

## LA VISIÓN POLÍTICA DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO<sup>1</sup>



EDGARDO BOENINGER

CIEPLAN

Me han pedido que hable sobre las perspectivas de reforma electoral en Chile y la verdad es que les podría ahorrar la media hora de esta exposición con una sola palabra: malas.

La primera pregunta es cuáles son las perspectivas de análisis del sistema electoral. Un sistema electoral puede analizarse desde el punto de vista del sistema político del país, desde el punto de vista de los partidos y también desde la perspectiva de los parlamentarios que ocupan sillones en el parlamento y cuyo principal interés es retener su escaño. En cuanto al problema de qué es mejor para el interés del país, nunca vamos a llegar a una conjunción porque los sistemas electorales son innumerables y, evidentemente, dependerá de cada situación histórica y coyuntura específica cuál se considere mejor. Los partidos a su vez tienen objetivos e intereses diferentes.

Algunas notas previas respecto a las perspectivas de cambios electorales:

1. Los parlamentarios en Chile son juez y parte de una eventual reforma al sistema electoral lo que, evidentemente, la hace mucho más difícil sin mediar algún acuerdo entre ellos. Se necesita un 60% de mayoría para cambiar el sistema en una coma, lo que supone allegar la voluntad de una buena parte de los parlamentarios a quienes, de paso, de una u otra manera se les «movería el piso».

2. En Chile está vigente el sistema binominal que fue implementado por el gobierno militar después de perder el plebiscito. Como supo que sería minoría en un régimen democrático, se preocupó de dar máxima defensa a las fuerzas políticas que lo apoyaron mientras

---

1. Este artículo es la transcripción de la ponencia de Edgardo Boeninger en el Seminario Internacional sobre Reforma del Sistema Electoral en Chile.

estuvo en el gobierno y que, luego, devinieron en los actuales partidos de derecha: Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. De todos los sistemas, el binominal es el que da mayores posibilidades a la segunda fuerza electoral ya que con un 33% de los votos tiene asegurado uno de los dos escaños. Está claro, entonces, por qué el sistema binominal le conviene a esos dos partidos mencionados.

3. Esto último es una dificultad para una eventual reforma; en especial para la Concertación, que busca cambiar un sistema que le es menos favorable que a sus adversarios y para lo cual, como hemos dicho, requiere tener un 60% de aprobación.

4. En Chile, en estos años, se ha desarrollado un debate muy ideológico en relación al binominal. Al respecto, quiero coincidir con que todos los sistemas electorales son democráticos. Cada sistema tiene su propio sesgo: lo tiene el binominal, el uninominal o cualquiera que uno analice. El sistema uninominal, por ejemplo, es más excluyente que el binominal, de modo que uno de los argumentos usados en favor del binominal es recordar que el uninominal aún está vigente en países tan importantes como el Reino Unido.

#### QUÉ LE CONVIENE AL PAÍS

Pasemos ahora a analizar el problema desde otro punto de vista: ¿qué le conviene al país? Hay dos posibilidades genéricas. Primero, un sistema que privilegie la gobernabilidad, es decir, que favorezca la formación de mayorías, que tienda a un menor número de partidos con cobertura nacional, que sean programáticos, que favorezcan la formación de coaliciones (para lo cual se requiere además un clima político cooperativo), disposición al acuerdo y consensos básicos.

La segunda posibilidad es un sistema que privilegie la representatividad, es decir, de alta proporcionalidad que induce a distritos grandes, con muchos escaños, representación de todas las tendencias (por muy minoritarias que sean) y mayor igualdad en el valor del voto ciudadano entre un lugar geográfico y otro. En Chile, con el actual sistema, hay una subrepresentación del ciudadano de Santiago y de otros centros urbanos y una sobrerrepresentación de áreas de menor población. El voto de un ciudadano de Aysén vale infinitamente más que el de un ciudadano de La Florida o San Miguel. Este razonamiento es válido para la Cámara de Diputados, ya que en el Senado la representación es territorial por razones de tipo político, histórico, etcétera, razón adicional para no repetir ese mismo desequilibrio en

la Cámara. Si hay algo prioritario en materia de reforma electoral es acercarse a una menor desigualdad del voto.

En regímenes parlamentarios multipartidistas las coaliciones se forman en el parlamento después de las elecciones: mientras no se constituyan mayorías no hay gobierno. En cambio, en un régimen presidencial, las coaliciones se forman antes de las elecciones para asegurarles a los candidatos una base suficiente de apoyo electoral. El presidencialismo tiene un riesgo: el que el presidente elegido se encuentre en minoría en el Congreso, con menor flexibilidad que en el parlamentarismo porque en éste el Primer Ministro surge de la coalición mayoritaria que se forma en el Parlamento. En tanto, un Presidente *ex ante* tiene la obligación de gobernar y la consiguiente necesidad de conformar una mayoría política.

Chile ha sido afortunado porque ha podido funcionar con un presidencialismo de coalición, ya que existen dos bloques sólidos que son inmensamente mayoritarios, los que surgieron del plebiscito de 1988 que dividió en dos grandes sectores a la sociedad chilena y que el sistema electoral binominal consolidó posteriormente.

En algunos sistemas electorales existen mecanismos especiales que favorecen la formación de mayorías; el uninominalismo y el sistema binominal no son los únicos que logran ese resultado. En Australia, por ejemplo, funciona el Second Alternative Vote en que el elector tiene que indicar sus segundas y terceras preferencias. Indicar una segunda preferencia tiene una serie de consecuencias interesantes: las campañas, por ejemplo, son menos confrontacionales porque ningún candidato y ningún partido hacen cosas que signifiquen alienar a electores que, potencialmente a través de su segunda preferencia, puedan permitirles ser elegidos. Este sistema favorece los acuerdos políticos porque va generando una cercanía relativa y eleva el porcentaje de preferencias centristas y moderadas, razón por la cual a mí me produce mucha simpatía.

El sistema binominal es un sistema técnicamente proporcional, pero es el menos proporcional de todos los que lo son y tiene otros defectos que impactan negativamente en el sistema político, entre los que se cuentan: poca competencia, escasas opciones para el ciudadano (normalmente elige entre dos o dos y dos), congela el sistema político ya que no permite salirse de una coalición sin un alto riesgo de quedar fuera del Parlamento (el congelamiento del sistema en el largo plazo es un punto negativo en términos de mirada de Estado del país), y excluye a terceras fuerzas que tengan un apoyo no mayor de 15 a 20%.

Para conciliar gobernabilidad y proporcionalidad en el régimen presidencial se puede recurrir a distritos con pocos escaños, digamos tres, cuatro o cinco y a un umbral mínimo de adhesión nacional (convencionalmente se apuesta por un 5% para acceder al Parlamento). Mi opinión, para concluir esta primera parte, es que en Chile debe privilegiarse la gobernabilidad. Para la inmensa mayoría de las democracias de países en desarrollo el tema de la gobernabilidad es una condición absolutamente necesaria para continuar con un crecimiento sostenido. Un país rico puede darse el lujo de que esa variable disminuya seriamente porque ya ha alcanzado el objetivo material fundamental, que es un nivel de vida muy alto.

### QUÉ LE CONVIENE A LOS PARTIDOS

Veamos ahora qué le conviene a los partidos. A la Alianza, que es minoría parlamentaria y aunque ganara la elección presidencial seguiría probablemente siendo minoría en el Parlamento, le conviene por ahora mantener el sistema binominal. La Alianza, además, tiene la llave para el cambio electoral. Tampoco le conviene la presencia de los eventuales diputados adicionales electos para terminar con la exclusión, porque serían todos de izquierda (comunistas, humanistas y otros) y acentuarían, en consecuencia, la calidad de minoría en el Parlamento de la misma Alianza. Los dichos en contra de la exclusión son, en consecuencia, más que nada mediáticos y para la galería. De hecho, en en el Congreso tanto la Concertación como la Alianza están sobrerrepresentados a costa de los votos del Partido Comunista que se pierden, lo cual es mucho más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados.

Al Partido Socialista y al Partido por la Democracia no les conviene el sistema binominal porque teniendo clientelas similares o vecinas, la Concertación y el binominal los obligan a pactos por omisión entre sí, por lo que no llevan candidatos en más de un 50% de las regiones o distritos. Esto se podría corregir con más candidatos que cargos, de modo que sea el ciudadano el que elija dentro de los partidos. A esto se opone la Alianza, porque son dos partidos y en consecuencia la posibilidad de cuatro candidatos sería un problema para ellos y le daría un beneficio a la coalición adversaria.

Por otra parte, el Partido Socialista, en un sentido, es favorecido por el sistema binominal ya que deja fuera a la izquierda del PC y el fenómeno del voto útil le significa recoger parte de la votación del

Partido Comunista y de otras fuerzas de izquierda. Pero también es posible sostener que al PS le podrían convenir los diputados adicionales porque reforzarían al bloque de izquierda en la coalición de la Concertación, inclinándolo al Parlamento más en esa dirección.

Hay un elemento bastante delicado, que es más bien un problema de país, y que se refiere a la posible presencia de un número limitado de diputados adicionales en el Parlamento, fundamentalmente comunistas, con la posibilidad de ser balance de poder cuando las dos coaliciones son relativamente cercanas, de modo que los parlamentarios marginales pertenecientes a un partido pequeño podrían tener un poder de veto de facto o inclinar las decisiones del organismo en su favor. Además, este hecho podría forzar a una izquierdización del propio partido socialista por la presión de estos diputados, principalmente comunistas, sobre la bancada respectiva.

A la Democracia Cristiana le convino inicialmente el sistema binominal porque le aseguró una lista íntegra de candidatos a lo largo del país con pocas o ninguna omisión, ventaja que se ha perdido al ser ahora mayor el número de adherentes a la suma del Partido Socialista, el PPD y el Partido Radical, que conforman la otra línea. Posiblemente, a la DC le convendría un sistema más proporcional si éste le permitiera ir sola y captar más votos de centro o centroderecha, lo que no es posible con el actual sistema binominal ya que no puede ir sola porque casi desaparecería del Parlamento. Si se observan los acontecimientos de los últimos años, se percibe una cierta tendencia de la Democracia Cristiana de ladearse un poco a la siniestra para poder competir con los votos que de otra manera serían favorable al PS o al PPD.

Al Partido Radical le conviene presentar candidatos en todas partes, porque actualmente lo hace en muy pocos lugares. El sistema de los cuatro candidatos es lo que más le convendría aunque no se modificara el sistema binominal, pero es una posibilidad utópica en la medida en que la Alianza no lo permita. En parte, ésta sería la explicación del porqué se adhirieron al sistema de la doble lista de la Concertación para las elecciones de concejales del año 2008. Por otra parte, el tema del PRSD se asemeja al funcionamiento de una ruleta rusa porque parte de los parlamentarios elegidos con los huecos que se les han otorgados ha significado tener diputados electos con subsidio; si tienen más candidatos, pero sin subsidio, es posible que terminen sacando menos parlamentarios electos. Esto está por verse en las próximas elecciones de concejales.

A la Democracia Cristiana le convendría el sistema australiano con segunda preferencia ya que, desde su posicionamiento como

partido moderado y básicamente centrista en la percepción ciudadana, habría muchas segundas preferencias inclinadas hacia la DC, con alguna ventaja en los resultados finales.

Al Partido Comunista le interesa un sistema de máxima proporcionalidad, ya que con distritos de quince o veinte diputados es obvio que serán electos parlamentarios comunistas; o si no, un mecanismo de diputados adicionales que les gustaría sobre todo en la medida de que ese hecho les otorgue un poder de veto político en la Cámara de Diputados, que se pueda sumar a su ya considerable poder social. Ninguno de estos aspectos, que no se debaten frente a la opinión pública, favorece una reforma electoral ya que las cosas se miran desde el punto de vista de los intereses de los partidos políticos.

### QUÉ LE CONVIENE A LOS PARLAMENTARIOS

Veamos, por último, qué le conviene a los parlamentarios en ejercicio. Lo primero es asegurar su reelección y para esto lo que les importa es reducir la competencia en el partido y entre los ciudadanos y, desde luego, oponerse a todo diseño o rediseño que modifique el área geográfica o el universo de electores que lo ha elegido con anterioridad. Por eso es que los parlamentarios en ejercicio, en general, no tienen interés en el cambio del sistema. Se podría sospechar que sus intervenciones a favor del cambio no son del todo sinceras porque ellos parten de la base —y por eso es que pueden darse el lujo de manifestarse públicamente a favor del cambio— de que los otros impedirán la reforma y les evitarán tener que pagar el costo.

La aparición de los descolgados (Chile Primero, Adolfo Zaldívar, PRI, Movimiento Social Cristiano, etcétera) no aumenta la predisposición al cambio porque los partidos grandes en términos lógicos deben preferir controlar a estos grupos pequeños que están tratando de surgir y convertirse en partidos propiamente tales, ofreciéndoles cupos en las listas limitadas que permite el binominal, antes que favorecer con un cambio de sistema su más pleno desarrollo como partidos y en consecuencia convertirse en competidores que no les tengan que pedir favores.

Los parlamentarios son individualmente poderosos en su relación con sus partidos por lo cual, en general, van a ser contrarios a una reforma electoral que tenga, entre otros efectos, aumentar el poder de los partidos. Por ejemplo, es fácil oponerse en nombre de la democracia u otro argumento a la idea de una lista cerrada. En cambio,

los que están en ejercicio pueden ser extremadamente partidarios de las primarias porque ya conocen al electorado, el electorado ya los conoce a ellos y tienen todas las ventajas de ganar una reelección si la decisión de la candidatura se hace a través de primarias. Además, tienen un instrumento poderoso que queda de manifiesto cuando a un parlamentario en ejercicio (esto le está ocurriendo a la Alianza actualmente con algunos candidatos a alcaldes) le piden que no vaya a reelección y éste se niega añadiendo que si no lo apoyan se postulará como independiente y lo más probable es que salga elegido igual. Esta situación lleva a los partidos a aceptar al candidato y a pedirle que se presente, aunque sea de manera autónoma e independiente, ya que el partido no está disponible para perder el cupo.

#### A PROPÓSITO DE LOS INTENTOS DE REFORMA EN CHILE

En 1993, siendo yo Ministro Secretario General de la Presidencia, con Ángel Flisfisch y otra gente de la Segpres hicimos un anteproyecto de reforma electoral que buscaba un sistema más proporcional e invitamos a los diputados de la Concertación. Llegaron aproximadamente veinte o treinta. Estábamos con unos planos enormes en el escritorio. Los diputados entraron, se aproximaron a la mesa con los mapas, localizaron su distrito y nos dijeron «no». No hubo ni un solo partidario de la reforma, porque a todos se les movía en algo —los electores o los kilómetros cuadrados— el edificio de su circunscripción.

Como segunda anécdota sobre los intentos de reforma electoral en Chile, se ha mencionado al grupo de trabajo que al comienzo del gobierno de la Presidenta Bachelet formó el ministro del Interior Andrés Zaldívar. Quiero precisar que no fue una comisión electoral amplia, sino un grupo de trabajo oficial del Ministerio del Interior, es decir, formado solamente por gente de la Concertación. Con este grupo, que a mí me correspondió encabezar, planteamos un par de opciones proporcionales y lo hicimos así porque el mandato implícito (nunca nos dieron un mandato explícito), es decir, las perspectivas de la Concertación, eran reemplazar el binominalismo por un sistema proporcional. Fue, por efecto de un sentir mayoritario de los miembros de ese grupo, que propusimos dos alternativas proporcionales moderadas, de seis y ocho escaños como máximo, sabiendo de antemano que esta propuesta iba a ser rechazada. De hecho, uno de los miembros de este grupo señaló que colocaba su firma en el in-

forme final pues estaba seguro de que no iba a ser aprobado porque aspiraba a un sistema mucho más proporcional que el que se estaba planteando en la propuesta.

Otro aspecto discutido por el grupo fue el tema de la exclusión, que nunca se planteó realmente excepto en la medida que se propusiera un sistema de alta proporcionalidad con distritos de veinte o treinta escaños en los que de todas maneras entraban la totalidad de las fuerzas políticas. Pero cuando estábamos en la discusión de las alternativas que llegaron al final de la discusión, de seis u ocho hasta diez escaños, ese tema —que sí ya tenía validez— no se planteó y tanto es así que en el informe de ese grupo la propuesta de los diputados adicionales fue una opinión minoritaria de una sola persona, que por casualidad fui yo, y nadie más se matriculó con ella. Tres años después —y esto confirma mi hipótesis sobre la sinceridad sólo relativa de las cosas que se dicen— nadie más acompañó esta hipótesis como una posibilidad real. Sin embargo, el informe tuvo una virtud importante: hasta ese momento la discusión electoral en el seno de la Concertación había sido un tanto vaga, era el problema entre el binominal y el proporcional sin prefijar preferencia o sugerir alguna de las innumerables variantes existentes. Por lo tanto, el hecho de que se plantearan un par de opciones de seis y de ocho escaños por distrito, llevó a que el debate se concretara más y se comenzaron a analizar alternativas específicas con números de escaños, tamaños de distritos, etcétera, dejando de ser una discusión etérea y abstracta.

Hoy estamos en un proceso fundamentalmente mediático, donde el tema más importante desde el punto de vista de la Concertación es la presión sobre la derecha. En términos ciudadanos, tiene pocos efectos porque la gente no entiende mucho el sistema electoral y no le importa demasiado. Pero también está el ‘pololeo’ con el Partido Comunista; esto incluye a la Democracia Cristiana, que no va a obtener ningún voto comunista, pero piensa en que puede haber eventuales votos de ese sector en una segunda vuelta presidencial si llegara un candidato demócratacristiano a esa instancia.

En suma, las perspectivas de reforma electoral, en el corto plazo, son muy negativas porque hay demasiados intereses que favorecen la mantención del *statu quo*. Creo que se podrá lograr cuando analicemos en serio un cambio en el régimen político del país, que a la larga será necesario. Diré que soy un convencido de las ventajas del régimen parlamentario, que en el corto plazo es utópico por el bajo prestigio de los partidos y la política y por la tradición cultural del presidencialismo en Chile. Hay un dicho que sostiene que la función



crea al órgano y a lo mejor una de las cosas que necesitan los partidos para ser más fuertes y cumplir su función en el sistema democrático es tener mayores responsabilidades, y el parlamentarismo las entrega porque son justamente los partidos quienes tienen que formar las coaliciones. El ideal sería que hubiera una especie de Asamblea Constituyente para el cambio electoral, es decir, que hubiera un acuerdo político previo para que un grupo, que no incluya parlamentarios, tuviera la facultad de proponer un nuevo sistema electoral al país, de manera por lo menos de impedir que exista el fenómeno de ser juez y parte; fórmula que, por cierto, requeriría un consenso político previo respecto de tal método.

También es posible que la aparición de un liderazgo carismático fuerte, ajeno a los dos bloques, tuviera la capacidad de crear en un lapso probable de dos o tres elecciones un ente competitivo que en las condiciones actuales pudiera implicar un terremoto y cambiar el sistema en su globalidad. Asimismo, la eventual división de alguna de las coaliciones que llevaría al probable desmoronamiento de la otra y, a un debilitamiento de ambas, de modo que en el hecho cada una de estas coaliciones funcionen como partidos, podría ser un detonante en el mediano plazo de un cambio electoral al perderse entre los partidos la amistad cívica mínima que los mantiene unidos en coalición.