

Insumos/**Constitucionales**

Nº 9 / JUNIO 2021

Sistema electoral en Chile: una discusión necesaria

CARMEN LE FOULON

COMENTARIOS

**GABRIEL NEGRETTO
JAVIER SAJURIA**

PRÓLOGO DE LOS COORDINADORES

Aun cuando el sistema electoral es una pieza clave del orden democrático, no es una materia que necesariamente debe estar regulada en la Constitución, al menos no en detalle. En la Constitución pueden estar consagrados los principios o criterios para que sea la ley la que, con algún quórum especial, materialice dichos principios o criterios en detalle. Por eso hoy, a las puertas de una deliberación constituyente, la pregunta por el sistema electoral es importante porque hay que preguntarse cómo y cuánto la nueva Constitución regulará el sistema electoral. Y esta regulación es importante: el funcionamiento del régimen político depende en parte importante de la forma que tiene el sistema electoral.

Carmen Le Foulon parte recordando que un sistema electoral es un mecanismo que convierte votos en escaños, y luego revisa los distintos tipos de sistemas electorales que la experiencia y la literatura reportan: mayoritarios y proporcionales. Sobre estos últimos, se detiene en lo que significa la proporcionalidad y las distintas maneras de materializarla (el famoso sistema *D'Hont* que se usa en Chile es uno de ellos). También en la posibilidad de umbrales mínimos para acceder a un escaño (en Chile no hay) y cómo ellos sólo son prácticos en sistemas con una proporcionalidad especialmente alta. A continuación, examina la cuestión de las listas de candidatos, la forma en que se pueden confeccionar y sus consecuencias. Por ejemplo, apunta, la decisión por llevar una lista cerrada o abierta, o si se vota por la lista y por candidato, típicamente genera tensiones al interior de los partidos. En Chile, sugiere, el voto se ha personalizado y por ello causa tanta impresión el hecho de que resulten electos con muy poca votación, pero que son “arrastrados” por la votación de su lista.

Hecho esto Le Foulon recorre la regulación que, respecto del sistema electoral ha tenido la historia constitucional de Chile. Y las propuestas que hoy circulan con miras a la deliberación constituyente que está por empezar. Básicamente, se refieren a principios que podría consagrar la nueva Constitución, como el de proporcionalidad (la Constitución de 1925 lo hacía), exclusividad, paridad y escaños reservados.

La autora, en todo caso, afirma que lo más importante de todo es que se tenga presente el hecho de que el sistema electoral está íntimamente vinculado al sistema de gobierno. Por esto, sugiere con toda razón, deben pensarse conjuntamente para equilibrar dos objetivos ineludibles: gobernabilidad y representación. También advierte sobre la importancia que para el sistema electoral tendrán las decisiones que se adopten respecto de los pueblos originarios, paridad y el carácter bi o unicameral que se le dé al Congreso.

Gabriel Negretto echa de menos en el debate público más propuestas y más específicas sobre contenidos para la nueva Constitución. Agrega que, en cualquier caso, el proceso constituyente debería empezar por constatar los distintos problemas de índole sociológica que hoy enfrenta Chile. Estos subyacerían en la crisis de representación que se vive, casi con más intensidad que los de índole institucional. Aquéllos estarían asociados a la economía y al modelo de desarrollo, que están relacionados, pero exceden a cualquier Constitución, acota.

Entre los problemas institucionales, que sí deberían regularse constitucionalmente, Negretto apunta una expansión de los derechos individuales y sociales, por una parte, y a una mejor distribución de poder entre el Ejecutivo y Legislativo. También los mecanismos que limitan la capacidad de las mayorías legislativas para decidir, como las leyes supramayoritarias y el actual control de constitucionalidad.

Específicamente sobre el sistema electoral. Negretto se muestra algo escéptico a la verdadera potencialidad del sistema electoral para moldear el sistema de partidos y el régimen político. En lo que sí no tiene dudas es en el hecho de que el sistema electoral vigente en Chile lleva demasiado poco tiempo como para ser juzgado. Y, por lo mismo, la Convención Constitucional no debería distraerse mucho en su detalle, sino en otras materias vinculadas a través del sistema de gobierno como, por ejemplo, la inconveniencia de que se reduzca el número de parlamentarios o la posibilidad de que el Presidente de la República pueda reelegirse.

Javier Sajuria, finalmente, está de acuerdo con Gabriel Negretto en el sentido de que la situación política hoy tiene que ver en parte con el sistema electoral, pero también con otros factores que lo exceden. Reconocer esto, a su juicio, es clave para que la discusión tenga sentido. También está de acuerdo en que hoy un déficit en la capacidad de la mayoría para gobernar, llevando a la práctica sus promesas electorales. Y señala que la debilidad del Presidente en ejercicio y la práctica del Congreso de llenar con disposiciones transitorias la Constitución, son reveladoras de un sistema que esté en problemas.

A esto se suma un grave problema de cierre de las élites, de muy poca circulación entre ellas. Parte del problema de los partidos políticos estaría explicado por esa cerrazón. También concuerda con la necesidad de no reducir el Congreso. Habría que aumentarlo, afirma, además de preguntarse por consideraciones de paridad y escaños reservados para los pueblos indígenas. En el mismo sentido en que lo hizo Negretto, Sajuria critica el exceso número de mecanismos contramayoritarios en la Constitución vigente.

Señala, concordando con Carmen Le Foulon, que el voto en Chile es por personas. Esto habría contribuido a la debilidad de los partidos políticos, pues generaría verdaderos feudos en su interior. Critica, por otra parte, el carácter bicameral del Congreso por el hecho de que las dos cámaras tienen iguales competencias. Esto hace que compitan y no colaboren entre sí.

De cara a la Convención Constitucional, Sajuria propone que la nueva Constitución consagre ciertos principios para el sistema electoral que, teniendo en consideración el régimen político, se refieran a su proporcionalidad, representación territorial e inclusividad. También debería corregirse la desigualdad actual del voto en virtud de la cual, el voto de las personas en distritos poblacionalmente densos tiene menos que peso que el de las que votan en distritos más despoblados. Un problema de *malapportionment*, como suele conocerse.

IGNACIO WALKER Y LUCAS SIERRA

Coordinadores del proyecto conjunto CEP y CIEPLAN para la deliberación constituyente.

Sistema electoral en Chile: una discusión necesaria

CARMEN LE FOULON

Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Columbia, integrante de la Red de Politólogas e investigadora y coordinadora del programa de Opinión Pública del CEP.

Hola, muchas gracias, Lucas, gracias también a Javier y Gabriel por compartir conmigo esta conversación, y a todas y todos por escucharnos.

Básicamente lo que queríamos conversar hoy día es por qué, *ad portas* de la Convención Constitucional, el sistema electoral es una discusión necesaria. Pero para eso, primero quisiera señalar qué vamos a entender por un sistema electoral. Se define en sentido estricto como un “conjunto de reglas que estructura cómo se emiten los votos y cómo se convierten esos votos en escaños en la asamblea representativa” (Gallagher y Mitchell, 2008: 3).¹ También se pensaría que se consideran mecanismos de paridad o inclusión de minorías etnolingüísticas. Pero también hay una definición más amplia como, por ejemplo, la de Rafael López Pintor en el libro que publicó el CEP en el año 2009 sobre la reforma electoral, donde lo definió como un “conjunto de elementos esenciales para articular y dar forma institucional a la representación popular” (López Pintor, 2005: 20).² ¿Qué se entiende por eso? Bueno, además de las reglas electorales para la asamblea legislativa, también podemos entender las reglas electorales para otros cargos públicos. ¿Cuáles? Bueno, dependerá si estamos en un sistema presidencial, semi-presidencial o parlamentario; sistema federal o unitario; etc. También está el ciclo electoral, factor que incide, por ejemplo, en la concurrencia o no de las elecciones de los diferentes cargos públicos, y que va a depender obviamente de los cargos, pero también de la duración de éstos.

También podemos entender como parte del sistema electoral la definición de ciudadanía: quiénes pueden votar; quiénes pueden postularse a los diferentes cargos de representación popular; cómo se

¹ Traducción propia del original “By an electoral system we mean the set of rules that structure how votes are cast at elections for a representative assembly and how these votes are then converted into seats in that assembly.”

² Véase Fontaine et al (2005) (eds) Reforma al Sistema Electoral Chileno. Santiago: CEP, disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/reforma-del-sistema-electoral-chileno>

define y administra el padrón electoral; y si va a haber independencia o no de las autoridades electorales. En ese sentido –aunque no es estrictamente parte del sistema electoral– también es relevante de la Ley de Partidos Políticos, por ejemplo, los requisitos para la formación y mantención de los partidos políticos; su regulación interna y las leyes de financiamiento de la política. También tenemos dentro de los elementos importantes el registro y la obligatoriedad o voluntariedad del voto. Por lo tanto, este conjunto de reglas define cómo vamos a elegir y cómo convertimos los votos en escaños; pero también define todo el entramado institucional que permite la representación.

Ahora quisiera centrarme –y por qué esto es relevante lo vamos a ver después– en ciertos factores claves para entender las reglas electorales y su incidencia. Uno de los factores es el tamaño del distrito, su magnitud, es decir, cuántos escaños se eligen. Antiguamente en Chile, con el sistema binominal, se elegían dos escaños por cada distrito, luego cambiamos a un sistema proporcional moderado, donde se pueden elegir de tres a ocho escaños por distrito para la Cámara de Diputados y de dos a cinco para el Senado. Otro factor es cuántos votos tiene una persona por papeleta, y si es más de uno; si se asignan como ranking, es decir, como un orden de preferencias; o si simplemente se asignan más votos. También es importante cómo se asignan los escaños entre las listas e intra-listas; y finalmente, si se van a definir criterios de paridad o no.

Si uno quisiera empezar a hablar de sistemas electorales, ya sea de sus definiciones o tipología, hay una cita que es muy pertinente: *“Es lo más fácil del mundo enredarse inextricablemente en las complejidades de los sistemas electorales”* (Eckstein, 1963: 249, citado en Gallagher y Mitchell, 2005: 5).³ Por lo mismo, solo quisiera conversar con ustedes ciertos lineamientos generales que van a incidir en cómo pensamos los efectos de los sistemas electorales.

Un primer grupo son los sistemas mayoritarios. Estos generalmente son sistemas uninominales que están basados en la mayoría o en la pluralidad del voto, y que pueden ser por simple pluralidad, como hoy en día en las elecciones de alcalde; o bien, por mayorías calificadas, por ejemplo, un 40% como va a ser en las elecciones de gobernadores regionales; o también por mayoría absoluta, como es la elección presidencial. En los últimos dos casos, cuando no se alcanzan estos umbrales mínimos, en la gran mayoría de los casos, se resuelve en segunda vuelta.

Otro grupo de sistemas electorales son los llamados sistemas proporcionales. Primero es importante preguntarse qué vamos a entender por proporcionalidad. En general, esta se define a nivel

³ Traducción propia del original “It is the easiest thing in the world to get inextricably tangled among the complexities of electoral systems”.

de partido y en la correspondencia que existen entre la proporción de votos obtenidos y la proporción de votos ganados. Por ejemplo, un sistema perfectamente proporcional es aquel en el porcentaje de votos obtenidos es igual al porcentaje de escaños obtenidos. De esta manera, el sistema es menos proporcional es el sistema mayoritario o plural: quien obtiene la mayoría de los votos que gana el escaño, y, por tanto, partidos con 20% o 30% por ciento de los votos, por ejemplo, no obtiene ningún escaño. El nivel de proporcionalidad va a depender de las reglas para asignar los escaños. Hay muchas reglas para hacerlo, por ejemplo, el famoso *D'Hont*, que es el sistema que rige en Chile y en otros países, pero en general hay coincidencia en que lo que importa sobre todo es la magnitud del distrito, es decir, cuántos escaños se eligen por distrito, y en general es a mayor magnitud del distrito, mayor proporcionalidad.

En ciertos sistemas electorales también existen los umbrales mínimos. ¿Qué significa? que se establece un umbral bajo el cual, si un partido o una lista obtiene menos porcentaje de votos, no puede obtener un escaño. Por ejemplo, si el umbral se fija en 5%, si un partido obtiene un 2% de los votos y aplicando las reglas podría acceder a un escaño, no puede hacerlo por no alcanzar el umbral mínimo. Cuán efectivamente restrictivo sea este umbral va a depender de la proporcionalidad del sistema. ¿Por qué? porque a mayor magnitud, los votos que necesita ganar un partido para salir electo van decreciendo. Por lo tanto, en distritos menos proporcionales o con menor magnitud del distrito, el porcentaje de votos mínimos efectivos que se podrían tener muchas veces superan al 5% o al 10%. No hay una regla precisa o exacta para calcular cuál es el mínimo umbral efectivo que si un partido lo obtiene definitivamente gana un escaño, porque va a depender de la distribución de votaciones; pero se ha aproximado una especie de fórmula que propone tanto Lipjhart (1997) como Taagepera (1998):

$$\frac{75}{(\text{magnitud} + 1)}$$

Por ejemplo, en sistema binominal era un 25%. En un distrito de cinco escaños es aproximadamente un 12%. En un distrito de 10 escaños es un 6%. Lo que les quiero transmitir es que el umbral mínimo en realidad es relevante para distritos con proporcionalidad muy alta, porque en otros distritos *de facto* no llegan nunca a operar los umbrales.

Otro punto importante que discutir, porque tiene impacto en las relaciones entre partidos, es el tipo de lista. Nosotros en Chile estamos acostumbrados al voto abierto, es decir, nos pasan un papel con nombres agrupados en listas y nosotros podemos elegir por quién votamos. Pero esa no es la única forma de votar, pues existen diferentes tipos de listas, tales como las listas cerradas

y las listas de voto preferencial – del cual un subtipo es el tipo de voto en Chile. Acá quisiera detenerme un poco, porque en la literatura, y en el uso coloquial, hay cierta confusión o poca precisión en la definición de los términos. Pero es importante distinguir entre las dimensiones ya que, como veremos, tienen implicancias en la dinámica intra-partido.

La correspondiente lista puede definirse (siguiendo a Shugart, 2005, entre otros) a la luz de dos dimensiones. La primera es quién determina los candidatos electos dentro de una lista y la segunda, relacionada, pero no idéntica, por quién puede expresar una preferencia el votante (por la lista, por una candidatura o por ambos). En un extremo están las listas cerradas, donde solo se puede votar por la lista. El número de escaños que obtiene la lista depende del total de votos por lista y quiénes se eligen está completamente determinado por el orden de la lista que definió el partido. Y después tenemos un gran grupo de listas preferenciales donde los votantes pueden marcar una preferencia individual, pero varían dependiendo de si se les permite el voto por lista o no. Entonces podemos encontrar lo que se llama una cuasi lista –que es el caso de Chile– donde solamente se puede votar por una candidatura, por tanto, no se puede votar por un partido o por una lista, sino que por una persona. El número de escaños que obtiene la lista depende del total de votos que obtienen todas las candidaturas de la lista sumadas y quiénes se eligen está completamente determinado por el orden de la lista que definió el partido

Pero hay otros tipos de listas. Por ejemplo, sistemas de listas que se llaman abiertos, como en Perú o Brasil, donde uno puede elegir entre votar por lista o votar por un individuo. El número de escaños que obtiene la lista depende del total de votos que obtienen todas las candidaturas de la lista sumadas a los votos obtenidos por la lista y quiénes obtienen un escaño se define según el número de preferencias que haya tenido cada candidato individual.

También existe la lista flexible, que es un intermedio entre la lista cerrada y abierta, en que la persona puede elegir por lista o por candidato individual, y se mantiene el orden de la lista a menos que un candidato individual supere cierto umbral. Entonces ahí se juega con la incidencia de los votos preferenciales de las personas hacia un candidato con el voto de lista.

Esos son los factores dentro del sistema proporcional que van a incidir en las dinámicas intra-partidos, más allá de las dinámicas entre partidos, que van a estar dadas por la magnitud del distrito, que lo vamos a conversar después.

Por último, hay un sistema que se llama mixto. Este busca combinar dos principios de representación diferentes, que pueden estar dados por fórmulas de representación diferentes tanto de la definición del distrito como de la regla electoral. Un ejemplo tradicional es que haya distritos

uninominales o de magnitud muy pequeña con un criterio territorial para así asegurar la representación territorial; y también un distrito nacional que a nivel de listas busca asegurar la representación de todas las visiones. En algunos casos, existe una compensación para asegurar que la proporción de votos obtenidos por cada partido esté reflejada en los escaños.

Como ven hay toda una diferencia de entramados institucionales. Ahora, la pregunta que nos convocaba ¿Es una discusión necesaria? ¿Por qué? Hay dos preguntas que nos tenemos que hacer con respecto a la Convención Constitucional que se nos viene. La primera es si se constitucionaliza o no el sistema electoral. La pregunta básicamente se traduce en determinar qué elementos o detalles del sistema electoral deben ir o no en la Constitución. Esa es una pregunta relevante. Históricamente, las reglas electorales específicas del sistema electoral se han dejado a la ley, no han quedado escritas en la Constitución.⁴ Pero sí ha habido variaciones en los aspectos que se han ido incorporando. Por ejemplo, en todas nuestras Constituciones en Chile se ha definido al Congreso como bicameral; quiénes pueden postular a cargos de representación; cuál es la duración de los periodos; cómo se renuevan. En algunos casos, se ha establecido la reelección indefinida de Diputados y Senadores dentro de la Constitución. También ha variado la inclusión o la forma de inclusión del número de legisladores. Por ejemplo, se dejaba a la ley la definición de los distritos, pero se definía un escaño por cada distrito por 30 mil habitantes, y en la Constitución de 1928, cada 20 mil almas. También tenemos el caso de la Constitución de 1980, y yo creo que acá todos recordamos muy bien la discusión del famoso guarismo, en que se consagró el número de Diputados que requirió una forma constitucional para modificarlo.

Ahora, en términos de los otros lineamientos generales, la Constitución de 1925 es la única que ha incorporado explícitamente, y de una forma bastante ambigua, el principio de proporcionalidad en su artículo 25.⁵

También podemos encontrar lineamientos generales en las propuestas constitucionales de los centros de estudio y de los partidos políticos.⁶ Algunas buscan incluir algunos criterios, tales como el de proporcionalidad, exclusividad, paridad y escaños reservados, pero en general dejan a la ley electoral las definiciones precisas, salvo en un par de propuestas que incluso definen el número de diputados. Pero en general el consenso es dejar a la ley lo específico. Por lo tanto, una pregunta

⁴ Revisión basada en Ossa, J.L y Trujillo J., 2021. *Comparador constitucional*. Centro de Estudios Públicos (en proceso).

⁵ Artículo 25°. En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

⁶ Agradezco a Pablo Fuenzalida C. por su valiosa ayuda en la revisión de propuestas comparadas.

interesante que podemos hacer es definir los espacios que se van a dejar a la ley y a las mayorías que vengan a futuro.

Pero más allá de los detalles que se puedan o no incluir en la Constitución, y que es un debate importante de hacer, lo central es que el sistema electoral se interrelaciona directamente con el sistema de gobierno y puede tener efectos en su funcionamiento. Por lo tanto, si vamos a estar pensando en consagrar un determinado sistema de gobierno, independiente de que a incluyamos las especificidades de las reglas electorales en la Constitución, es importante tener presente que ambos se relacionan y pueden complementarse u obstaculizarse.

¿En qué sentido obstaculizarse o potenciarse? En general se han definido dos principios en base a los cuales uno busca establecer los sistemas de gobierno o los sistemas electorales, que es el de gobernabilidad y el de representación.

El principio de gobernabilidad lo entendemos por la efectividad del gobierno, es decir, la capacidad de adoptar decisiones e implementarlas. Exactamente cómo se evidencian o materializan las falencias de gobernabilidad va a depender del sistema de gobierno, pero en cualquier caso va a resultar en la imposibilidad de tomar decisiones, en cuanto a una paralización del Gobierno que se debe a la ausencia de una mayoría que lo sustente. En el caso del sistema presidencial se trata de un conflicto entre el Presidente y el Congreso, el cual genera un bloqueo legislativo que impide avanzar, es decir, el Presidente no tiene una mayoría en el Congreso que le permita avanzar en la legislación. En el sistema parlamentario, en cambio, se da una incapacidad de formar las mayorías que sustenten un Gobierno, y por tanto, se genera la imposibilidad de formar Gobierno o en una rotación sucesiva de Gobiernos, impidiendo formular políticas importantes. En ambos casos va a depender de los incentivos de cooperación y del entramado institucional; del poder de cada rama y su injerencia sobre la otra. Pero también, y aquí es donde entra el sistema electoral, está la posibilidad de formar un Gobierno apoyado por una mayoría legislativa, ya sea de coalición o de partido mayoritario, y también de la cohesión y de la disciplina partidaria; y de si éstos tienen una orientación programática o más bien particularista y clientelar.

El otro principio importante es el de representación, en el sentido de que se encuentren representadas la pluralidad de visiones y preferencias en las asambleas en forma proporcional a su distribución en la ciudadanía. ¿Qué tipo de representación se va a buscar? es decir, cómo la entendemos también tiene implicancia en el sistema electoral. Más allá de si pensamos en una representación sustantiva o descriptiva –que es un debate en sí mismo–, podemos preguntarnos si buscamos una representación esencialmente basada en un vínculo directo del electorado con la persona electa, es decir, una representación basada en el vínculo personal, y que las listas sean

más bien una especie de subproducto, una agrupación de personas; o bien pensamos que la representación debe basarse en vínculos con un programa o con ideas representadas por un partido, donde concebimos las listas como un todo más o menos coherente al cual deberían adherir las personas. Todas estas preguntas son relevantes de hacerse, ya que el sistema electoral incide con la materialización de estos dos valores. ¿Cómo incide? ¿Cuáles son los factores o las dimensiones? Primero, en el sistema de partidos. Por mucho tiempo, fue quizás lo más parecido a una ley en las ciencias sociales –si bien se ya ha perdido su *status* de ley y se reconocen sus limitaciones y condicionantes – es la relación entre sistema electoral y sistema de partido. Esto fue propuesto hace muchos años por Duverger (1954) en el que se asocia la magnitud del distrito con el número de partidos efectivos representados en la asamblea legislativa. En términos sencillos significa que sistemas electorales uninominales tenderían a un bipartidismo, y a medida que aumentamos la magnitud del distrito, aumentaría el número efectivo de partidos.

Se ha escrito muchísimo al respecto, sobre los efectos mecánicos y los efectos psicológicos; así también, que no es una regla exacta, porque el efecto de la magnitud del distrito va a depender de las instituciones informales que existan o los clivajes preexistentes. Pero uno de los pocos acuerdos que se encuentran en la ciencia política es que los sistemas proporcionales con magnitudes altas son permisivos a la mayor diversidad y van a tender a un mayor número de partidos. Así, si pensamos que la gobernabilidad requiere poder formar mayorías, y las mayorías se facilitan con un sistema de partidos más limitado, vamos a tener una tensión entre maximizar gobernabilidad, es decir, reducir el número de partidos o pretender que sean grandes coaliciones, versus representatividad, que busca reflejar las diferentes distribuciones de preferencias dentro de la ciudadanía. En general el *trade-off* es que maximizar uno significaría en cierta medida sacrificar lo otro. Esto no nos debe llevar a la parálisis, sino que nos llama a entender este *trade-off* para buscar un equilibrio entre gobernabilidad y representación. Esto tiene incidencia sobre todo en cómo pensemos los mecanismos presentes en el sistema para que el Presidente cuente y sostenga una mayoría, así como los poderes que tenga el ejecutivo respecto al legislativo.

Hay algunos elementos del sistema electoral que son relevantes para la generación de mayorías, podemos pensar, por ejemplo, en el calendario electoral. ¿Hay elecciones concurrentes de legislativo y presidencial? Si tenemos elecciones de segunda vuelta, ¿las elecciones legislativas son concurrentes con la primera o la segunda vuelta? Todas estas dimensiones son cuestiones que podemos ir pensando.

También es importante pensar las dinámicas de cooperación que se puedan dar. Ya hemos hablado del efecto del sistema electoral entre partidos, pero también es fundamental entender la dinámica intra-partidos. Preguntarse quién define las candidaturas o quién define quien gana un escaño, ya que

son cosas que van a impactar en la cohesión y en la disciplina partidaria, y así como en la forma en que los legisladores y los partidos se relacionen con sus votantes. Acá los elementos claves del sistema electoral son el tipo de lista y magnitud del distrito, como conversábamos, que van a interactuar incidiendo en la relevancia de la reputación individual en el éxito electoral. Esto en sencillo es que si la fortuna electoral –o si gana un incumbente–, depende más de su relación directa con el distrito que del partido, la disciplina partidaria tiende a sufrir. Y eso tiene un efecto también –y lo hemos visto– en que no se puede contar con los votos del partido, se llega a un acuerdo compartido, pero los legisladores de la bancada votan de otra manera, y por lo tanto es difícil sostener los acuerdos.

Evidentemente, la ley electoral no es lo único que incide, también incide la ley de partidos políticos y la ley de financiamiento electoral. Acá quisiera hacer un punto importante, ya que a medida que se personaliza la elección, se pierde de vista el rol de la lista.

Una de las grandes críticas que se tiende a hacer al sistema proporcional es la de los famosos arrastrados. Pero, si pensamos en listas que representan o aglutinan ciertas ideas o programas, lo que se busca es que la proporción de votos que obtiene esa lista corresponda con la proporción de escaños obtenidos, independientemente de si algunos de ellos son arrastrados o no. Es decir, si bien se vota por una persona, también se está votando por el programa o idea que propone y que debiera estar reflejado también en las otras candidaturas de la lista.

Y para ir cerrando, también es importante pensar en la interdependencia del sistema electoral con otras decisiones constitucionales, como la relación con los pueblos originarios; con la paridad; y también otras dimensiones, por ejemplo, si pensamos un Congreso bicameral ¿Cómo se va a elegir cada Cámara? ¿Cuál será el criterio de representación? ¿Va a ser un criterio regional? Porque los poderes y atribuciones que tenga cada cámara podrían ser diferentes según la representación que cada cámara tenga.

Esto no es un catálogo exhaustivo, hay más elementos, pero quise destacar las principales relaciones entre sistema electoral y las decisiones constitucionales, ya que debieran formar un todo coherente. Si lo pensamos como un engranaje, todos estos elementos deben calzar para así funcionar y moverse en la misma dirección.

No puedo terminar sin una nota de precaución o al menos de prudencia ya que tenemos una interdependencia fundamental que no debemos olvidar en nuestros sueños de ingeniería electoral: la tradición constitucional de cada país, las características y distribución de las preferencias de su población, y sobre ella en el fondo debemos operar. De ella va a depender el éxito que tengan estos sistemas que podamos diseñar.

Muchas gracias.

REFERENCIAS

- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in The Modern State*. Barbara and Robert North (trs.). London: Methuen
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (2005) *Introduction to Electoral Systems*, in Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds) *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1997). 'The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penadés', *Electoral Studies*, 16/1: 73-7.
- López Pintor, R. (2005) Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada en Fontaine et al (2005) (eds) *Reforma al Sistema Electoral Chileno*. Santiago: CEP.
- Ossa, J.L y Trujillo J. (2021). *Comparador constitucional*. Centro de Estudios Públicos (en proceso).
- Shugart (2005) "Comparative Electoral Systems Research" in Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds) *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Taagepera, R. (1998). "Effective Magnitude and Effective Threshold", *Electoral Studies*, 17/4: 393-404.

COMENTARIOS

GABRIEL NEGRETTO

Profesor y jefe del Programa de Doctorado en el Instituto de Ciencia Política
en la Pontificia Universidad Católica de Chile

Muchas gracias, Lucas por haberme invitado a este diálogo y a Carmen por la presentación. Veo que lo que has presentado, Carmen, es una invitación a que pensemos el sistema electoral, más que proponer una reforma en concreto. Yo en ese sentido lo que quisiera es empezar por la pregunta inicial ¿es ésta una discusión necesaria a nivel constitucional?

Yo creo que hoy en Chile, en parte por un efecto inesperado, por lo menos en mis expectativas, la discusión sobre los contenidos de la nueva Constitución, que yo entendía iba a estar mucho más avanzada estando tan cerca de la elección, sigue muy a oscuras. No hay proyectos claros sino propuestas individuales. Lo anterior porque los candidatos tienen propuestas particularistas sobre ciertas reformas, pero no hay una discusión de proyectos como uno hubiera deseado para que tenga sentido la elección de una Convención especialmente encargada de redactar la Constitución. Porque, además de diversificar la representación, como sí va a ocurrir, porque va a haber una representación distinta a la del Congreso ordinario; la idea era que la elección sirviera como una suerte de articulación de preferencias en relación específica con la reforma constitucional. Sin embargo, creo que cada ciudadano y ciudadana va a guiarse en la votación más por el atajo de la afiliación partidaria y de la ideología que por propuestas de reforma concretas. ¿Por qué? Porque no las hay. Porque sencillamente no hay ejes de discusión claros en cuanto al contenido.

Yo siento que en Chile hay en este momento una gran creatividad, que para un académico es muy excitante, porque se está proponiendo cambiar el sistema de gobierno y la estructura legislativa, entre muchas otras cosas, pero que se va a ir agotando cuando se empiecen a discutir propuestas específicas, pues esto obviamente va a limitar la capacidad de invención.

Si uno reflexiona un poco, porque todo proceso constituyente empieza o debería empezar por un diagnóstico, o sea, cuáles son los problemas que este proceso está llamado a resolver, encontramos que Chile enfrenta varios problemas de índole sociológica. La crisis de representación en el país obviamente tiene una raíz institucional, y la Constitución tiene una responsabilidad importante en resolver aspectos de esta crisis de representación. Sin embargo, hay todo un proceso de circulación de élites, de cómo los partidos se reproducen, cómo se renuevan sus autoridades, los liderazgos partidarios, entre otros, que es crítico en la situación actual. Esto excede mucho lo que

puede establecerse a nivel de reglas electorales y sistemas de listas, ya que tienen que ver con aspectos de la representación (tanto en Chile como en otros países) que no se pueden manipular a nivel institucional. Después obviamente hay problemas de tipo económico, problemas en el modelo de desarrollo y otros, que en parte tienen que ser atendidos en la Constitución, pero que también la exceden.

Ahora, en cuanto a cuáles son los grandes temas que está llamada la Convención a resolver, yo diría que en materia de contenidos está bastante claro, son objetivos que apuntan a cubrir o superar las deficiencias que tenía o tiene todavía la Constitución vigente: a nivel ciudadano, una expansión de derechos individuales y sociales, y mecanismos de participación; a nivel de estructura de poder, una discusión sobre el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Soy bastante escéptico en cuanto a la viabilidad de un cambio de sistema de gobierno, de uno presidencial a otra cosa, pero sí me parece que es crucial, y está en varias de las disfuncionalidades detectadas en el sistema político chileno, el desbalance en la distribución de poderes entre Presidente y Congreso y los mecanismos que limitan la capacidad de las mayorías legislativas para decidir. En este sentido, las leyes orgánicas en Chile no solamente son mayores en número a las que yo conozca de ningún otro sistema democrático en el mundo, sino que, además, tienen umbrales de decisión superiores a lo que es el promedio de los umbrales de decisión más agravados establecidos para leyes orgánicas o leyes especiales que en general son de mayoría absoluta, y nunca por encima. O sea, las leyes que requieren mayorías especiales son en la mayoría de las democracias menos en número y, además, con umbrales de votación más bajos. Ese me parece que es un tema crucial.

También las potestades del Ejecutivo, que tienen que ver con la limitación de las capacidades del Congreso. El amplio poder de iniciativa del Ejecutivo en materia fiscal y en materias impositivas, o su influencia sobre el presupuesto. Me parece que todo esto es un ámbito que está y debe estar en la discusión.

La Justicia Constitucional, que también se suma a los mecanismos contra-mayoritarios, es un objeto de debate fundamental y que atiende en parte, indirectamente, quizá parcialmente, a varias de las demandas que surgieron con el estallido social del 2019. Quizá también una discusión sobre descentralización. Obviamente que se van a sumar muchos temas, muchos más que los que estoy enumerando, pero si tuviera que decir cuáles son los temas fundamentales que tiene que resolver la Convención y que están ya planteados, son esos. ¿Hay una dimensión electoral?

Yo no la veo claramente. Soy muy escéptico en cuanto a la idea de que el sistema de partidos y la competencia electoral sean fenómenos estrictamente endógenos al sistema electoral. Los sistemas electorales tienen efectos obviamente discernibles, por eso a quienes los estudiamos nos encantan las fórmulas y las ecuaciones para poder entender efectos, pero siempre hablamos de efectos promedio. Rein Taagepera en su famoso y maravilloso libro, *Predicting Party Sizes*, advierte: “todo lo que voy a decir sobre consecuencias de los sistemas electorales es sobre efectos promedio. No quiero hablar de ningún país en particular, y supongo sistemas establecidos que hayan tenido cierta durabilidad en su aplicación”. Ahora bien, Chile acaba de cambiar su sistema para elegir legisladores hace muy poco, por lo que tenemos todavía poca evidencia para juzgarlo. Yo creo que hay ciertas disfuncionalidades que ya se visualizan de la reforma de 2016, surgidas a partir de la elección del 2017, como una desproporcionalidad mayor que la que había en el binominal o el problema de los arrastrados, por decir algunos ejemplos. Hay una serie de cosas que surgieron, pero con una sola elección todavía ni siquiera sabemos cómo está funcionando este sistema. Yo diría que para obrar a consciencia y con más conocimiento de causa sobre el sistema electoral que hay en Chile hoy –y estoy pensando en el sistema que se cambió para elegir Diputados– hay que esperar un poco más, y me parece que la Convención ya está sobrecargada de temas como para pensar en esto.

Ahora, ¿Qué temas deberían estar o no en la Constitución? Creo que muchos de los aspectos que hoy se discuten y que pueden mejorar la proporcionalidad o incluso disminuir la fragmentación –si es que ambas cosas se pueden hacer, porque acá hay tensiones entre esos objetivos– pienso que se pueden lograr a través de una ley electoral, que como sabemos en Chile es una ley orgánica, pero que en definitiva no me parece necesario que tenga que pasar por la Constitución.

Los aspectos que necesariamente tienen que pasar por la Constitución son la fórmula para elegir Presidente, el tamaño del Congreso, los ciclos electorales, la duración de los mandatos y la posibilidad de reelección de representantes. En cuanto al número de miembros de las Cámaras, es típicamente un tema que se establece en la Constitución, y en ese sentido, de repensarse algo a nivel constitucional, podría plantearse. Mi diagnóstico aquí va un poco a contrapelo de la corriente actual. Yo creo que la Cámara de Diputados chilena es poco representativa, en parte por haber subido de 120 a solo 155 miembros, que no es un número adecuado para la representación de una población de casi 20 millones de habitantes. Si utilizamos la raíz cúbica de la población, que es la fórmula que propone Taagepera para definir el nivel adecuado de representación de un Congreso, está casi en la mitad de lo que debiera ser. Son casi 300 diputados los que debería tener para que fuera una asamblea realmente representativa, algo que obviamente iría de la mano con un incremento de la proporcionalidad. Esto, sin embargo, es inviable políticamente, ya que la

gente odia el Congreso, así es que plantear por parte de la Convención Constitucional un aumento de los Diputados, estoy de acuerdo que sería absolutamente inviable. Yo pensaría que no es algo alocado desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, pero ciertamente sería algo muy mal visto por la ciudadanía. No creo que ningún partido ni fuerza política esté dispuesta a hacer algo así; más bien lo contrario.

En este sentido, sería deseable que no surja un impulso populista en la Convención Constitucional para dar satisfacción a ciertos prejuicios, que han sido incentivados también por algunos actores políticos, como por ejemplo que hay que reducir la clase política, y a partir de ello, proponer volver a los 120 o reducir aún más el Congreso. O poner más limitaciones a la reelección legislativa, por ejemplo. Todo eso me parecería muy indeseable.

Así que no veo temas esenciales que haya que discutir ahora, dada la carga que va a tener la Convención Constitucional y las dificultades de acuerdo. Ciertamente, si se planteara un cambio en el modelo de gobierno habría que discutir aspectos del sistema electoral, porque ahí estaríamos pensando en un calendario vinculado a nuevos cargos que tienen que estar redefinidos en relación con lo que es hoy. Insisto, soy muy escéptico en cuanto a la posibilidad de lograr un cambio de régimen de gobierno, pero si prosperara, ahí sí habría que discutir aspectos esenciales de este sistema electoral.

Y algo que también va a contrapelo de la corriente, es que quizá sea beneficioso pensar una disposición para la reelección presidencial, que la haga más flexible, pero que no beneficie a ningún Presidente o Presidenta en específico. Esto sería posible si y solo si se discute y decide antes de que ya haya un Presidente o Presidenta en el cargo o de que se sepa quién puede ganar la próxima elección presidencial.

Estas serían mis humildes apreciaciones por el momento, gracias.

JAVIER SAJURIA

Abogado, doctor en Ciencia Política, University College London y profesor Asociado en la School of Politics and International Relations, Queen Mary University of London.

Muchas gracias por la invitación a Lucas Sierra. Gracias, también, a Carmen Le Foulon y a Gabriel Negretto por compartir su conocimiento. Siempre es agradable cuando en la mesa hay alguien que es experto en el tema y que nos puede ayudar. Yo quisiera además decir que estoy muy de acuerdo con muchas de las cosas que Gabriel iba diciendo y que les iba haciendo *checks* en mi lista de cosas por decir.

Yo quería tomarme de la presentación de Carmen, en particular, porque creo que para hablar del sistema electoral chileno uno debiera, en la misma forma en que Gabriel lo hizo, hacer un diagnóstico de cuáles son las cosas que habría que cambiar, de las cosas que están fallando del proceso o que de alguna forma están relacionadas con el sistema electoral. Además de las que mencionaba Gabriel, yo quisiera agregar algunas que tienen que ver no solo con el sistema electoral, sino más bien con el sistema político y en que lo electoral tiene un rol. Al final me voy a referir a la pregunta sobre si debe constitucionalizarse o no, pero yo creo que la respuesta va a estar más o menos clara.

Yo creo que Chile tiene un tema con la posibilidad o la imposibilidad de gobernar, de llevar adelante programas de gobierno y constituir mayorías que permitan de alguna forma que los gobiernos y los Ejecutivos tengan capacidad de llevar a cabo sus agendas, de cumplir sus compromisos y programas. Esto es bien interesante porque no se nos debe olvidar que estamos discutiendo esto porque hubo una movilización social el 18 de octubre de 2019 –y que continuaría si no fuera por la pandemia– que gatilló todo este proceso. Por eso, desconocer la fuerza social que está detrás tiene poco sentido, porque sin ella estaríamos teniendo una discusión puramente académica y no nos preguntaríamos si esto debiera ser discutido en un espacio político como es la Convención Constitucional.

Por lo mismo, creo que hay un problema que tiene que ver con la incapacidad de los gobiernos y de la política de llevar adelante sus promesas, la política vende expectativas que no puede cumplir. Eso, entre muchas otras cosas, tiene que ver, en cierto sentido, con el mismo sistema y la forma en como este ocurre; en cómo los gobiernos débiles tienen o no la capacidad de movilizar apoyo. Hoy día tenemos un Gobierno profundamente débil, que no tiene capacidad de movilizar ninguna agenda, y estamos viendo cómo esa agenda está siendo movilizada desde otros espacios que no están diseñados para eso. Actualmente el Congreso está constantemente proponiendo reformas

constitucionales y metiéndole artículos transitorios a la Constitución, pero el diseño institucional no está hecho para que el Congreso tome esa iniciativa, por lo tanto, está torciendo el diseño constitucional. Eso habla de un déficit del sistema y de hacerse cargo de esta debilidad.

Lo otro es que –y ya es un dato a estas alturas– Chile tiene un grave problema de cierre de élites. Es un tema latinoamericano esto de tener élites excesivamente cerradas, citando a Bordieu (2011), y Chile pasa a ser un caso medio paradigmático. Las encuestas que hizo el COES (Atria & Rovira Kaltwasser, 2021) mostraron, por ejemplo, cómo las élites políticas eligen los colegios de sus hijos. Aquí Gabriel habló de la falta de renovación de los partidos políticos, pero yo quiero decir que es más bien la falta de renovación de las élites, punto. Hay un problema mucho más grave en Chile al respecto.

Como mencionaba Carmen cuando hablaba de representación descriptiva, lo cierto es que los datos actuales nos muestran que tenemos una élite que no solamente viene de lugares distintos, conformada por personas distintas –hombres en su mayoría–, sino que además es una élite que no entiende a la ciudadanía, que no entiende lo que le pasa al resto de las personas. Es decir, la falta de representación descriptiva lleva además a una falta de representación sustantiva. El hecho de que las élites no se parecen a la ciudadanía hace que no entienda cuales son los problemas de la ciudadanía. Eso la literatura en general lo ha estudiado al revés, en cuanto a la necesidad de representación descriptiva como una forma de aumentar la representación sustantiva, o sea, que las personas se parezcan a las personas ayuda a representarlas mejor. En Chile analizamos el problema opuesto, y eso tiene que ver entre otras razones, por ejemplo, con la que decía Gabriel sobre el tamaño (del Congreso).

Yo soy un poco más activista en ese sentido, ya que soy escéptico de la posibilidad de aumentar el Congreso, pero estoy dispuesto a dar la pelea para que se aumente, porque creo que aquí hay un tema de representatividad. También creo que eso tiene que ver con la capacidad del sistema de hacerse cargo activamente de desigualdades estructurales. La paridad en la Convención Constitucional y los escaños reservados es un ejemplo de cómo el sistema y el diseño institucional se hacen cargo de desigualdades estructurales. Un sistema en Chile hoy día, con los niveles de cierre de las élites y la crisis de representatividad, debe tener un rol activo. Ahí quizá mi postura es más ideológica o normativa, porque, a mi parecer, (el sistema electoral) tiene que tener un rol más activo en promover y asegurar mayores niveles de representatividad.

Luego, tenemos preguntas sobre la representatividad territorial; la representatividad de género; la representatividad de pueblos originarios; sistemas de cuotas en otros ámbitos. Son todas preguntas abiertas que se relacionan con aquella pregunta por el sistema electoral.

Tenemos partidos políticos débiles. Ahí Carmen hacía un punto súper interesante sobre la formación de listas, o sea, de cómo votan las personas. Yo creo que el sistema chileno, para bien o para mal, ha generado una brecha entre las expectativas ciudadanas al votar y el resultado de la votación. Las personas votan por personas, y en Chile el voto está personalizado. La noción de la lista es una noción oscura, poco transparente a la ciudadanía.

Entonces, las personas votan por personas y después ven que esas personas no salen electas, incluso habiendo obtenido más votos que la persona del lado, porque el sistema asigna los escaños por lista. Esa característica del sistema genera una falta de comprensión sobre cómo funciona el mismo y de cómo se designan los escaños en el sistema. Eso me parece que es algo que debiera discutirse, no sé si en la Convención Constitucional particularmente, pero es un principio de representación que es distinto (al actual). Mi opinión es que eso ha contribuido a la debilidad de los partidos políticos, porque incluso en los partidos más fuertes –cuando uno hace trabajo de campo con parlamentarios y parlamentarias– se da cuenta de que son pequeños feudos y que tienen mucha capacidad sobre el partido en la medida en que tengan capacidad de control territorial. O sea, los partidos como orgánicas institucionales son débiles en Chile, tienen poca capacidad. Este es un tema chileno y latinoamericano.

Y el último tema que creo que es importante, y que se relaciona con el sistema electoral, es uno de representación simétrica y congruente. Tenemos actualmente, en Chile, dos Cámaras en el Congreso Nacional que compiten por las mismas atribuciones y con los mismos poderes de veto, por lo tanto, duplican las funciones.

Si bien hay ciertas funciones particulares a la Cámara de Diputados, como es la fiscalización directa al Gobierno; pero a la hora de legislar tienen exactamente las mismas atribuciones, y a la hora de representar tienen los mismos distritos que el Senado. La única diferencia es que unos están anidados en otros, es decir, los Diputados y Diputadas están anidados en distritos más grandes, que son de regiones, y que son los que determinan el número de Senadores y Senadoras. Por tanto, lo que estamos haciendo es replicar modelos de representación y modelos de atribuciones. Yo creo que ahí hay un problema complejo, porque en el fondo lo que hace eso es que compiten en vez de colaborar.

Entonces, por ejemplo, pensar –y eso es una pregunta para la Convención– si no debiera haber un sistema que fuera más incongruente en términos de los roles de las distintas Cámaras, en caso de que sea bicameral. También preguntarse si vale la pena pensar esta lógica de simetría o asimetría de la representación. Ese sería mi diagnóstico.

Sobre la pregunta acerca de si es necesario constitucionalizar el debate, yo creo que sí, pero hay ciertas cosas que no debieran ser parte de la discusión constitucional de la Convención. Concuero con Gabriel en que hay demasiadas expectativas puestas sobre este proceso, pero se debe considerar que el tiempo de la convención es extremadamente corto –si comparamos con otros procesos constituyentes en el mundo, un año es un tiempo muy limitado–, más aún cuando que parte de ese tiempo va a ser consumido en ponerse de acuerdo sobre las reglas de la Convención. Por lo tanto, es clave el tema de hasta qué punto se puede meter o debiera meterse la Convención Constitucional. Mi impresión es que debiera fijar los principios por los cuales definimos un sistema electoral; el sistema de gobierno, en cuanto a si va a ser más o menos presidencial de lo que ya hay, y que ojalá, en mi opinión personal, lo menos presidencial posible. Pero, además, en cómo eso se relaciona con criterios de proporcionalidad; cómo eso se relaciona con criterios de representación territorial; y cómo se relaciona con criterios de discriminación o de acciones positivas por parte de la institucionalidad para incorporar a grupos sub-representados de la sociedad. La Constitución ahí puede tener un rol activo en la promoción de esos espacios.

Además de los temas clásicos que Gabriel ya había mencionado, que son el tema del ciclo electoral, la duración de los periodos y el número de representantes. hay otro tema que Chile tiene: la desigualdad del voto, que en inglés se llama el *malapportionment*. (Esto es) la noción de que personas viviendo en ciertos distritos, que son más densos, tienen menos poder –en términos simbólicos– que las personas viviendo en distritos menos densos. Por ejemplo, el voto de una persona en Magallanes tiene mucho más peso en términos proporcionales que el de una persona en Puente Alto, por el solo hecho de que la fórmula con que están construidos los distritos no respeta una adecuada igualdad entre los mismos. Ese también es un tema al que probablemente la Constitución debiera referirse, con ciertos lineamientos que después sean desarrollados en una ley electoral y ojalá con algunos organismos dependientes.

Lo último, para terminar, es que toda esta discusión no puede estar ajena a patrones culturales, a la pregunta sobre cuál es la tradición constitucional chilena. Uno puede proponer muchas cosas, pero en el fondo hay que hacerse cargo de eso.

Lo otro, que es un tema clave y que lo mencionó Gabriel y lo repito, es la excesiva presencia de mecanismos contra-mayoritarios. Yo creo que Chile tiene un problema dentro de esta lógica de equilibrar gobernabilidad y representación, ya que está en un extremo. Al irse al extremo de preferir la gobernabilidad, llegó un punto de ingobernabilidad, porque la falta de representación la hizo imposible. Y parte de eso tiene que ver con el uso y el abuso de mecanismos contra mayoritarios, como los *quórum*s especiales para ciertas leyes y el uso y abuso –como estamos viendo

hoy día– del Tribunal Constitucional. Entonces ahí hay un tema importante que tiene que ver con que ninguna de estas reformas opera por separado y, por tanto, es importante configurar un sistema que permita que la representación y gobernabilidad operen de una forma mucho más armónica de lo que tenemos hoy día.

REFERENCIAS

Atria, J., Rovira Kaltwasser, C., 2021. *Informe sobre percepciones de las élites económica, política y cultural en Chile*. Disponible en: <https://coes.cl/encuesta-elites-estudio-coes-de-la-elite-cultural-economica-y-politica-en-chile-2/>

Bourdieu, P., 2011. The forms of capital (1986). *Cultural theory: An anthology*, 1, pp. 81-93.