, de modo que ambas cámaras representen intereses y motivaciones diferentes y no reflejen los intereses de los mismos grupos de mandantes.

### Propuestas para una nueva composición del Senado y de la Cámara

#### 1. Senado: Circunscripciones regionales de 4 senadores por circunscripción (13 x 4 = 52) electos por representación proporcional, usando sistema divisor d'Hondt.

Esta alternativa recoge elementos de la Constitución de 1925 y de la propuesta original de la Constitución de 1980. Al crear circunscripciones basadas en cada una de las 13 regiones del país se mantiene el objetivo de los constituyentes de 1980 de sobre-representar regiones de menor tamaño, particularmente las del extremo norte y extremo sur. Al aumentar el número de senadores de 2 a 4, se corrigen los perniciosos efectos del sistema binominal ya discutido antes y se reduce el umbral mínimo de votos al que cada partido debe acceder para obtener representación en el Senado (el umbral baja de 33,4% a



un 20% de los votos para asegurar un escaño). En ese sentido se refleja parcialmente la intención de los constituyentes de 1925 que buscaban garantizar el pluralismo en el Senado chileno.

Esta sugerencia termina sobre-representando excesivamente a las regiones de menor tamaño al permitir que todas elijan la misma cantidad de senadores—la Región Metropolitana tiene más de 60 veces la población de la XI Región—, pero ése era precisamente el objetivo de los constituyentes de 1980, dar igual representación a cada una de las regiones del país en el Senado. La reforma electoral de 1989 no buscaba mejorar la representación de las regiones más grandes sino disminuir el peso relativo de los senadores designados. De ahí a que se crearan 6 circunscripciones senatoriales binominales. Pese al aumento de circunscripciones, la sub-representación de las regiones más grandes se mantuvo, ya que la creación de nuevas circunscripciones no fue suficiente para eliminar la sobre representación que la Constitución de 1980 garantizaba a las regiones menos pobladas. Así, aunque la Región Metropolitana elija 4 senadores y la XI Región sólo elija 2, los electores de la XI Región siguen teniendo un peso relativo 30 veces superior a los electores de la Región Metropolitana. A su vez, pese a tener una población solo levemente superior, la VII Región elige 4 senadores mientras que la VI sólo escoge 2.

La discriminación positiva a favor de las regiones menos pobladas puede tener justificaciones válidas. En sistemas federales, la unidad básica de asociación es el estado y de ahí la necesidad de garantizar una representación igualitaria a cada uno de los estados. Aunque Chile no sea un estado federal, pudiera haber justificación para argumentar que cada región debiera tener el mismo peso en el Senado. Siempre y cuando la Cámara reflejara los pesos relativos en cuanto a población de cada una de las regiones, uno podría argumentar que cada región debiera tener el mismo número de senadores. La reforma constitucional de 1989 parcialmente invalidó aquel principio pues reconoce implícitamente que ciertas regiones ameritan tener un número mayor de senadores que otras. Ahí radica la contradicción del actual sistema electoral para la elección de senadores. Mientras el principio original del constituyente fue dar igual peso a cada región, la reforma de 1989 otorga pesos diferenciados a las regiones más y menos pobladas, aunque no logra corregir la sobre representación de las segundas.

El principio de sobre representar a las regiones de los extremos del país no sólo emana de la Constitución de 1980—antes de la reforma de 1989—también tiene raíces en la composición del Senado en el período 1932-1973. La creación de una décima circunscripción senatorial en 1969 no respondió a un intento de corregir la sub-representación de la Región Metropolitana en el Senado. Muy por el contrario, el esfuerzo de los legisladores que promovieron la reforma fue dar una mayor representación al ya sobre representado extremo sur del país. Al crear una décima circunscripción senatorial con las provincias de Chiloé, Aysén y Magallanes, los legisladores agudizaron aún más la sobre representación de las provincias del sur y la sub representación de las zonas metropolitanas.

El principio de utilizar al Senado como la cámara donde se sobre representa a zonas geográficas estratégicas para el país no es, por lo tanto, exclusivo de la Constitución de 1980. Uno pudiera discutir los méritos de ese principio en términos éticos, estratégicos y de teoría democrática, pero mi propuesta sólo recoge un principio que fue anteriormente utilizado en la composición de la Cámara Alta. Ya que esta propuesta va en conjunto con la propuesta—discutida más abajo—de una Cámara constituida por 150 distritos uninominales donde cada región recibe un número de escaños proporcional a la población de la misma, en la Cámara Baja se corrige la sobre-representación que se le daría a las

regiones más pequeñas en el Senado. Ahora bien, si se considera que las regiones actualmente en existencia no constituyen entes que posean una clara identidad autónoma, en vez de utilizar regiones, se podrían crear artificialmente 13 circunscripciones senatoriales que logren el objetivo de sobre representar a los extremos norte y sur del país.

**1. Cámara: 150 distritos uninominales, donde a cada región se le asigna un número de distritos proporcional a su población (actualizando el número de distritos después de cada censo) con un mínimo de dos distritos uninominales por región. Los diputados serían electos con el sistema de mayoría con segunda vuelta en caso de que ningún candidato obtuviera el 50% + 1 de los votos en la primera vuelta.**

Esta propuesta permite que los mismos incentivos que existen para las elecciones presidenciales existan también en las elecciones para la Cámara de Diputados. Para poder salir electo, un candidato debe obtener la mayoría absoluta de los votos. Eso facilita la representación de las mayorías y simplifica la relación que tienen los electores con sus diputados. Un diputado sabe que para poder seguir representando a su distrito, tiene que representar el interés de una mayoría de los electores y por lo tanto tiene menos incentivos para servir solo a sectores específicos de su electorado. De esta forma se privilegia la búsqueda de consensos y se incentiva la moderación.

Por otro lado, el que existan 150 distritos uninominales permite que cada distrito tenga menos electores (aproximadamente 100 mil habitantes por distrito), lo que facilita la representación de comunas particulares y permite una mayor heterogeneidad entre los distritos. Esto facilitaría la representación de partidos menores que tienen presencia regional o local. Así como en distritos urbanos de Santiago la extrema derecha podría elegir diputados, en distritos tradicionalmente de izquierda, la extrema izquierda podría obtener representación. Este sistema tampoco es incompatible con un sistema multi-partidista. A través de coaliciones u omisiones, los diferentes partidos podrían formar pactos electorales que le permitieran optimizar la representación de todos los partidos que forman dicho pacto. La gran ventaja de este sistema es que obliga a los candidatos a buscar el apoyo mayoritario del electorado en sus distritos respectivos. Esto dificulta el ascenso de candidatos extremistas o que favorezcan el clientelismo. Pero no imposibilita la representación de los partidos menores, que a través de pactos o acuerdos, pueden tener presencia en la Cámara.

Debido a que se crearían 150 nuevos distritos uninominales, el criterio para establecer los límites y los bordes de cada distrito se convertiría en un asunto fundamental—tal como ocurre en Estados Unidos—y aquellos que decidan las fronteras de cada distrito tendrán la capacidad de influenciar las posibilidades de cada partido en diferentes distritos. Pero si se definen criterios claros y objetivos para establecer como deben ser diseñados los distritos se reduce la discrecionalidad de los diseñadores. Agrupar comunas aledañas, no dividir comunas a menos que las divisiones resultantes constituyan distritos enteros y no construir distritos con comunas de diferentes regiones podrían ser algunos de los criterios a utilizar para reducir la discrecionalidad del organismo de expertos no partidista encargado de redibujar el mapa electoral después de cada censo.

**2. Senado: 25 Circunscripciones de 2 senadores creadas para reflejar parcialmente la distribución de la población nacional, que elijan un senador cada cuatro años por períodos de 8 años ( 25 + 25 =50), por elección directa con segunda vuelta.**

Esta segunda propuesta se diferencia de la primera en dos aspectos: abandona el criterio de la representación proporcional y también deja de lado el criterio de una representación de carácter regional. Al proponer la creación de 25 circunscripciones senatoriales que escojan dos senadores por periodos de 8 años, pero alternadamente cada cuatro años, sugiero en la práctica de la creación de 50 circunscripciones uninominales. Cada circunscripción tendrá la posibilidad de escoger a un senador cada cuatro años por períodos de 8 años.

La ventaja evidente de este sistema es que crea un vínculo directo entre el representante y sus electores. También crea incentivos para que los candidatos a senador busquen un voto mayoritario del electorado en su circunscripción. Para ser senador dentro de la lógica de esta propuesta, un candidato debe ser capaz de obtener el apoyo mayoritario de los electores. Siguiendo la misma lógica que se utiliza para la elección presidencial, la segunda vuelta permite garantizar que para ser electo un candidato debe ser capaz de capturar el voto de la mitad mas uno de los electores.

Dado que sólo se crearían 25 circunscripciones a nivel nacional, cada circunscripción tendría un número aproximado de 600,000 habitantes, por lo que resultaría difícil que en el Senado se reflejara una diversidad de opiniones y visiones del país. Aunque por otro lado, este sistema garantizaría un nivel de gobernabilidad al facilitar la formación de alianzas electorales entre diferentes partidos que buscarían maximizar sus probabilidades de lograr escaños en el Senado. Ya que el Senado se renovaría parcialmente cada 4 años, éste tendría un carácter neutralizador en caso de que, de lograrse elecciones simultáneas de presidente y legisladores, el presidente obtuviera una mayoría abrumadora de la votación y arrastrara a muchos candidatos al parlamento.

Una desventaja evidente de este sistema es que la naturaleza del Senado emanaría de los electores por una fórmula muy similar a la que aquí propongo para la Cámara de Diputados. La mayoría de los estudiosos y analistas consideran que un sistema bicameral sólo tiene sentido cuando las dos cámaras se eligen de formas diferentes. Por otro lado, al crear 25 circunscripciones senatoriales, se abandona la lógica de igual representación para cada una de las regiones, llevando así a que las regiones menos pobladas tengan muy poca capacidad de negociación respecto a las más pobladas. Por motivos estratégicos y geopolíticos, la tradición nacional ha sido contraria a reformas que aumenten todavía más el centralismo que ya existe en el país.

**2. Cámara: 75 distritos uninominales y 75 diputados nacionales. Los 75 diputados nacionales serían asignados de acuerdo a la votación nacional de cada partido (umbral de 5-10%) independientemente de los resultados en cada uno de los distritos.**

Esta propuesta combina las cualidades de los distritos uninominales con las características positivas de los sistemas de representación proporcional. La mitad de la cámara emana de un origen distinto al del Senado. Al combinar las dos formas más comunes de elección de representantes, este sistema reproduciría la forma en que varios países eligen actualmente sus cámaras de diputados. Para aquellos que defienden la

tradición de un sistema de representación proporcional, este sistema permitiría mantener dicha tradición a la vez que añadiría una alternativa novedosa para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados.

No obstante sus ventajas, ésta propuesta tendría un efecto de sobre representación de los partidos más votados, pues esos partidos ganarían los distritos uninominales y a la vez se quedarían con una mayoría de los escaños de representación proporcional. De hecho, si suponemos que un solo partido gana los 75 distritos uninominales por un margen de 2% sobre el segundo partido más votado—para simplificar, digamos que hay 2 partidos, que se distribuyen uniformemente la votación a razón de 51 a 49 por ciento—el partido ganador se quedaría con los 75 diputados uninominales y con 38 diputados de representación proporcional. Esto es, el partido ganador (51%) tendría 113 escaños (75%).

Esta distorsión se puede corregir de dos maneras. Se puede establecer artificialmente un tope máximo de escaños que pueden ir a un partido individual o se puede corregir la distribución de los escaños uninominales mediante la distribución de los escaños plurinominales, o de representación proporcional. La primera alternativa se usa actualmente en México, donde el tope de escaños que un solo partido puede controlar en la Cámara de Diputados es de un 62%. En el caso de Chile, dado que las súper mayorías necesarias para aprobar reformas a la Constitución, leyes orgánicas constitucionales y leyes de quórum calificado fluctúan entre los 2/3 y los 4/7, dicho tope podría establecerse en un 55% de los escaños (considerando que con un 58% de los escaños se obtienen los 4/7 necesarios para reformar la Constitución. La evidente desventaja de este sistema es que institucionaliza la necesidad de forjar acuerdos para reformar la Constitución y artificialmente imposibilita que un partido que obtenga un apoyo mayoritario del electorado pueda convertir dicho en apoyo en similar número de escaños. En ese sentido, la corrección mexicana garantiza a los partidos menores poder de veto para reformar la Constitución.

La segunda forma en que se puede corregir la distorsión antes mencionada es la utilizada en Alemania, donde los escaños de representación proporcional son distribuidos de modo tal que la cantidad total de escaños que recibe cada partido se aproxime lo más posible al porcentaje total de votos obtenido por ese partido a nivel nacional. Así, si un partido obtiene todos los escaños uninominales (50% del total de escaños) y acumula una votación nacional de 50%, ese partido no recibe ninguno de los escaños de representación proporcional. Una objeción básica contra esa corrección es que castiga a los partidos que ganan los distritos uninominales, pues cada escaño uninominal adicional disminuye las posibilidades de obtener escaños de representación proporcional. Este sistema favorece a partidos que tienen fortalezas regionales pero no a partidos con presencia en todo el país. Los partidos regionales pueden acumular muchos votos en pocos distritos uninominales—ganando así todos esos escaños—y además logran hacerse de algunos votos de representación proporcional. Los partidos nacionales que ganan muchos escaños en distritos uninominales siempre obtendrán pocos escaños de representación proporcional. En ese sentido el sistema alemán corrige el efecto mayoritario de los distritos uninominales, pero lo hace de tal forma que lo transforma en un sistema de representación proporcional puro.

**3. Senado: Circunscripciones regionales de 2 senadores (13 x 2= 26) que elijan un senador cada 4 años por períodos de 8 años y 24 senadores nacionales electos en grupos de 12 cada 4 años por representación proporcional.**

Esta propuesta mezcla elementos de las dos propuestas anteriores y añade un elemento adicional. A la vez que mantiene el principio de igual representación para cada una de las regiones, crea una figura de senador nacional. Así pues, los electores tendrían cada cuatro años un voto por un senador en su región y otro voto para un senador nacional. Mientras que los primeros podrían representar intereses regionales y permitirían otorgar una cierta sobre representación a las regiones menos pobladas, los segundos podrían buscar reforzar la condición de estado unitario del país y elaborar campañas que respondieran a temas de interés nacional y no sólo a preocupaciones regionales.

Aunque existirían 24 senadores nacionales, sólo se elegirían 12 cada cuatro años por períodos de 8 años. Esto permitiría que, en la práctica, de mantenerse el sistema proporcional d'Hondt para asignar los escaños, un partido con el 8,34% de los votos podría asegurarse un escaño en el Senado. Para evitar una fragmentación excesiva de la votación, se podría establecer un mínimo (5-10%) de votos necesarios para asegurarse el primer escaño. Esta fórmula combina dos principios para la formación de la Cámara Alta, por una lado hay un fuerte componente regional y uninominal en la elección de 26 senadores (13 cada 4 años) y por otro se respeta un cierto principio de estado nacional unitario y de representación proporcional que permite escoger 24 senadores—12 cada 4 años—de la República.

**3. Cámara: 13 distritos regionales y 150 diputados. Los 13 distritos elegirían un número no inferior a 4 diputados ( $4 \times 13 = 52$ ), siendo los 98 diputados restantes asignados después de cada censo de acuerdo a la población de cada región. Cada región será considerada como un distrito electoral y los escaños serán asignados por representación proporcional usando la cifra repartidora d'Hondt.**

Esta propuesta rescata el principio de representación proporcional y mantiene a la región como unidad básica de donde emana la representación. Al garantizar un mínimo de 4 diputados por región, la fórmula propuesta sobre-representa a las regiones menos pobladas. Pero al permitir que 98 escaños sean asignados a las regiones de acuerdo a la población de las mismas, se reduce significativamente la sub representación de las regiones más pobladas. Al establecer que la unidad distrital básica sea la Región, esta fórmula fortalece el concepto de regionalización y la identidad de cada región. Pero al asignar un número alto de escaños a cada región, esta fórmula termina siendo altamente permisiva respecto al umbral mínimo para escoger un diputado. En regiones como Santiago, que deberían tener entre 39-42 diputados, dependiendo de la fórmula que se utilice para asignar los escaños, el umbral mínimo para acceder a un escaño—si toda la región constituye un solo distrito—será de alrededor de un 3%. La gran ventaja de esta propuesta es que consolida el concepto de regionalización y de identidad regional. Combinada con una fórmula claramente mayoritaria en la composición del senado, el efecto permisivo de esta propuesta podría no ser tan dañino, ya que la Cámara alta tendría un sistema con incentivos muy fuertes para reducir el número de partidos políticos que compiten en la elección.

## Anexo 1

### ¿Sistema electoral o sistema de partidos?

A menudo la discusión sobre el sistema electoral es en realidad una discusión sobre el sistema de partidos que queremos tener. Los críticos del sistema binominal apuntan a que éste deja fuera del sistema a partidos que no logran superar el umbral de un tercio de los votos o a partidos que por razones ideológicas o tácticas no logran formar coaliciones o pactos electorales con otros partidos. Los defensores del sistema binominal en cambio a menudo argumentan que uno de los grandes méritos del sistema es que evita la proliferación de partidos pequeños e incentiva la formación de grandes coaliciones. Aunque también erróneamente argumentan que estas coaliciones buscan el centro político y no la polarización, la parte central del argumento en defensa del sistema binominal guarda relación con los efectos positivos de tener un número reducido de partidos y con la formación de coaliciones estables de gobierno (aunque este argumento tenga más que ver con la posibilidad de formar pactos electorales que con el sistema binominal propiamente tal). Más allá del análisis sobre los verdaderos efectos del sistema binominal, si sólo nos hacemos cargo de los objetivos que, de acuerdo a los defensores y detractores del sistema binominal, debiera buscar un buen sistema electoral, podemos concluir que hay importantes puntos de consenso sobre el sistema de partidos que los diferentes actores consideran razonable, ventajoso y conveniente para el país.

Para aprovechar esas cercanías y visiones comunes sobre el sistema de partidos, sugiero cambiar el objeto de discusión dejando de lado los cuestionamientos a los méritos y problemas del sistema binominal y en cambio optar por fomentar una discusión práctica sobre el sistema de partidos que las principales agrupaciones políticas, sociales y económicas del país consideran como más saludable, más conducente a la estabilidad y más eficiente para lograr los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo humano. Al abandonar la discusión sobre las limitaciones y méritos del sistema binominal, se puede evitar la confrontación que ha caracterizado a las discusiones sobre la reforma electoral. No hay espacio para el diálogo cuando la defensa y abolición del sistema binominal se han convertido en objetivos centrales de plataformas electorales y estrategias políticas.

Para poder abordar el tema desde una perspectiva diferente es preciso entender bien la relación que existe entre sistemas electorales y sistemas de partidos. Aunque existen dos escuelas tradicionales de pensamiento antagónico, en los últimos años ha surgido un consenso sobre dicha relación. Por un lado estaban los que sugerían que el sistema de partidos era anterior al sistema electoral y que, incluso, lo determinaba (Lipset y Rokkan, Sartori), por el otro estaban los que argumentaban que la relación era inversa, o que al menos el sistema electoral influía en el sistema de partidos (Duverger, Nohlen, Rae). El nuevo consenso es que el sistema de partidos y el sistema electoral bien pudieran surgir paralelamente, pero el segundo dificulta o facilita la supervivencia del primero (Lijphart, Cox). A su vez, el sistema de partidos ejerce presión sobre el sistema electoral de modo de ajustarlo a las necesidades individuales de los partidos.

El modo de enfocar el debate sobre la reforma electoral influirá en el destino que pueda correr la reforma. Si lo abordamos como un problema de ley electoral, entonces los diferentes partidos que ya existen y conviven dentro del sistema político defenderán lógicamente sus intereses partidarios y aquellos que se benefician del sistema dificultarán la reforma. Si en cambio el problema se aborda como una cuestión de sistema de partidos, el

debate se amplía más allá de los intereses particulares de los partidos hasta incluir a otros sectores de la sociedad interesados en la eficiencia de la gestión pública. Es más, se restringe también el accionar de los que siempre defienden leyes electorales determinadas en función de las ventajas partidistas. Por una consideración lógica de costo y beneficio, siempre habrá partidos que quieran cambiar y otros que se opongan a alterar el sistema electoral. Los partidos siempre buscan convertir sus votos en la mayor representación electoral posible. Su objetivo es maximizar la forma en que sus votos se transforman en escaños, o en términos más generales, en representación. De ahí a que los partidos siempre estén más preocupados del sistema electoral que del sistema de partidos y de ahí a que siempre haya detractores del sistema electoral independientemente de sus características.

Pero es el sistema de partidos, no el sistema electoral, el que facilita o dificulta la estabilidad democrática, el accionar del gobierno y, en última instancia, el bienestar de la ciudadanía. Ninguna ley electoral puede garantizar estabilidad democrática, pero sí puede dificultar la consolidación de un sistema de partidos que ayude a consolidar la democracia. De ahí que la preocupación debiera centrarse en identificar el sistema de partidos que más nos conviene como país, para luego derivar el sistema electoral que más ayuda a que se consolide dicho sistema de partidos.

Una discusión sobre los méritos y desméritos de ciertos sistemas electorales no tiene sentido si no hay primero un gran acuerdo respecto a qué sistema de partidos queremos tener en el país. En las propuestas planteadas anteriormente, parto del supuesto que el sistema de partidos que queremos para Chile reúne tres características:

1. Evita la polarización.
2. Privilegia la búsqueda de consensos.
3. Busca que la mayor cantidad de partidos políticos estén representados.

En ese sentido, esta propuesta debe ser entendida como un esfuerzo para generar una serie de incentivos y condiciones que favorezcan la consolidación de un sistema de partidos y no como un esfuerzo para adaptar el sistema electoral chileno a las necesidades específicas de ciertos partidos.

## Breve Historia de las Leyes Electorales en Chile

En el siglo XIX, tanto el Senado como la Cámara de Diputados vieron aumentar sus escaños a medida que la población nacional—y el número de electores—aumentaba. Aunque el número de escaños en el Senado aumentó en un 33% durante el período, el tamaño de la Cámara se incrementó en un 55%. Esto permitió que la relación de 3:10 que existía en el número de escaños entre ambas cámaras variara a favor de la Cámara de Diputados quedando en 5:13.

### Cuadro 4. Tamaño de la Cámara de Diputados y el Senado, 1830-1860

Periodo	1831-34	1834-37	1837-55	1855-58	1858-61
Senado	15	20	20	20	20
Cámara de Diputados	50	55	55	58	72

Fuente: Urzúa Valenzuela 1992: 79.

La Cámara de Diputados continuó creciendo hasta llegar a los 118 escaños en 1924. La Constitución de 1925 estableció que debería haber un diputado por cada 30 mil habitantes. Pero los escaños en la Cámara no aumentaron a medida que crecía la población ya que el Congreso Nacional reiteradamente rechazó los censos nacionales. Por eso la composición de la Cámara y los límites y magnitud de los distritos prácticamente no varió después de 1933. De haberse respetado el mandato constitucional de un diputado por cada 30,000 habitantes, el tamaño de la Cámara tendría que haber llegado a 296 diputados en 1973. Aunque la Cámara sólo logró tener 150 miembros durante un período de 4 años (1969-73), durante 40 de los 73 años en que funcionó el Congreso en Santiago en el Siglo XX, la Cámara estuvo compuesta por más de 140 miembros.

**Cuadro 5. Tamaño de la Cámara de Diputados, 1900-2000**

Periodo	1900-12	1912-26	1926-33	1933-37	1937-69	1969-73	1990-00
# de diputados	94	118	132	143	147	150	120

Después de 1933, las 25 provincias en que estaba dividido el país conformaban 29 distritos electorales. Aunque la provincia de Santiago estaba dividida en 4 distritos y la de Ñuble en dos, cada una de las otras provincias constituía un distrito electoral para la Cámara de Diputados. Cada distrito escogía un número fijo de escaños, que variaba entre 2 y 18 escaños. Los escaños eran elegidos en votación directa por la modalidad de listas abiertas (esto es, se votaba por un candidato no por un partido) y se asignaban usando el sistema de representación proporcional d'Hondt, comúnmente llamado "sistema proporcional de cifra repartidora." La gran mayoría de los distritos (22 de 29) escogía un número de diputados igual o inferior al número de senadores elegidos en cada una de las 10 agrupaciones senatoriales. En ese sentido el multipartidismo que se consolidó en Chile a partir de 1925 guarda relación directa con la forma de asignar los escaños en el Senado. Al establecer un número de 5 senadores por circunscripción electoral, la ley respectiva garantizaba un escaño en el senado a cualquier partido que pudiera alcanzar el 20% de los votos en una circunscripción. El número mágico de 5-6 partidos grandes es perfectamente compatible con la existencia de 5 escaños senatoriales en cada circunscripción.

Si bien es cierto la ley electoral en uso hasta 1925 dividía las provincias en más de un distrito electoral, a partir de la reforma electoral de 1932 y hasta el quiebre democrático de 1973, la provincia se constituyó en la base fundamental para la formación de distritos en la Cámara de Diputados mientras que la agrupación de varias provincias fue la herramienta utilizada para formar circunscripciones electorales para el Senado. En el Senado, cada circunscripción electoral elegía igual número de senadores a partir de 1925, pero en la Cámara el número de escaños que correspondían a cada provincia debía corresponder a la proporción de la población nacional que habitaba en esa provincia.



**Cuadro 6. Representación provincial en el parlamento, 1833-1973**

Prov #	Nombre provincia (Const 1925)	Número de senadores en 1903 (Const 1833)	Número de senadores en 1915 (Const 1833)	Número de senadores en 1960 (Const 1925)	Número de senadores en 1970 (Const 1925)	Número de diputados en 1903 (Const 1833)	Número de diputados en 1915 (Const 1833)	Número de diputados en 1970 (Const 1925)		
(a)	(c)	(d)	(e)	(f)	(f)	(g)	(h)	(i)		
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			4 + 4 + 2	3	5		
12	Maule	1 + 1	1 + 1			+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	BioBio	1	1	5	5	4	4	4		
18	Malleco	1	1			3	2 + 2	6		
19	Cautín	1	1	5	5	2	4	10		
20	Valdivia	1	1			2	4	5		
21	Osorno	1	1			5	5	3	2	3
22	Llanquihue							2	3	
23	Chiloé	1	1	5	5	3	2	3		
24	Aysén						2	1		
25	Magallanes						2	0		
	<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>50</b>			<b>147</b>		

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

Debido a que la ley electoral no establecía un mecanismo regular para actualizar el número de escaños para cada provincia y reflejar los cambios poblacionales, los distritos electorales para la Cámara fueron modificando su población aunque mantuvieron el mismo número de escaños. Algo similar ocurrió con las circunscripciones senatoriales. Los profundos cambios demográficos que ocurrieron durante la década de los 60 empeoraron aún más la sub representación de ciertas regiones. No obstante, los legisladores parecieron más interesados en privilegiar la sobre representación de ciertas zonas y provincias del país por motivos estratégicos que corregir por las diferencias poblacionales. Es así como se creó una décima circunscripción senatorial en el extremo sur del país en 1969.

**Cuadro 7. Sobre representación provincial en el Senado, 1960-1970**

Agrupación senatorial #	Provincia	Población 1960	Población 1970	# escaños en 1960	# escaños en 1970	# de escaños por distrito si la asignación hubiese sido proporcional a la población		# de escaños adicionales en el senado (sobre representación) en	
						1960	1970	1960	1970
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)
1	1-2	338.289	426.887	5	5	2,1	2,2	2.9	2.8
2	3-4	425.226	492.831	5	5	2,6	2,5	2.4	2.5
3	5-6	758.053	899.598	5	5	4,7	4,6	0.3	0.4
<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2.439.425</b>	<b>3.230.790</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>15,0</b>	<b>16,4</b>	<b>-10.0</b>	<b>-11.4</b>
5	8-9	417.909	475.386	5	5	2,6	2,4	2.4	2.6
6	10-11-12-13	563.042	619.130	5	5	3,5	3,1	1.5	1.9
7	14-15-16	864.620	1.059.837	5	5	5,3	5,4	-0.3	-0.4
8	17-18-19	737.672	793.407	5	5	4,5	4,0	0.5	1.0
9 & 10 (after 1969)	20-21-22-23-24-25 (after 1969)	781.607	886.892	5	10	4,8	4,5	5.2	5.5
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>7.325.843</b>	<b>8.884.758</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Número de habitantes necesarios para asegurarse un escaño bajo estricta proporcionalidad. 1960: 162,796.5, 1970: 197,439.1 Fuente: Instituto Nacional de Estadística 1971, Dirección de Estadística y Censo 1964.

La sobre representación de ciertas zonas y provincias no se dio solamente en el Senado. Debido a que el parlamento no cumplió con su obligación constitucional de establecer un diputado por cada 30,000 habitantes—o fracción superior a 15 mil—ni tampoco buscó corregir los cambios en la población de las diferentes provincias actualizando el número de escaños que le correspondía a cada provincia después de 1932, para 1960 y 1970 la sobre representación de ciertas provincias era evidente y la sub-representación de otras, en particular en zonas urbanas era dramática. Tal es el caso del Tercer Distrito en la Provincia de Santiago. En 1970 este distrito que tenía 5 escaños en la Cámara comprendía una población de 1,5 millones de habitantes. Por su parte el Primer Distrito de Santiago, el más poblado en 1932, elegía 18 diputados. La población del Primer Distrito en 1970 era de 724 mil habitantes, menor incluso a la población de ese mismo distrito en 1960 (771 mil). Otras zonas urbanas, como Concepción y Valparaíso estaban levemente sub-representadas, pero las zonas rurales estaban casi todas sobre-representadas.

**Cuadro 8. Sobre representación en la Cámara de Diputados, 1960-1970**

Provincia	Distrito #	Población 1960	Población 1970	# escaños en 1960	# escaños en 1970	# de escaños en caso de asignación estrictamente proporcional en		# escaños de sobre representación en		
						1960	1970	1960	1970	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)
1	Tarapacá	1	123.070	174,981	4	4	2,5	3,0	1,5	1,0
<b>2</b>	<b>Antofagasta</b>	<b>2</b>	<b>215.219</b>	<b>251,906</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>
3	Atacama	3	116.235	152,616	2	2	2,3	2,6	-0,3	-0,6
4	Coquimbo	4	308.991	340,215	7	7	6,2	5,7	0,8	1,3
5	Aconcagua	5	140.543	161,262	3	3	2,8	2,7	0,2	0,3
6	Valparaíso	6	617.510	738,336	12	12	12,4	12,5	-0,4	-0,5
7	Santiago	7.1	771.837	724,646	18	18	15,5	12,2	2,5	5,8
<b>7</b>	<b>Santiago</b>	<b>7.2</b>	<b>470.283</b>	<b>697,955</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>9,4</b>	<b>11,8</b>	<b>-4,4</b>	<b>-6,8</b>
<b>7</b>	<b>Santiago</b>	<b>7.3</b>	<b>930.320</b>	<b>1,483,021</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>18,7</b>	<b>25,0</b>	<b>-13,7</b>	<b>-20,0</b>
7	Santiago	8	266.985	325,168	5	5	5,4	5,5	-0,4	-0,5
8	O'Higgins	9	259.400	306,870	6	6	5,2	5,2	0,8	0,8
9	Colchagua	10	158.509	168,516	4	4	3,2	2,8	0,8	1,2
10	Curico	11	105.802	114,654	3	3	2,1	1,9	0,9	1,1
11	Talca	12	206.154	232,210	5	5	4,1	3,9	0,9	1,1
12	Maule	13	79.736	82,863	3	3	1,6	1,4	1,4	1,6
13	Linares	14	171.350	189,403	4	4	3,4	3,2	0,6	0,8
14	Ñuble	15	103.225	96,553	3	3	2,1	1,6	0,9	1,4
14	Ñuble	16	132.414	220,409	5	5	2,7	3,7	2,3	1,3
15	Concepción	17	539.521	644,091	9	9	10,8	10,9	-1,8	-1,9
16	Arauco	18	89.460	98,784	2	2	1,8	1,7	0,2	0,3
17	BioBio	19	168.718	193,508	4	4	3,4	3,3	0,6	0,7
<b>18</b>	<b>Malleco</b>	<b>20</b>	<b>174.300</b>	<b>177,089</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>
<b>19</b>	<b>Cautín</b>	<b>21</b>	<b>394.654</b>	<b>422,810</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7,9</b>	<b>7,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,9</b>
20	Valdivia	22	259.794	277,934	5	5	5,2	4,7	-0,2	0,3
21	Osorno	23	144.005	160,159	3	3	2,9	2,7	0,1	0,3
22	Llanquihue	24	167.671	199,304	3	3	3,4	3,4	-0,4	-0,4
23	Chiloé	25	99.211	111,194	3	3	2,0	1,9	1,0	1,1
24	Aysén	26	37.770	48,858	1	2	0,8	0,8	0,2	1,2
25	Magallanes	26/27*	73.156	89,443	0	2	1,5	1,5	-1,5	0,5
	<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>7.325.843</b>	<b>8,884,758</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Número de habitantes necesarios para asegurar un escaño bajo estricta proporcionalidad, 1960: 49835,7, 1970: 59231,7 \* Un nuevo distrito fue creado en 1969. Fuente: Instituto Nacional de Estadística 1971, Dirección de Estadística y Censo 1964.

El quiebre democrático de 1973 puso fin al sistema electoral en vigencia entonces. La dictadura militar asumió el papel de congreso constituyente y produjo una nueva Constitución. Aunque se ha estudiado mucho el debate constitucional que se produjo en la Comisión Ortúzar y en el Concejo de Estado, señalándose las diferencias y similitudes ideológicas de ambas instancias, lo cierto es que en lo que a ley electoral respecta, las propuestas de la Comisión Ortúzar y del Consejo de Estado no fueron tomadas en cuenta en la versión final de la Constitución presentada por la Junta de Gobierno en 1980. Las

propuestas presentadas por la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado difieren radicalmente de lo adoptado finalmente en la Constitución impuesta por la Junta de Gobierno.

**Cuadro 9. Composición del Parlamento propuestas para la Constitución de 1980**

Propuesta	Senado	Cámara de Diputados
Status Quo Pre-1973	Senado de 50 miembros electos en circunscripciones de 5 senadores usando sistema proporcional D'Hondt	Cámara de 147 miembros electos en 29 distritos usando sistema proporcional D'Hondt
Comisión Ortúzar	Senado de 30 miembros electos en distrito nacional, mitad cada cuatro años, donde la ley electoral determina el número de candidatos por lo que podrá votar cada elector (siempre y cuando dicho número fuera $> 1/3$ y $< 2/3$ , además de 9 senadores designados)	Cámara de 150 miembros electos en distritos uninominales o plurinominales de acuerdo a lo que determine la ley orgánica respectiva siempre y cuando todos los distritos sean del mismo tamaño y se respete la representación efectiva de las mayorías
Consejo de Estado	Senado de 22 miembros electos por regiones, uno por region, salvo en regions V, VIII (3 escaños) y Metropolitana (6 escaños), renovándose la mitad cada cuatro años, más 9 senadores designados.	Cámara de 120 miembros electos en distritos uninominales en elecciones con segunda vuelta
Constitución de 1980	Senado de 26 miembros electos (9 designados), 2 por región, renovándose parcialmente—regiones pares e impares—cada 4 años por períodos de 8 años.	Cámara de 120 miembros electos en la forma que determine la ley orgánica constitucional
Ley Orgánica	No hubo cambios	60 distritos binominales
Reforma de 1989	Senado con 38 miembros electos, 2 por región, salvó 6 regiones (V, VII, VIII, IX, X y XII) que escogen 4 (en dos distritos binominales), renovándose parcialmente—regiones pares e impares—cada 4 años por periodos de 8 años	No hubo cambios

### Número efectivo de partidos políticos

Uno de los objetivos señalados en los documentos que dieron vida a llamado sistema binominal guardan relación con la intención del constituyente de reducir el número de partidos, lo cierto es que el sistema pluripartidista chileno ha logrado sobrevivir con notable salud a las restricciones impuestas por el sistema electoral. El consenso académico actual es que el sistema de partidos y el sistema electoral bien pudieran surgir paralelamente, pero el segundo dificulta o facilita la supervivencia del primero. A su vez, el sistema de partidos ejerce presión sobre el sistema electoral de modo de ajustarlo a las necesidades de los partidos. Uno de los forjadores de este nuevo consenso plantea que el número de partidos que existirán en cada distrito responde a la “magnitud” (número de escaños) del distrito más uno (Cox 1997: 139-148): *Número máximo de partidos por distrito electoral* =  $M + 1$ . Taagepera y Shugart (1993: 455) por su parte sugieren una fórmula más compleja, donde el *número máximo de partidos por distrito* =  $1.15 (2 + \log M)$ . El Cuadro 10 muestra el número efectivo de partidos por distrito en las elecciones a Diputados en 1993 y 1997. La fórmula utilizada para medir el número efectivo de partidos viene de Taagepera y Shugart y consiste en sumar la proporción de votos  $(\% / 100)^2$  que

obtuvo cada uno de los partidos en el distrito y, para efectos visuales, completar la ecuación con la siguiente fórmula:  $N=(\Sigma p_i^2)^{-1}$

El número efectivo de partidos aumentó de las elecciones de 1993 a 1997 en la mayoría de los distritos. En parte esto se debió al aumento relativo de la votación de candidatos de partidos alternativos—que aunque no aumentaron significativamente su número de votos, si aumentaron su porcentaje de votación producto de la baja en la participación—y a la mayor competencia que existió al interior de las dos grandes coaliciones—Concertación y Unión por Chile—que representan a la centro-izquierda y derecha nacional. Para las parlamentarias del 2001, el número efectivo de partidos en las elecciones a senadores debería disminuir producto de la serie de omisiones que ocurrieron al interior de la Alianza por Chile (ex Unión por Chile). Pero en la Cámara de Diputados, donde las dos grandes coaliciones tienen dos candidatos en todos los distritos, bien pudiera ser que la tendencia al aumento en el número efectivo de partidos se mantenga.

**Cuadro 10. Número efectivo de partidos por distrito, elecciones de diputados, 1993-97**

Distrito	1993	1997	Diferencia	Distrito	1993	1997	Diferencia
	$N=(\Sigma p_i^2)^{-1}$	$N=(\Sigma p_i^2)^{-1}$	1997-93		$N=(\Sigma p_i^2)^{-1}$	$N=(\Sigma p_i^2)^{-1}$	1997-93
1-Arica	3,23	5,10	1,87	31-Talagante	3,84	3,17	(0,67)
2-Iquique	3,61	5,14	1,53	32-Rancagua	3,82	4,84	1,01
3-Calama	3,62	3,83	0,21	33-Rengo	3,20	2,68	(0,52)
4-Antofaga	3,70	4,37	0,67	34-SnFernan	2,77	3,92	1,14
5-Copiapo	4,71	5,79	1,08	35-Pichilemu	3,34	5,97	2,63
6-Vallenar	4,31	4,45	0,15	36-Curicó	3,65	6,06	2,41
7-LaSerena	4,03	3,19	(0,84)	37-Talca	2,96	3,08	*0,12
8-Coquimbo	2,92	4,37	1,45	38-Constituc	4,14	4,46	0,33
9-LosVilos	4,23	5,17	0,94	39-Linares	2,58	3,33	0,75
10-Quillota	4,07	4,22	0,15	40-Cauquen	4,52	4,91	0,39
11-LosAndes	3,95	2,65	(1,30)	41-Chillan	3,04	4,52	1,49
12-Quilpue	2,72	5,53	2,81	42-SanCarlos	2,53	4,17	1,64
13-Valparaíso	3,51	3,92	0,41	43-Talcahuan	4,28	3,78	(0,51)
14-ViñadelMa	3,27	6,00	2,73	44-Concep	3,89	4,39	0,50
15-SnAntonio	3,78	6,13	2,35	45-Coronel	3,69	3,77	0,08
16-Pudahuel	3,76	4,25	0,50	46-Arauco	3,66	5,16	1,50
17-Conchali	3,45	4,47	1,02	47-LosAngel	3,79	2,79	(1,00)
18-QtaNorm	3,69	2,17	(1,53)	48-Angol	4,48	5,90	1,42
19-Recoleta	4,27	4,43	0,16	49-Victoria	4,01	4,70	0,69
20-Maipú	3,60	4,89	1,29	50-Temuco	2,87	3,27	0,40
21-Ñuñ/Prov	2,73	4,99	2,26	51-Carahue	4,11	5,97	1,87
22-Santiago	3,80	5,07	1,26	52-Villarrica	3,32	4,52	1,21
23-LasCondes	3,34	4,36	1,02	53-Valdivia	3,48	4,21	0,73
24-LaReina	3,50	4,49	0,99	54-LaUnión	3,72	4,93	1,21
25-Macul	3,91	4,13	0,22	55-Osorno	3,72	5,00	1,29
26-LaFlorida	3,45	3,69	0,24	56-PtoVaras	3,78	4,71	0,93
27-LaCisterna	3,81	3,91	0,10	57-PtoMontt	4,13	5,47	1,35
28-SanMigue	4,78	5,03	0,25	58-Chiloe	4,26	6,08	1,82
29-LaPintana	4,07	4,43	0,36	59-Coihaique	3,70	5,20	1,50
30-SnBernar	3,04	3,70	0,66	60-PtaArenas	4,07	5,12	1,05
Total 60	3,67	4,50	0,83				
Distritos							

Donde  $(\Sigma p_i^2)^{-1}$  es la suma de la proporción (% /100)

Un elemento adicional que ha facilitado la sobrevivencia de los partidos guarda relación con la ley electoral creada para elegir alcaldes y concejales. El número efectivo de partidos promedio en las elecciones de 1992 y 1996 fue superior a 4. Debido a que en la gran mayoría de las comunas se eligen 6 concejales (8 y 10 se escogen en las comunas con un número superior a 75 mil y 150 mil electores respectivamente), el umbral existente para asegurarse un concejal es cercano al 17% en cada comuna. En las comunas más grandes, este umbral es todavía menor y llega al 10% de los votos en las comunas con más de 150 mil electores. En las municipales del 2000, el número efectivo de partidos disminuyó y se situó en un 3,7 por comuna. Esto se debió a la estrategia utilizada, con mayor o menor éxito, por todos los partidos para privilegiar los candidatos escogidos por las coaliciones electorales. No obstante, la reforma a la ley respectiva, que permitirá la elección separada de alcaldes y concejales a partir del 2004, permitirá nuevamente a los partidos desarrollar estrategias diferenciadas en las elecciones municipales y, en el caso de la elección de concejales, nuevamente hará efectivo un umbral de 17 por ciento—o 10% en las comunas más grandes—para asegurarse representación en el concejo de la comuna. En ese sentido, las elecciones municipales generan incentivos diametralmente opuestos a los que el diseñador electoral buscó promover con la adopción del sistema binominal en las elecciones parlamentarias.

**Cuadro 11. Número efectivo de partidos por municipalidad, elecciones de 1992-2000**

<b>Indicador</b>	<b>1992</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Promedio	4,1	4,2	3,7
Media	4,1	4,0	3,5
Desviación estándar	1,3	1,2	0,97
Máximo	7,6	8,5	6,5
Mínimo	1,5	1,6	1,7
Número de municipalidades	334	341	341
# de municipalidades con 6 concejales	286	292	294
# de municipalidades con 8 concejales	43	45	44
# de municipalidades con 10 concejales	5	4	3
Magnitud de distrito promedio	6,3	6,3	6,3

### **Diseño de distritos para beneficiar a la derecha**

La Junta de Gobierno, en un esfuerzo por maximizar la posibilidad de obtener escaños en la Cámara de Diputados, diseñó los distritos electorales después del plebiscito de 1989 asegurándose que en aquellas zonas donde el Sí había obtenido una mejor votación se creará un número mayor de distritos. Las zonas donde el voto No había mostrado fortaleza fueron sub-representadas en el diseño de los distritos. Aunque los distritos fueron diseñados después del plebiscito, es posible reconstruir la votación del Sí y del No sumando la votación de cada una de las comunas que componen los distritos. El Cuadro 12 muestra que se privilegió a las zonas donde el Sí había ganado al constituir distritos de menor tamaño en esas zonas, mientras que se castigó a las zonas donde el voto No había ganado, al constituir distritos más grandes—con mayor población—en esas zonas.

**Cuadro 12. Distritos de la Cámara de Diputados y Resultados del Plebiscito de 1988**

Plebiscito de 1988	Promedio de electores inscritos en el distrito	Número de distritos	Número total de electores inscrito en todos los distritos (Octubre 1988)
Ganó el Si	97,846	15	1,467,690
Ganó el No	132,007	45	5,940,303
Todos los distritos	123,467	60	7,407,993

En general, la forma en que se sobre-representó a las zonas donde la votación Sí había obtenido un buen resultado fue asignando un mayor número de distritos y escaños en la Cámara de Diputados a ciertas regiones del país en desmedro de otras zonas. La región que más sufrió este esfuerzo por sobre-representar a zonas donde el voto Sí había sido débil—o sub-representar los lugares donde el No había sido fuerte—fue la Región Metropolitana. Con un 39,4% de los electores inscritos, la Región Metropolitana sólo recibió un 26,7% de los escaños para la Cámara de Diputados. La votación del No en esa región en 1988 fue de un 59%. Ahora bien, las regiones del extremo norte y extremo sur fueron sobre-representadas, en particular porque existió el principio de que cada región debía tener cuando menos un distrito para la Cámara de Diputados. Eso permitió la sobre-representación de las regiones XI y XII. Aunque la mayor representación, en número de escaños, se dio a favor de las regiones agrícolas, en particular la VI, VII, IX y X, que recibieron entre dos y tres escaños adicionales. Hubiera resultado sumamente fácil quitarle un distrito a cada una de esas regiones y asignar dichos escaños a nuevos distritos en la Región Metropolitana para corregir la sobre-representación de esas regiones agrícolas y la sub-representación de la capital. El Cuadro 13 deja en evidencia, usando los resultados del Censo de 1992, cómo se produjo la sobre-representación y sub-representación de determinadas regiones.

**Cuadro 13. Sobre representación regional basado en la población de 1992**

Región	Población (miles) (1992)	# Diputados bajo estricta proporcionalidad	# Diputados desde 1988	Sobre representación %	Sobre representación #	% Diputados de la Concertación en 1989 (g)=f/d
(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = d/c	(e) = d-c	
Tarapacá	340	3	4	33%	1	50.0
Antofagasta	411	4	4	0%	0	75.0
Atacama	231	2	4	100%	2	50.0
Coquimbo	504	5	6	20%	1	66.7
Valparaíso	1,384	12	12	0%	0	66.7
<b>Metropolitana</b>	<b>5.258</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>-47%</b>	<b>-15</b>	<b>62.5</b>
O'Higgins	696	6	8	33%	2	50.0
Maule	836	7	10	43%	3	60.0
<b>Bíobío</b>	<b>1.734</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>-14%</b>	<b>-2</b>	<b>71.4</b>
Araucanía	781	7	10	43%	3	50.0
Los Lagos	948	9	12	33%	3	50.0
Aisén	81	1	2	100%	1	50.0
Magallanes	143	1	2	100%	1	100.0
<b>Total</b>	<b>13.347</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>60.0</b>

Entre 1992 y 1999 han ocurrido cambios importantes en la distribución de la población del país. Algunas regiones han crecido a tasas superiores al promedio nacional mientras que otras lo han hecho a tasas inferiores. Si utilizamos las estimaciones de población realizadas en 1999 por el Instituto Nacional de Estadísticas, podemos ver que la sub y sobre representación de ciertas regiones ha empeorado. La Región Metropolitana debería tener un total de 48 escaños si la distribución de escaños correspondiera fielmente a la distribución de la población a nivel nacional. Pero la Metropolitana sólo tiene 32 escaños (16 distritos). La sub-representación de la Metropolitana ha empeorado levemente respecto a 1992. La sobre-representación de las otras regiones se ha mantenido, salvo en el caso de la VIII Región, donde la sub-representación ha disminuido.

**Cuadro 14. Sobre representación proporcional basado en población de 1999**

Región (a)	Población (miles) (1999) (b)	# Diputados bajo estricta proporcio- nalidad en 1992 (c)	# Diputados bajo estricta proporcio- nalidad en 1999 (c)	# Diputados desde 1988 (d)	Sobre representación En 1999 % (e) = d/c	Sobre representación en 1999 # (e) = d-c
Tarapacá	385	3	3	4	33%	1
Antofagasta	462	4	4	4	0%	0
Atacama	269	2	2	4	100%	3
Coquimbo	570	5	5	6	20%	1
Valparaíso	1.544	12	12	12	0%	0
<b>Metropolitana</b>	<b>6.013</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>32</b>	<b>-50%</b>	<b>-16</b>
O'Higgins	779	6	6	8	33%	1
Maule	907	7	7	10	40%	2
<b>Bíobío</b>	<b>1.916</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>-7%</b>	<b>-1</b>
Araucanía	865	7	7	10	40%	2
Los Lagos	1.051	9	9	12	33%	1
Aisén	94	1	1	2	100%	3
Magallanes	157	1	1	2	100%	3
<b>Total</b>	<b>15.011</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source: INE, [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Estos cambios en la sub y sobre-representación regional responden a las diferencias en las tasas de crecimiento entre las regiones. Mientras algunas regiones han crecido a un promedio superior al del país entero, otras han visto aumentar su población a una tasa inferior al promedio nacional. El Cuadro 15 muestra las 13 regiones del país ordenadas por tasa de crecimiento. Atacama y Aysén han crecido a promedio sustancialmente superiores al promedio nacional, mientras que Los Lagos (X) y Araucanía (IX) lo han hecho a un promedio inferior. De mantenerse esta tendencia, la sobre-representación de esas regiones debería agudizarse aún más con el paso del tiempo. La Región Metropolitana también ha crecido a tasas superiores al promedio nacional (11,1%) y por lo tanto su sub-representación también se ha empeorado. Debido a que ni la Constitución ni la Ley Orgánica establecen mecanismos para ajustar la cantidad de distritos y escaños que tiene cada región a los cambios poblacionales que ocurren, las diferencias en la sobre y sub-representación de las diferentes zonas del país debería irse agudizando con el tiempo. En este sentido, el sistema electoral post-1989 reproduce algunas de las debilidades evidentes del sistema electoral que regía en Chile con anterioridad a 1973.



**Cuadro 15. Crecimiento de la población y sobre representación, 1992-1999**

Región	Crecimiento de población '92-99	Sobre representación	
		1992	1999
(a)	(b)	(c)	(d)
Atacama	14.1	100	100
Aisén	13.8	100	100
Metropolitana	12.6	-47	-50
Tarapacá	11.7	33	33
Coquimbo	11.6	20	20
<b>Promedio nacional</b>	11.1	<b>0</b>	<b>0</b>
Antofagasta	11.0	0	0
O'Higgins	10.7	33	33
Valparaíso	10.4	0	0
Los Lagos	9.8	33	50
Araucanía	9.7	43	40
Bíobío	9.5	-14	-7
Magallanes	8.9	100	100
Maule	7.8	43	40

Fuente: <http://www.ine.cl>

El sistema binominal dificulta en exceso la posibilidad de que un partido o coalición obtenga una mayoría de escaños en cada uno de los distritos. El Cuadro 16 muestra la cantidad de distritos donde la Concertación y la alianza RN-UDI (desde 1999 conocida como Alianza por Chile) ha logrado obtener los dos escaños en la Cámara de Diputados. En las parlamentarias de 1989, la Concertación obtuvo los dos escaños en 5 de los 16 distritos en Santiago y en 7 de los 44 distritos en el resto del país. Esa distribución varió en 1993, donde la Concertación sólo dobló en 3 distritos de la Metropolitana. En 1997, la Concertación sólo dobló en dos distritos de la Metropolitana. La Alianza de derecha en cambio logró doblar a la Concertación, por primera vez, en un distrito en 1993. En 1997 se volvió a repetir ese distrito. Pero en general la tendencia histórica ha sido a que disminuya el número de distritos donde la Concertación ha logrado doblar y que esos distritos se concentren cada día más en regiones diferentes a la Metropolitana.

**Cuadro 16. Distritos donde la misma coalición ha doblado**

Coalición y año de elección	Distritos en Santiago (a)	% (b=a / 16)	Distritos en provincia (c)	% (d= c/ 44)	Total Distritos (e=a+c)	% (f=e/60)
Conc. 1989	5	31,3	7	15,9	12	20,0
Conc. 1993	3	18,8	8	18,2	11	18,3
Conc. 1997	2	12,5	8	18,2	10	16,7
Unión 1989	0	0	0	0	0	0
Unión 1993	1	6,3	0	0	1	1,7
Unión 1997	1	6,3	0	0	1	1,7

La Alianza por Chile sólo logró obtener victorias electorales en alguna de las regiones del país en las elecciones presidenciales de 1999 y municipales del 2000. En el resto de las elecciones entre 1992 y el 2000, la Concertación fue mayoría absoluta o relativa en todas las regiones. Las propuestas señaladas más arriba que buscan establecer un sistema

mayoritario para el país no debieran ser consideradas como necesariamente favorables a la Concertación. En cierta medida la coalición de derecha no ha buscado un apoyo electoral mayoritario debido a que los incentivos del sistema electoral no requieren que para asegurarse un 50% de los escaños, los partidos necesiten tener un 50% de los votos. En el caso de una elección presidencial con segunda vuelta—y la misma lógica aplicaría a las elecciones en distritos uninominales—los incentivos son tales que llevan a los candidatos a buscar el apoyo de un número mayoritario de electores. De ahí que la estrategia utilizada por Joaquín Lavín de buscar un voto de centro no se haya mantenido en las elecciones municipales del 2000. Los incentivos de la ley electoral en cada caso son diferentes. Por eso mismo resultaría innecesario y hasta erróneo hacer simulaciones sobre qué ocurriría con la composición del Senado y de la Cámara de Diputados si existieran distritos uninominales en el caso de la Cámara o circunscripciones de cuatro senadores en el caso del Senado (Propuesta 1). Si cambian las leyes electorales, los partidos cambiarían sus estrategias y por lo tanto las preferencias electorales observadas en elecciones anteriores no se reproduciría.

Esta consideración es importante y no debe ser tomada livianamente. Imaginemos lo que ocurre cuando los precios relativos de las manzanas y las naranjas varían. Si ayer observamos que una familia compraba dos kilos de cada fruta y hoy se anuncia que el precio de las manzanas aumentó en un 50% mientras que el de las naranjas se mantuvo igual, no debería sorprendernos que la misma familia decida comprar menos manzanas y más naranjas. Algo similar ocurre con la forma en que los partidos reaccionan a los incentivos de las leyes electorales, y de ahí que resulte inútil realizar simulaciones sobre qué ocurriría en Chile si las elecciones para el parlamento estuvieran regidas por leyes diferentes.

**Cuadro 17. Votación Unión por Chile/Alianza por el Progreso de Chile/Alianza por Chile por Regiones, 1992-2000**

Región	1992 Municipal	1993 Diputados	1996 Municipal	1997 Diputados	1999 Presidencial	2000 Municipal	Promedio 1992-2000
Tarapacá	32,6	38,7	27,7	27,3	<b>47,2</b>	41,3	35,8
Antofagasta	22,7	30,2	19,5	31,0	39,1	24,6	27,8
Atacama	28,0	41,8	21,2	33,5	37,2	31,8	32,2
Coquimbo	33,4	30,3	36,0	31,7	37,2	29,8	33,0
Valparaíso	30,2	40,3	36,1	35,6	<b>49,2</b>	41,1	38,8
O'Higgins	30,5	35,9	30,4	21,9	45,9	35,4	33,3
Maule	30,0	37,2	35,7	35,8	45,4	44,5	38,1
Bío-Bío	25,6	31,2	26,2	33,3	42,8	33,8	32,1
Araucanía	33,9	42,4	37,0	44,7	<b>54,8</b>	44,4	42,9
Los Lagos	30,8	41,1	36,7	43,5	<b>50,7</b>	39,4	40,4
Aysen	36,4	34,4	38,4	44,3	<b>49,2</b>	<b>52,8</b>	42,6
Magallanes	22,4	35,7	29,3	36,3	40,8	27,4	32,0
Metropolitana	30,0	36,7	33,3	38,3	46,1	43,9	38,1

**Cuadro 18. Votación de la Concertación por Regiones, 1992-2000**

Región	1992 Municipal	1993 Diputados	1996 Municipal	1997 Diputados	1999 Presidente	2000 Municipal	Promedio 1992-2000
Tarapacá	40,0	48,4	64,5	51,8	44,2	51,5	50,1
Antofagasta	58,5	62,6	73,1	59,9	52,2	69,2	62,6
Atacama	49,5	46,8	71,3	52,4	54,4	61,5	56,0
Coquimbo	52,3	60,9	51,2	54,5	54,7	60,8	55,7
Valparaíso	50,7	50,5	50,6	50,7	42,6	48,2	48,9
O'Higgins	52,5	57,1	54,8	50,5	47,3	52,1	52,4
Maule	50,9	56,9	51,3	52,9	48,5	50,3	51,8
Bío-Bío	56,0	61,5	64,1	54,0	49,3	59,0	57,3
Araucanía	51,2	52,3	53,9	49,6	39,2	51,6	49,6
Los Lagos	52,8	54,7	56,6	50,2	43,4	53,7	51,9
Aysen	51,6	41,5	41,9	51,5	44,9	39,9	45,2
Magallanes	65,7	58,9	68,1	56,8	52,5	68,7	61,8
Metropolitana	54,4	54,7	54,2	47,8	46,4	48,3	51,0

Así y todo, algunas especulaciones son saludables respecto a qué habría de constituir una buena reasignación de distritos en la Cámara de Diputados en caso de adoptarse la propuesta de 150 o 120 distritos uninominales. El Cuadro 19 muestra la cantidad de escaños que tendría cada región si mantenemos el principio de que cada región debe recibir dos distritos uninominales como mínimo, y que el resto de los distritos se asignará proporcionalmente de acuerdo a la población de cada región. Parece más adecuado consensuar una cámara de 150 diputados para así permitir corregir la sub-representación de las regiones más pobladas sin ir en desmedro de las regiones menos pobladas.

**Cuadro 19. Asignación regional de escaños en distritos uninominales**

Región	Población (2002 est)	% Pob Nacional	Diputados Actuales	% Diputados Actuales	# Diputados proporciona l	# Diputados (150 Uninomi nales) --2 mínimo	# Diputados, estricta mente proporciona l	# Diputados (120 uninomi nales) 2 mínimo
<b>I Región</b>	411.307	2,6	4	3,3	3,96	4	3,17	3
<b>II Región</b>	480.457	3,1	4	3,3	4,62	4	3,70	4
<b>III Región</b>	282.461	1,8	4	3,3	2,718	3	2,17	2
<b>IV Región</b>	594.095	3,8	6	5,0	5,716	6	4,57	4
<b>V Región</b>	1.596.003	10,2	12	10,0	15,36	15	12,29	12
<b>VI Región</b>	808.824	5,2	8	6,7	7,78	8	6,23	6
<b>VII Región</b>	930.306	6,0	10	8,3	8,95	9	7,16	7
<b>VIII Región</b>	1.976.171	12,7	14	11,7	19,01	19	15,21	15
<b>IX Región</b>	892.093	5,7	10	8,3	8,58	8	6,87	7
<b>X Región</b>	1.083.539	7,0	12	10,0	10,43	10	8,34	8
<b>XI Región</b>	97.743	0,6	2	1,7	0,94	2	0,75	2
<b>XII Región</b>	160.020	1,0	2	1,7	1,54	2	1,23	2
<b>Metropolitana</b>	6.276.128	40,3	32	26,7	60,39	60	48,31	48
<b>TOTAL</b>	15.589.147	100,0	120	100	150	150	120	120

## Referencias

- Angell, Alan. 1993. "Chile Since 1958" en Leslie Bethell (ed.), *Chile Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arriagada, Genaro. 1997. *¿Hacia un "big bang" del sistema de partidos?* Santiago: Los Andes.
- Barros, Robert. 1996. *By Reason and Force: Military Constitutionalism in Chile, 1973-1989*, Ph.D. Dissertation, University of Chicago.
- Bulnes Aldunate, Luz. 1981. *Constitución política de la República de Chile. Concordancias, anotaciones y fuentes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Cavallo, Ascanio. 1998. *Historia oculta de la transición*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- Collier, Simon and William F Sater. 1996. *A History of Chile. 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitución Política de Chile*. 1997.  
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/chile97.html>
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count*. New York: Cambridge University Press.
- Cruz Coke, Ricardo. 1984. *Historia electoral de Chile. 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Dirección del Registro Electoral. 1938. *Ley General de Elecciones. Texto definitivo con todas sus modificaciones*. Santiago: Sociedad Imprenta y Literaria Universo.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. New York: Wiley.
- Fernández, Mario. 1998. "El sistema político chileno. Características y tendencias" en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (eds.), *Chile en los noventa*. Santiago: Presidencia de la República/DOLMEN.
- Fernández, Sergio. 1994. *Mi lucha por la democracia. 2ª edición*. Santiago: Los Andes.
- Fuentes, Claudio. 1999. "Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos" en Paul Drake and Ivan Jaksic (eds.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.
- Garretón, Manuel Antonio. 2000. "Chile's Election: Change and Continuity" *Journal of Democracy* 11.2 (April): 78-84.
- Geisse, Francisco and José Ramírez. 1989. *La reforma constitucional*. Santiago: CESOC.

- Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Huneus, Carlos. 2001. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 1975. *Población 1960-1975. Estimaciones por Sexo y Grupos de Edad*. Santiago: Ministerio de Economía.
- Instituto Nacional de Estadística. 2001. *Chile en cifras*. <http://www.ine.cl/chileci/index.htm>
- Joignant, Alfredo and Amparo Menéndez-Carrión. 1999. “De la ‘democracia de los acuerdos’ a los dilemas de la polis. ¿Transición incompleta o ciudadanía pendiente?” en Alfredo Joignant and Amparo Menéndez-Carrión (eds.), *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta.
- Jones, Mark P. 1995. “A Guide to the Electoral Systems of the America” *Electoral Studies* 14: 1 (March).
- Jones, Mark P. 1997. “A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update” *Electoral Studies* 16: 1 (March).
- Jones, Mark P. 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections” *Journal of Politics* 61: 1.
- Leseigneur, Marcelo, Hector Martinovic and Alfonso Toro. 2000. “Análisis electoral de la década y de la elección municipal 2000. (Diciembre de 2000). Documentos de trabajo, Fundación Chile 21. Santiago.
- Ley 18799. Historia de la Ley. Folio 1-367. Tomo 448*. Santiago: Biblioteca del Congreso.
- Ley 18799. Historia de la Ley. Folio 368-663. Tomo 449-50*. Santiago: Biblioteca del Congreso.
- Libertad y Desarrollo. 2001. “La Constitución 20 años después” *Temas Públicos*, Número 520, (16 de marzo).
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of 27 democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, 1994.
- Linz, Juan, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela and Oscar Godoy. 1990. *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago: Universidad Católica.
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan (eds). 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Magar, Eric, Marc R. Rosenblum, David J. Samuels. 1998. “On the absence of centripetal incentives in double-member districts - The case of Chile” *Comparative Political Studies* 31: 6 (December): 714-739.

Ministerio del Interior. 2000. *Información electoral histórica* <http://www.elecciones.gov.cl/>

Navia, Patricio and Alfredo Joignant. 2000. "Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno" en Francisco Rojas (ed.) 2000. *Chile 1999-2000. Nuevo Gobierno: Desafíos de la reconciliación*. Santiago: Flacso.

Navia, Patricio and José Miguel Sandoval. 1998. "Binomial Electoral Law and Multi-Party System: The Chilean Contradiction." Paper presented at the Latin American Studies Association Conference. Chicago. Septiembre 1998.

Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Portales, Felipe. 2000. *Chile. Una democracia tutelada*. Santiago: Sudamericana.

Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Conception of Democracy. A Defense" en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*. New York: Cambridge University Press.

Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Sartori Giovanni. 1976. *Parties and Political Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Scully, Timothy R. 1995. "Reconstituting Party Politics in Chile" en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Siavelis, Peter. 1993. "Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales alternativas para las elecciones parlamentarias chilenas" *Estudios Públicos* 51 (Invierno).

Siavelis, Peter. 1997. "Continuity and Change in the Chilean Party System" *Comparative Political Studies* 30, 6 (December) pp 651-674.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Tironi, Eugenio, Felipe Agüero and Eduardo Valenzuela. 2001. "Clivajes políticos en Chile. Perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín." Manuscript.

Urzúa, Valenzuela, Germán. 1992. *Historia política de Chile y su evolución electoral. Desde 1812 a 1992*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Valenzuela, Arturo. 1977b. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.

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

Valenzuela, Arturo and Peter Siavelis. 1991. "Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile" *Estudios Públicos* 43 (invierno): 27-87.

Valenzuela, J. Samuel and Timothy Scully. 1997. "Electoral Choices and the Party System in Chile" *Comparative Politics* 29: (4) (July).

Zaldívar Larraín, Andrés. 1995. *La transición inconclusa*. Santiago: Editorial Los Andes.