

## EL SISTEMA ELECTORAL QUE CHILE NECESITA

- La introducción del sistema proporcional, vigente a contar de su aprobación en el año 2015 y aplicado para la primera elección parlamentaria de 2017, produjo significativos efectos que se han acrecentado con el tiempo en el sentido de deteriorar nuestra gobernabilidad, fragmentar nuestro sistema de partidos y estimular la polarización ideológica.
- El nuevo órgano constitucional debiera considerar reemplazar el sistema electoral proporcional de la Cámara de Diputados por uno de orientación mayoritaria que estimule la eficacia gubernamental, facilite la identificabilidad electoral, acerque la actividad política a los electores, permita una mejor rendición de cuentas, sea de fácil comprensión ciudadana y desincentive la excesiva polarización ideológica.
- El nuevo sistema electoral debe ser compatible con nuestro régimen político presidencial, generando incentivos a la cooperación y coordinación entre el Ejecutivo y Legislativo para evitar la situación actual de bloqueo y conflicto permanente entre ambos poderes.
- Un sistema electoral de carácter mixto para la Cámara de Diputados, con orientación mayoritaria y que incorpore umbrales mínimos para el acceso a la representación parlamentaria, parece ser el idóneo para el nuevo ciclo político constitucional que se ha iniciado.

El nuevo proceso constitucional representa una oportunidad única para revisar aspectos medulares de nuestro sistema político, en particular, los referidos al sistema electoral.

El sistema electoral proporcional, aprobado en 2015 e implementado a contar de la elección parlamentaria de 2017, ha generado una evidente tendencia fragmentaria en nuestro sistema de partidos, debilitando la eficacia gubernamental y polarizando el juego democrático, entre otros detrimentos provocados en nuestra democracia.

La economía política indica que los actores incumbentes suelen ser reticentes a modificar las reglas en virtud de las cuales han sido electos. Sin embargo, tanto los comisionados expertos como los consejeros constitucionales que serán electos por la ciudadanía estarán menos expuestos a estas ataduras propias del ciclo político electoral, por lo que emerge una oportunidad que debe ser aprovechada por parte del nuevo órgano constitucional.

En general, las reglas específicas sobre los sistemas electorales no son incorporadas en los textos constitucionales. Pese a lo anterior, sí parece atendible que el nuevo texto constitucional haga, a lo menos, referencia a ciertos principios y criterios que se debieran considerar<sup>1</sup>. Sólo así, se podrá arribar a una deseable comprensión sistémica del régimen político entendido por éste a “*el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos*”<sup>2</sup>. Por tanto, la labor de identificar estos objetivos parece ser una de las primeras tareas que el cuerpo constituyente debiera proponerse.

### OBJETIVOS DE UN BUEN DISEÑO ELECTORAL

¿Cuáles debieran ser los objetivos que el nuevo órgano constituyente debiera considerar y ponderar de cara a una revisión de nuestro sistema electoral?

Eficacia gubernamental: un buen sistema electoral debiera producir incentivos para la formación de mayorías que faciliten la implementación de un programa de gobierno.

Estabilidad política: se espera que la fórmula electoral favorezca la estructuración de grandes bloques de representación con disenso programático e ideológico, pero consenso respecto de las reglas democráticas.

Representatividad: reflejar con claridad la correlación de fuerzas políticas existente en el país.

Simpleza: propiciar que la transformación de votos en escaños obedezca a una operación sencilla, con pocas distorsiones y así los ciudadanos vean con claridad cómo sus preferencias se traducen en el acceso a cargos por parte de sus representantes.

Competitividad electoral: promover elecciones que estimulen la mayor oferta programática posible y que exista incerteza sobre sus resultados, especialmente para los incumbentes.

Vínculo electorado-representante: facilitar que los electores conozcan y se involucren activamente con sus representantes para estimular el *accountability*, propendiendo

---

<sup>1</sup> San Martín y Ovalle. (2021). *Nueva Constitución y sistemas electorales de asignación parlamentaria*. Centro de Políticas Públicas UC.

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter & Sabsay, D. 2007. “Derecho electoral”. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco & J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2 ed.). México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International Idea; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fondo de Cultura Económica.

a territorios electorales más reducidos y abordables para los candidatos y representantes electos.

La relevancia del sistema electoral pasa por el sencillo hecho de que diferentes sistemas electorales pueden impactar en la elección de diferentes personas, con la misma cantidad de votos emitidos<sup>3</sup>. La fórmula en que los votos se traducen en escaños no es inocua, introduce incentivos poderosos en la fisonomía de la forma de gobierno y calibra los balances en la relación Ejecutivo-Legislativo, el sistema de partidos y el vínculo representante-representado, entre otros.

### EL ORIGEN DEL PROBLEMA

En enero de 2015 el Congreso Nacional aprobó el reemplazo del sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional. Las fuerzas políticas oficialistas de ese entonces, lideradas por la ex Presidenta Michelle Bachelet y su ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, celebraron el hito como un acontecimiento histórico.

El proyecto de ley planteaba como una de sus ideas matrices “*darle a nuestro Congreso Nacional toda la fortaleza y prestancia que se merece*”<sup>4</sup>, a la par de que auguraba que, con este nuevo sistema electoral, “*seguirán existiendo incentivos para que los partidos políticos se agrupen en grandes conglomerados y no se producirá una fragmentación excesiva en la representación política*”<sup>5</sup>.

Transcurridas ya dos elecciones parlamentarias aplicando el sistema electoral proporcional, vale la pena ensayar un balance de este.

En primer lugar, contrario a lo prometido, el nuevo sistema proporcional produjo un aumento en la fragmentación del Congreso, en particular, de la Cámara de Diputados. Sin ir más lejos, en las siete elecciones de diputados, entre 1989 y 2013, el promedio de partidos políticos que accedió a representación parlamentaria en la Cámara fue de 7,2, mientras que el promedio de las últimas dos elecciones en que se ha empleado el nuevo sistema electoral proporcional ha sido de 18,5 partidos, con un peak de 21 partidos políticos con representación en la Cámara a partir de la elección de diputados de 2021 (ver Gráfico N°1).

---

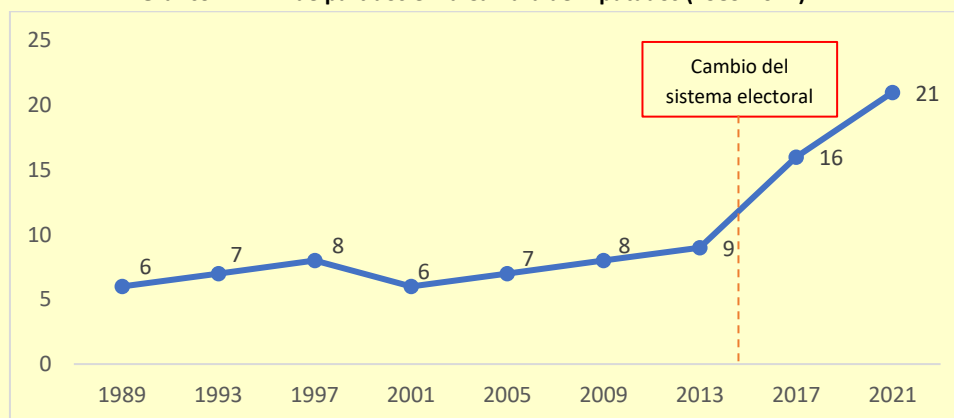
<sup>3</sup> IDEA. (2018). *Electoral system design in the context of constitution-building*.

<sup>4</sup> Boletín N° 9326-07. Sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, p. 2.

<sup>5</sup> Ibid., p.9.

**CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL SISTEMA ELECTORAL PROPORCIONAL SE PRODUCE UN AUMENTO SIGNIFICATIVO DEL NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Gráfico N°1. N° de partidos en la Cámara de Diputados (1989-2021)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

Las cifras son elocuentes y, si bien el multipartidismo no es ajeno a nuestra democracia, lo cierto es que el sistema electoral proporcional no introdujo los incentivos adecuados para la conformación de coaliciones que aseguren patrones de gobernanza a la altura de una democracia con demandas ciudadanas cada vez más complejas de procesar.

Adicionalmente, al adoptar este sistema electoral se hizo caso omiso a la advertencia desde la ciencia política, en el sentido de las dificultades que representa la combinación de sistemas electorales proporcionales con sistemas políticos presidencialistas. Esta “difícil combinación” documentada en la literatura<sup>6</sup> se ha hecho más patente que nunca en la realidad chilena.

En segundo término, tras la implementación del nuevo sistema electoral, ¿se ha revalorizado el Congreso desde el punto de vista de su legitimidad ciudadana como espacio de representación política? La respuesta es negativa, de acuerdo con los datos de la encuesta del Centro de Estudios Públicos, para julio de 2014 la confianza en el Congreso era de un 12%, pero en la medición de noviembre y diciembre de 2022 la confianza fue de 8%, pasando por períodos en que incluso esta ha sido de 3%, como en agosto de 2021.

<sup>6</sup> Véase Mainwaring, S (1993). *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, En *Comparative Political Studies* 26 (2) y Ackerman, B. (2007). *La Nueva División de Poderes*. Fondo de Cultura Económica.

Otro problema que se ha observado con mayor frecuencia desde la implementación del sistema electoral proporcional es el aumento de la electividad de parlamentarios con votación inferior a un 5% de los votos válidamente emitidos en sus respectivos distritos. Por ejemplo, de acuerdo con las cifras del SERVEL en 2017 más de 31 diputados fueron electos con menos de un 5% de los votos, cifra que para la elección de 2021 aumentó en un 52% (a 47 diputados).

En el terreno más cualitativo, existe un consenso transversal de que la calidad de la política parlamentaria incluso ha empeorado. Las pulsiones populistas, la demagogia, la falta de disciplina partidaria y el foco de la resolución legislativa en “minorías dirimientes” que ejercen un rol pivotal en una y otra dirección política, por un mero acto transaccional, son males que han deteriorado en exceso la función parlamentaria. Si bien el sistema electoral no es el único factor decisivo en esta operación, evidentemente cumple un rol. De hecho, el actual sistema electoral produce incentivos perversos, al interactuar con un sistema de financiamiento público a los partidos que estimula la tendencia a formar partidos políticos no programáticos, centrados en meros liderazgos individuales, sin mayor arraigo social ni mirada programática, que ya no sólo disputan votos, sino que también recursos públicos.

### **NUEVO SISTEMA ELECTORAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**

¿Por dónde podría pasar un tratamiento eficaz para la grave enfermedad de nuestro régimen político previamente descrita?

La respuesta se podría encontrar en un sistema electoral con una orientación mayoritaria para la Cámara de Diputados, que contemple incentivos para la conformación de grandes mayorías que otorguen gobernabilidad al país a través de la elección de un 70% de la Cámara de Diputados a través de distritos uninominales, donde se elija únicamente al candidato que obtenga una mayor votación.

Este mecanismo permitiría una fácil identificabilidad electoral y un fortalecimiento del vínculo elector-representante. Es de fácil comprensión para la ciudadanía y mejora la rendición de cuentas. El sistema uninominal ya funciona para la elección de alcaldes, con buenos resultados en términos de la legitimidad que estas autoridades poseen respecto de otros representantes de la ciudadanía y es empleado, entre otras, en dos de las democracias más robustas y longevas como son Reino Unido y Estados Unidos.

Paralelamente, sin desconocer nuestra vasta tradición multipartidista, sería prudente que el restante 30% de los parlamentarios se eligiera a través de un sistema proporcional, a efectos de equilibrar la gobernabilidad y la representatividad, pero con un umbral de votación nacional para acceder al Congreso, evitando así la fragmentación, como se da en múltiples países (ver Tabla N°1).

**MÚLTIPLES DEMOCRACIAS CONSIDERAN UMBRALES MÍNIMOS DE VOTACIÓN PARA ACCEDER A LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA PARA CONTENER LA FRAGMENTACIÓN**

**Tabla N°1. Umbrales de votación exigida para acceder a un escaño en el Parlamento**

País	Umbral de acceso al escaño
Alemania	5%
España	3%
Finlandia	1,5%
Grecia	3%
Israel	3,25%
Italia	4%
Portugal	5%
Suecia	4%
Turquía	10%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Idea International.

Este tipo de sistemas electorales, que combinan aspectos mayoritarios con representación proporcional, se les denomina “mixtos” y son usados -con algunas diferencias entre ellas<sup>7</sup>- en democracias robustas, como Alemania y Nueva Zelandia, por mencionar algunas.

El diseño de los distritos uninominales debiera ser definido sobre la base de estrictos criterios poblacionales y territoriales, por un ente técnico e imparcial como es el Servicio Electoral. De esta forma se evita la tendencia natural de los incumbentes a producir distorsiones en el diseño distrital para favorecer sus intereses, por ejemplo, redibujando los límites de su propio distrito<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> A grandes rasgos, existen sistemas electorales mixtos mayoritarios y sistemas mixtos con métodos compensatorios, estos últimos son de más compleja implementación porque buscan generar un equilibrio entre la representación uninominal y la representación proporcional. Una de las externalidades negativas de este último sistema es que exige tener un número variable de escaños, con tendencia al aumento de éstos conforme transcurre el tiempo, como ha sido el caso de la experiencia alemana y que ha llevado a una reciente revisión profunda de ese sistema. De ahí que, de optar por un sistema de carácter mixto, el ideal sería inclinarse por un sistema mixto mayoritario y no compensatorio.

<sup>8</sup> Este fenómeno es conocido en la literatura como *gerrymandering*.

## **REFLEXIONES FINALES**

Los países progresan sobre la base de ideas, liderazgos e instituciones. Dentro del campo institucional, el sistema electoral se presenta como una pieza angular de nuestro sistema político.

Como se ha señalado, el sistema electoral proporcional ha provocado un evidente deterioro de la gobernabilidad, fragmentando nuestro sistema de partidos y exacerbando la polarización ideológica. Es menester superar la actual situación de permanente conflicto y bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El nuevo proceso constitucional tiene una oportunidad inédita para corregir este aspecto, entre otras razones, al estar desanclado del ciclo político electoral.

La evidencia da cuenta de que el sistema que la nueva Constitución debiera considerar debe ser coherente con nuestro régimen político presidencial, estimulando la eficacia gubernamental, desincentivando la espiral fragmentaria de nuestro sistema de partidos, propender a unidades electorales menos extensas que permitan acercar la actividad política a los electores, que facilite la rendición de cuentas y sea de fácil comprensión ciudadana.

Un sistema electoral mixto de orientación mayoritaria para la Cámara de Diputados parece ser el idóneo para este nuevo ciclo político constitucional que se ha iniciado.