

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



**SISTEMA BINOMINAL: SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS Y
EN LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO..**

Paulina Josabet Riquelme Bracho.

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES

PROFESOR PATROCINANTE: Alfonso Banda Vergara.

VALDIVIA - CHILE

2011

Señor:
Director del Instituto de Derecho Público
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile

Señor Director:

Dando cumplimiento a lo establecido en el Reglamento para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, tengo el agrado de informar a Ud. la Memoria de Prueba presentada por doña **PAULINA JOSABET RIQUELME BRACHO**, titulada **“Sistema binominal: su influencia en el sistema de partidos y en la gobernabilidad del sistema político chileno.”**

Puedo manifestarle al señor Director que la tesis en informe, apreciada desde su aspecto formal, está correctamente estructurada y su redacción ocupa un lenguaje sencillo pero adecuado a los requerimientos de la materia tratada. Consta de cuatro capítulos precedidos de una introducción en la cual está planteado el problema básico a tratar, esto es, de si el sistema de elección de los parlamentarios, sistema binominal que nos rige para dicho efecto, cuestionado y defendido ha logrado estructurar un sistema de partidos que en la realidad se ha traducido en la presencia de dos bloques políticos equivalentes de modo que para sus defensores ello ha propiciado un sistema político caracterizado por su gobernabilidad. Para este efecto, en un primer capítulo se adentra en el análisis de las nociones sobre sistemas electorales y sistemas de partidos, la relación entre ellos, para luego abordar el sistema denominado binominal y sus principales características y funcionamiento; en el tercer capítulo se revisa el sistema de partidos existente y su evolución principalmente desde la perspectiva de dicho sistema electoral y la incidencia del mismo en la estructura del sistema partidario. Finaliza haciéndose cargo del tema de la gobernabilidad y como inciden en ésta los elementos anteriormente referidos, esto es, el sistema electoral binominal y el sistema de partidos políticos que se ha adaptado al sistema para elegir los parlamentarios. Concluye que el sistema de partidos con las dos grandes coaliciones ha sido estructurado fuertemente por el sistema binominal, y en cuanto al tema de la gobernabilidad entendida ésta como aquella actividad gubernativa que logra combinar la instituciones representativas clásicas a un conjunto de acuerdos en que tenga incidencia la sociedad civil, derivando del componente consensual de gobernabilidad que implica que todos los intervinientes están dotados de mecanismos eficaces y legítimos para intervenir políticamente en los problemas de la sociedad, concluye que, dicho sistema electoral no es elemento determinante para la gobernabilidad pues existen múltiples otros ámbitos del problema y que están ligados a ella, como lo son los elementos de tipo económico, social, político, que tienen igualmente una incidencia relevante en ella.

En suma, este informante estima que este trabajo de investigación constituye un interesante aporte al estudio de este tema que frecuentemente es tratado desde otras perspectivas; se le da por la autora un tratamiento adecuado dada la extensión acotada de las tesis de licenciatura, dejando abierta la posibilidad de adentrarse más profundamente en el problema que es muy relevante dentro del funcionamiento de nuestro sistema democrático. En definitiva, el suscrito estima que la tesista ha efectuado un meritorio aporte al estudio de este tema, por lo que le otorga su aprobación a esta Memoria y, para los efectos reglamentarios la califica con nota 6.5 (seis punto cinco). Queda autorizada para empaste.

Sin otro particular, saluda muy atentamente al señor Director,



Alfonso Patricio Banda Vergara

Índice

<u>Introducción</u>	1
<u>Capítulo I: Nociones básicas</u>	3
1. Sistema electoral y democracia	3
2. Sistema electoral.	3
2.1 Concepto.	3
2.2 Clasificación.	4
2.2.1 Sistema electoral mayoritario	4
2.2.2 Sistema electoral proporcional	4
2.3 Elementos.	5
2.3.1 Circunscripción electoral	5
2.3.2 Método de escrutinio	6
2.3.3 Formas de candidatura.	6
2.3.4 Barreras o umbrales de representación.	6
2.4 Funciones primordiales.	7
2.4.1 Función Legitimadora	7
2.4.2 Función Representativa	7
2.4.3 Función productora de decisión política	7
2.4.4 Función de socialización política	7
2.4.5 Función cívica	8
3. Sistema de partidos.	8
3.1 Concepto	8
3.2 Elementos	8
3.3 Tipologías	8
4. Sistema electoral y su relación con el sistema de partidos.	8
4.1 Origen	8
4.2 Evolución	9
4.3 Corriente actual.	10
<u>Capítulo II: Sistema electoral parlamentario chileno: Binominal.</u>	11
1. Sistema electoral bajo la vigencia de la Constitución de 1925.	11
2. Sistema electoral bajo la vigencia de la Constitución de 1980.	12
2.1 Origen.	12
2.2 Regulación aplicable	15
2.2.1 Constitución	15
2.2.2 Normativa internacional	16

2.2.3 Ley 18.700	17
2.2.4 Ley 18.556	17
3. Funcionamiento	17
4. Clasificación.	18
5. Principales Críticas.	20
5.1 Origen autoritario y legitimidad.	20
5.2 Representatividad y exclusión de minorías.	21
Capítulo III: Sistema binominal y coaliciones. Relación existente entre sistema electoral imperante y dos bloques políticos actuales.	23
1. Sistema de partidos durante la vigencia de la Constitución de 1925.	23
1.1 Contexto histórico.	23
1.2 Sistema partidario.	23
1.2.1 Institucionalización. Principales partidos políticos.	24
1.2.2 Multipartidismo.	25
1.2.3 Polarización.	26
1.2.4 Competencia centrífuga.	27
1.2.5 Coaliciones.	27
1.2.6 Tres tercios.	28
2. Sistema de partidos durante la vigencia de la Constitución de 1980.	29
2.1 Contexto histórico.	29
2.2 Sistema de partidos.	29
2.2.1 Partidos políticos	29
2.2.2 Polarización	30
2.2.3 Competencia centrípeta	30
2.2.4 Coaliciones.	30
3. Relación entre sistema binominal y existencia de las dos grandes coaliciones: Concertación y Alianza por Chile.	31
Capítulo IV: Sistema binominal y gobernabilidad en el período post autoritario.	34
1. Delimitación del concepto de <i>gobernabilidad</i> .	34
2. Sistemas electorales y <i>gobernabilidad</i> .	36
3. Sistema electoral binominal y <i>gobernabilidad</i> .	37
3.1 Sistema de partidos y <i>gobernabilidad</i> .	38
3.1.1 Moderación ideológica de los partidos.	38
3.1.2 Mayorías parlamentarias y consensos.	39
3.1.2.1 Desde 1990 hasta mediados de 2005.	39
3.1.2.2 Desde 2005.	40

3.1.3 Coincidencia entre Presidente de la República y mayoría parlamentaria.	41
3.1.4 Multipartidismo y disciplina de coaliciones.	42
4. En definitiva...	43

<u>Conclusiones.</u>	44
-----------------------------	----

Bibliografía.

Introducción.

En la actualidad es ampliamente reconocido que la forma idónea de elegir a nuestros gobernantes es mediante elecciones periódicas en razón de sufragio con carácter universal, igualitario y libre. Esto constituye el pilar fundamental de la sociedad democrática.

Para determinar de qué manera estas elecciones se traducirán en cargos o escaños existen diversos sistemas electorales.

El sistema electoral chileno parlamentario desde sus orígenes ha sido cuestionado y defendido, siempre se ha encontrado inmerso en esta lucha entre defensores y detractores. Es aquí, en medio de esta discusión histórica, en que se alza el concepto de *governabilidad* como la “bandera de lucha” y principal argumento de sus defensores. Éstos señalan que el sistema parlamentario binominal, que constituye un sistema *sui generis*, logra establecer como sistema de partidos, la presencia de dos estables y equivalentes bloques políticos y que esto ha contribuido en gran medida en la *governabilidad* de nuestro sistema político.

Podemos apreciar que durante ya más de veinte años, Chile ha vivenciado una época de estabilidad institucional y política, en el que los Presidentes han podido gobernar con un grado de eficacia aceptable y que esta situación se ha dado mientras se encuentra vigente y operativo este sistema electoral diseñado para Chile, cabe preguntarnos cuánto de implicancia en esto tiene la implementación del sistema electoral parlamentario binominal, si en realidad ha sido la *governabilidad* una de las consecuencias del establecimiento del sistema electoral binominal, como esgrime la doctrina que aboga a favor de éste.

Será necesario entonces, para comprobar este razonamiento adentrarnos en el origen de el sistema electoral binominal, en cuáles fueron las finalidades con que éste fue creado, esto relacionado a lo que se ha denominado *ingeniería constitucional*, que plantea que la Constitución, por ejemplo, a través de la implementación de un sistema electoral determinado, puede generar una serie de incentivos que logran ciertos efectos en un sistema político. Examinaremos la conformación actual del sistema de partidos chileno comparándola con el que existía antes de que irrumpiera en la escena política el sistema binominal, para determinar en que medida el actual esquema partidario es efecto del sistema binominal, si tuvo lugar una especie de *ingeniería de partidos* y de qué manera esto ha incidido en la *governabilidad*.

Sin duda para el análisis de la *governabilidad* de determinado país, adquiere importancia el examen de la acción gubernamental económica y social además de la política, pero con la finalidad de centrarnos específicamente en el rol de los sistemas electorales en ella, es que nos apegaremos al campo de acción gubernamental política exclusivamente, admitiendo que en la acción del gobierno y, por ende, en la *governabilidad* se entre cruzan siempre estas tres áreas.

Para lograr nuestros objetivos utilizaremos diferentes métodos de investigación entre los que destacan el histórico, pues sin duda el contexto histórico en que es creada la institucionalidad democrática de una Nación nos entrega valiosa información, de esta manera construiremos la evolución histórica del sistema electoral y también del sistema de partidos en el contexto en que

funcionan. Además, utilizaremos el método analítico puesto que analizaremos la forma en que se relacionaban y se relacionan los partidos políticos y las alianzas políticas, con lo que podremos catalogar sus comportamientos y hacer comparaciones entre su forma de relacionarse de antaño y el actual, logrando definir si de existir cambios estos se deben o no al sistema binominal.

Esta investigación estará dividida en cuatro capítulos: El primero destinado a explicar las nociones básicas que serán objeto de este trabajo, comprendiendo los conceptos de sistemas electorales y sistemas de partidos y la relación que existe entre ambos. El segundo estará dedicado a describir el sistema electoral binominal, su origen funcionamiento, clasificación y también las principales críticas que se plantean en su contra, incluyendo además una breve referencia al sistema electoral anterior al binominal. En el tercer capítulo nos avocaremos al sistema de partidos chileno, también examinaremos el sistema de partidos que le antecede haciendo una comparación entre ellos, para finalmente referirnos a la relación entre el actual sistema de partidos, compuesto de dos grandes coaliciones y el sistema electoral binominal. Para terminar, en el capítulo cuarto, nos detendremos en el tedioso trabajo de delimitar el extenso y mal utilizado concepto de *governabilidad* para luego poder centrarnos en el análisis del caso chileno, nos ocuparemos particularmente del comportamiento de los parlamentarios, en como se relacionan las dos coaliciones más estables de la historia de Chile y en definir de que forma esto deriva en afirmar que el sistema binominal propicia y contribuye en gran medida a la *governabilidad* de nuestro sistema político.

Capítulo I: Nociones básicas.

1. Sistema electoral y democracia.

En toda sociedad resulta necesaria la adopción de decisiones colectivas o de gobierno pero debido al número de ciudadanos de las naciones actuales, éstas no pueden ser tomadas por individuos de forma aislada, entonces es preciso que sean tomadas por alguien y que este alguien proceda conforme a determinadas reglas y procedimientos que se hallan preestablecidos¹. Bobbio señala que la regla básica de la democracia sería la de que en la adopción de las decisiones colectivas debe participar el mayor número de personas y establecido que este grupo como tal no puede instituir directamente una a una tales decisiones, que quienes las adopten sean representantes del grupo, lo cual es posible si el grupo designa a sus representantes por medio de elecciones.²

Los países se han mostrado de acuerdo en afirmar que las elecciones libres y justas representan un punto importante en el proceso de democratización. Pero desde luego como lo señala el Secretario General de las Naciones Unidas las elecciones por sí solas no constituyen democracia: *la democracia implica mucho más que el mero acto de emitir periódicamente un voto, abarca la totalidad del proceso de participación de los ciudadanos en la vida política de su país*. Se hace necesario además, el reconocimiento de otros derechos como el derecho a la libertad de opinión, expresión y asociación y los derechos de reunión pública pacífica, y su disfrute en condiciones de igualdad.³

2. Sistema electoral.

2.1 Concepto.

Nogueira Alcalá considera a los sistemas electorales como: “Técnicas que permiten que el elector determine con su voto las personas revestidas de autoridad representativa que asumirán las funciones de gobierno o administración dentro de cada sistema político, sobre la base de los votos válidamente emitidos sobre candidatos presentados por partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos”⁴.

Juan García se refiere al sistema electoral, específicamente al parlamentario, como “aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragios que, a su vez, se transforman en escaños para las fuerzas políticas que participan en la pugna electoral”⁵.

Por otra parte de un modo más simple podríamos decir, como lo expresa Lijphart, que se trata del “modo en que los votos de los representados se transforman en escaños de

¹ SQUELLA, A.: *Fundamento y futuro de la democracia*. Norberto Bobbio. Con un estudio sobre la definición mínima de democracia, Colección Temas, Valparaíso, 1990, p. 37.

² Ídem, p. 39.

³ Centro de Derechos Humanos.: *Manual sobre los aspectos jurídicos técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Serie de Capacitación N°2, Nueva York y Ginebra, 1994, p. 1.

⁴ Nogueira, Humberto. et al: *Manual de Derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992, p.161.

⁵ García, J.: “Hacia la búsqueda de un sistema electoral” en Squella, A y Sunkel, O.(Comp.): *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile, Santiago, 2000, p. 101.

representantes”.⁶ O “una fórmula de convertir votos en asientos ganados, por partidos o candidatos”.⁷

Los anteriores conceptos están referidos a sistema electoral en un sentido estricto, éste a su vez coincide con el concepto clásico usado por la ciencia política que lo entiende como el modo en que los electores expresan sus preferencias políticas mediante el voto y de cómo esos votos se traducen en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno. La diferencia con el concepto amplio de sistema electoral que abarca las normas jurídicas-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos⁸ es que de acuerdo con la definición restringida el sistema electoral es sólo una parte de la normativa electoral. A diferencia del concepto amplio que involucra “la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos”⁹

Para efectos de esta investigación adoptaremos el concepto restringido de sistema electoral.

2.2 Clasificación.

Básicamente existen dos grandes clases de sistemas electorales: Los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional, éstos se definen de acuerdo a dos fórmulas, la de decisión y la de representación. La fórmula de decisión alude al proceso mismo por el cual los votos se convierten en cargos. Y la fórmula de representación determina el objetivo político del sistema electoral¹⁰.

2.2.1 Sistema electoral mayoritario

De acuerdo a la fórmula de decisión en los sistemas mayoritarios el representante que recibe el mayor número de votos obtiene el cargo o escaño parlamentario. En cambio, conforme a la fórmula de representación el sistema mayoritario es aquel que genera sobrerrepresentación de la mayoría para permitir un gobierno mayoritario y estable.¹¹ Estos sistemas generalmente favorecen a los partidos grandes.

Los defensores del sistema mayoritario sostienen que este sistema, por la creación de mayorías, genera estabilidad, conduce a la moderación política al llevar la lucha al centro e incentiva la alternancia en el gobierno¹².

2.2.2 Sistema electoral proporcional.

Según la fórmula de decisión en los sistemas proporcionales son electos los candidatos de acuerdo a la proporción de votos obtenidos en el correspondiente distrito o circunscripción.

⁶ VVAA: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma” en *Departamento de Ciencia Política*, Documento de Trabajo N° 86, 2007, p. 1.

⁷ **García, J.:** “Hacia la búsqueda de un sistema electoral”, op.cit., p.101.

⁸ **BANDA, A.:** “Democracia representativa y sistema electoral” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Volumen XII, diciembre 2001, p.20.

⁹ **García, J.:** “Hacia la búsqueda de un sistema electoral”, op.cit., p.101

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ **NOGUEIRA, HUMBERTO.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, Corporación Participa, Santiago, 1992, p. 22.

¹² VVAA: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma”, op.cit., p. 3.

Y en relación a la fórmula representativa, podemos decir que el proporcional tiende a representar las fuerzas políticas de acuerdo a la votación nacional, así este sistema tiende a ser el fiel reflejo de la sociedad, provocando incluso la representación de los partidos minoritarios.

Nohlen señala que el sistema proporcional facilita la representación de todos los intereses y opiniones impidiendo la constitución de mayorías demasiado artificiales, promueve la negociación política impidiendo cambios radicales e impide la formación de bloques de partidos dominantes¹³.

2.3 Elementos.

Los elementos que configuran un sistema electoral serían esencialmente: circunscripciones electorales, formas de candidaturas, métodos de escrutinio o fórmulas electorales, modos de expresión del voto, las primas electorales y las barreras o mínimo inicial para ser elegidos.¹⁴

Los sistemas electores son este conjunto de elementos interrelacionados entre sí orientados a transformar los votos emitidos por los ciudadanos, de acuerdo con su estructura de preferencias electorales en puestos de representación o escaños respectivos y constituyen a su vez elementos significativos para la formación de la voluntad de los ciudadanos de una sociedad política democrática.¹⁵

2.3.1 Circunscripción electoral.

La circunscripción o distrito electoral es aquella extensión territorial en la que los votos de los electores de ésta, son el fundamento para la distribución de los escaños de representantes que corresponde a la respectiva división, con independencia de los votos emitidos en otros lugares del país. Este es quizás uno de los elementos más significativos de los sistemas electorales ya que un cambio en ellos produce grandes repercusiones en el valor del sufragio del elector. Una modificación en la determinación de los sufragios puede significar un cambio en definitiva del sistema electoral, pues la dimensión de las circunscripciones electorales influye en la relación de porcentajes de votos y escaños.¹⁶ Se dice que para lograr una cierta equidad en el establecimiento de las circunscripciones resulta relevante el criterio demográfico, logrando una cierta igualdad, esto es tomar en consideración la cantidad de población electoral en cada distrito procurando que ésta sea similar en cada uno de ellos. Una de las formas de manipulación de estos datos con el objeto de obtener ciertos beneficios se conoce con el nombre de *gerrymandering* esto en “honor” a un gobernador estadounidense quien a principios del S. XIX realizó un corte arbitrario a favor de su partido en las circunscripciones del estado de Massachusetts.

¹³ VVAA: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma”, op.cit., p. 3.

¹⁴ **Hernández, J.:** “Los sistemas electorales” en **del Águila, Rafael.** (Coord.): *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trota, Madrid, 2009, p. 370.

¹⁵ *Ídem*, p. 355.

¹⁶ **Nogueira, H.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p.18.

Podemos claramente distinguir, según el tamaño de los distritos, entre distritos uninominales que es aquel en que se elige un solo cargo y plurinominales en que se designa más de un cargo, éstos a su vez pueden ser pequeños, medianos o grandes.¹⁷

También existen clasificaciones atendiendo la cantidad de partidos en competencia en el distrito y de acuerdo a la configuración del mismo.

2.3.2 Métodos de escrutinio.

Estas son las técnicas que permitirán establecer los candidatos electos para desempeñar los diversos cargos sujetos a elecciones, sobre la base de votos válidamente emitidos por los ciudadanos en su favor, en determinado distrito o circunscripción.

Debemos distinguir dentro de los métodos de escrutinio entre los métodos de escrutinio de sistemas mayoritarios y de sistemas proporcionales¹⁸.

2.3.3 Formas de candidatura.

Básicamente podemos distinguir entre dos tipos de candidaturas: La individual y la por lista, a su vez la candidatura por lista se divide en candidatura cerrada y abierta. La candidatura por lista cerrada puede consistir en voto preferencial, esto significa que el elector puede alterar el orden de los elegidos marcando preferencias a los candidatos de la lista o candidatura de lista cerrada bloqueada en que el elector sólo vota por la lista y los candidatos serán elegidos en el orden establecido en ella. En cambio en la candidatura de lista abierta los electores pueden borrar nombres o votar por candidatos presentados por listas diferentes o incluso opuestas.¹⁹

2.3.4 Barreras o umbrales de representación.

Son propias de los sistemas proporcionales y tienen un objetivo muy preciso impedir la fragmentación política en el seno de los Parlamentos, facilitando la conformación de mayorías parlamentarias sólidas²⁰.

Son aquellos requisitos u obstáculos que debe cumplir o sobrepasar un partido o lista para obtener escaños o puestos. Estas barreras o umbrales pueden ser implícitos o explícitos. Cuando

¹⁷ Los distritos plurinominales pequeños eligen de 2 a 5 cargos, los medianos de 6 a 10 y los grandes eligen más de 10 cargos.

¹⁸ Entre los métodos de escrutinio de los sistemas proporcionales podemos diferenciar básicamente: los que utilizan **cociente** y los que utilizan **divisor común**. Los sistemas que utilizan cociente parten dividiendo el número de votos válidamente emitidos en el distrito o circunscripción por el número de cargos a llenar, dentro de estos sistemas distinguimos, de acuerdo a los criterios para distribuir los votos restantes en los cargos sobrantes una vez que se han aplicado o asignado los cargos entre las candidaturas que han logrado el cociente, entre estos métodos encontramos el de **fórmula Roget** en que los votos restantes los atribuye al más fuerte resto. El de **fórmula Dietz** en que los cargos restantes se atribuyen en forma sucesiva a aquellas listas en que la división del número de sufragios obtenidos por el número de asientos que ya han obtenido por aplicación del cociente, más uno, otorga el mayor resultado. El de **método de cociente rectificado** que en vez de utilizar el cociente obtenido por la división total de votos por el número de asientos, rectifica este cociente para asignar la totalidad de los votos. Y **sistema de atribución aproximada** en que se calcula el cociente electoral y todas las listas o candidaturas que no lo obtengan no participan en la repartición. Luego se calcula un nuevo cociente el que multiplica por el total de asientos que deben ser llenados. También con este sistema se distribuyen todos los asientos.

Por otra parte entre los sistemas que utilizan divisor común encontramos el sistema de **método D'Hondt**, que se emplea dividiendo el número de sufragios obtenido por cada lista sucesivamente por uno, dos, tres hasta la concurrencia del número de asientos a llenar. Se ordenan estas cifras en orden decreciente. Y esta cifra es el divisor común. Cada lista tendrá tantos asientos como dicha cifra este contenida en su número de votos obtenidos. Y el sistema de **método de la igualación** este resulta más complejo, pues es una corrección del método D'Hondt. En los sistemas mayoritarios los métodos de escrutinio resultan mucho más simples pues básicamente resultan electos los candidatos o lista de votos que obtienen más votos.

¹⁹ Cfr. **Nogueira, H.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., pp. 20 y 21.

²⁰ **Hernández, J.:** "Los sistemas electorales", op.cit., p. 387.

nos referimos a los umbrales implícitos estos guardan relación con el tamaño de los distritos y los métodos de escrutinio ya que estos elementos claramente pueden influir en la dificultad de que un partido o coalición logre obtener representación.

Por el contrario, las barreras explícitas de representación son generalmente establecidas por ley en la que se agregará manifiestamente el requisito extraordinario o mínimo para obtener escaños. Por ejemplo que el partido o lista debe obtener un cinco por ciento en las votaciones nacionales para optar a un puesto parlamentario. Un caso muy conocido de esta barrera implícita es el de la república federal Alemana.

2.4 Funciones primordiales de los sistemas electorales.

Estas funciones se encuentran íntimamente ligadas unas con otras.

2.4.1 Función Legitimadora.

En la actualidad los sistemas electorales se han convertido en uno de los valores democráticos más preciados, esto principalmente por su función legitimadora. La función legitimadora se refiere a que el principio fundamental de toda sociedad política democrática son los procesos electorales como única vía legitimadora del poder político, es decir, los sistemas electorales legitiman el poder en el sentido de revestir a las autoridades elegidas bajo estos mecanismos, de la justificación y habilitación para poder actuar en nombre de la misma ciudadanía que concurrió a las urnas y emitió su voto libremente. Esta función está muy ligada a la función representativa de los sistemas electorales.

2.4.2 Función representativa.

Se refiere a que los sistemas electorales, específicamente las elecciones, hacen posible la representación ciudadana, esto resulta relevante ya que en la mayoría de las sociedades modernas no existe un sistema político de democracia directa, entonces no es sino a través de elecciones periódicas que los ciudadanos se hacen parte de las decisiones políticas de un determinado gobierno²¹.

2.4.3 Función productora de decisión política.

El desarrollo de un sistema electoral tiene como finalidad la formación de órganos de representación parlamentaria y de ejecutivos. Al configurar el poder ejecutivo y los electos asumir la dirección política del país con un programa de gobierno determinado se demuestra la función productora de decisión política de los sistemas electorales²².

2.4.4 Función de socialización política.

Esta función deriva de la participación por parte del electorado en el proceso electoral que tiene su propia regulación normativa y la aceptación de sus resultados por todos, pues esto implica un proceso de socialización política en unos mismos valores y principios democráticos y contribuye a la integración social.²³

²¹ Cfr. **Nogueira, H.:** Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno, op.cit., p. 7.

²² **Hernández, J.:** “Los sistemas electorales”, op.cit., p. 354.

²³ Cfr. *Ibidem*.

2.4.5 Función cívica.

Se encuentra también relacionada con la participación ciudadana, pues ésta sirve como un medio de educación política y democrática.²⁴

3. Sistema de partidos.

3.1 Concepto.

Se llama sistema de partidos al conjunto de partidos existentes en un estado, sus interrelaciones, posturas ideológicas y estratégicas que hacen que las relaciones mutuas se den de determinada forma y que condicionan su relación con el entorno social y el sistema político.

Giovanni Sartori lo indica como “sistema de interacciones que es el resultado entre la competencia entre partidos”²⁵

3.2 Elementos.

Dentro de los elementos de un sistema de partidos encontramos esencialmente: el número de partidos, sus posturas ideológicas y formas de interacción.

3.3 Tipologías.

Estas tipologías o clases de sistemas de partidos pueden ser de acuerdo al número de partidos, según las diferentes ideologías o por el tipo de competencia que se dé entre ellos.

La tipología clásica de sistemas de partidos es la que atiende al número de partidos en esta encontramos el sistema de partido único, el bipartidista que es bipartidista perfecto cuando existen sólo dos partidos e imperfecto cuando son más de dos; y el multipartidista en el que existen mucho más partidos en competencia, por lo que se distinguirá también entre multipartidismo moderado y polarizante en cuanto aumente el número de partidos en competencia.

Según el modelo de competencia los sistemas de partidos se diferencian claramente: el de competencia centrífuga, en este los partidos concentran su competencia en los extremos, es decir, hacia los votantes de derecha e izquierda. Y el de competencia centrípeta que a diferencia del modelo de competencia anterior en este los partidos luchan por los votantes de centro que son la mayoría, por ende, inevitablemente moderan sus posiciones.

4. Sistema electoral y su relación con el sistema de partidos

4.1 Origen

Hace ya más de ochenta años se comenzó a analizar la relación existente entre sistema electoral y sistema de partidos.

En un principio es Maurice Duverger quien plantea una serie de hipótesis acerca del funcionamiento de los sistemas electorales y su influencia en el sistema de partidos, denominadas luego por sus pares, las *leyes sociológicas de Duverger*. Duverger hace alusión a

²⁴ Cfr. **Hernández, J.:** “Los sistemas electorales”, op.cit., pp. 352 y 354.

²⁵ **SARTORI, G.:** *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 69.

sus planteamientos centrales bajo la denominación de esquemas²⁶ y si bien no asigna a tales razonamientos la denominación de leyes esto no impidió su posterior aceptación como tales por la mayor parte de la doctrina.

Grosso modo Duverger señaló que: 1) el sistema mayoritario a una vuelta tiende al bipartidismo, 2) el mayoritario a dos vueltas tiende a la formación de partidos múltiples pero dependientes y desemboca sobre la bipolarización y 3) que la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes.

4.2 Evolución.

A partir de las leyes sociológicas de Duverger y por alrededor de treinta años la ciencia política estuvo empeñada en el estudio de estas leyes y en el intento por descartarlas. De este modo Douglas Rae al ocuparse de las leyes de Duverger rechaza la primera de ellas y desglosa la segunda en una serie de proposiciones, esto debido a que Duverger y Rae se encuentran metodológicamente apartados, mientras Duverger intenta establecer “leyes” causales, Rae critica todo tipo de causalidad entre sistema electoral y sistema de partidos reemplazando este nexo por el de proposiciones que hacen valer una amplia gama de vínculos como “tiende a”, “asocia con”, “casi siempre”, etc.²⁷ Aunque Rae escribe sobre Duverger su estudio atiende a una cosa completamente diferente. Si el mismo Duverger reconocía que los sistemas electorales no determinan la vida política sino que sólo la estimulan al reforzar o debilitar otros factores. Rae fue más allá al sostener que los sistemas partidistas están influidos por numerosas variables; sociales, económicas, legales y políticas.²⁸

Son pocos los autores que le concedieron una oportunidad a las leyes de Duverger, uno de ellos, William Riker busca un mejoramiento acumulativo de estas premisas pero sólo se interesa por la primera ley de Duverger (sobre los efectos de los sistemas de pluralidad). Se dice que las modificaciones que propone Riker al planteamiento de Duverger no hacen otra cosa que empeorar el problema.²⁹

Más tarde, irrumpe Giovanni Sartori primero, criticando la posición de los científicos políticos frente a las leyes *duvergianas* señalando que aunque no presente mayor dificultad demostrar que éstas no son válidas esta no es razón para dejar de buscar nuevas relaciones.³⁰ Sartori cree que parte del rechazo a la construcción de leyes radica en el desconocimiento de lo que es una ley de ciencia social, que según él entiende, no tiene el carácter de ley determinista que debe poder verificarse en todos los casos, por el contrario las leyes sociales, al no tener este carácter, toleran desviaciones, de este modo pueden añadirse a las leyes sociales una condición

²⁶ SARTORI, G.: “La influencia de los sistemas electorales” en *Estudios Públicos*, número 17, 1985, p.7.

²⁷ Sartori, G.: “La influencia de los sistemas electorales”, op.cit., p. 7.

²⁸ VVAA.: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma”, op.cit., p. 3.

²⁹ Cfr. SARTORI, GIOVANNI.: *Ingeniería constitucional comparada*, Ediciones de Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996, p.41

³⁰ *Ídem.* p. 43.

necesaria que restringirá la aplicabilidad de la ley o se puede incorporar la excepción respectiva a la formulación de la ley.³¹

Así, Sartori formula sus *leyes tendenciales*, no sin antes establecer que entenderá como partido importante a aquel que tenga potencial para formar parte de una coalición mayoritaria viable o bien potencial para presionar, es decir, para afectar las tácticas de las contiendas partidistas.³² Las leyes tendenciales parten de la base que determinadas condiciones facilitan y otras impiden un determinado evento.³³ Sartori cree que es posible determinar correctamente que condiciones facilitarían o cuáles impedirían la conformación de determinado sistema de partidos. Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos son los que denomina “efectos reductores” contrarios a los efectos sobre los votantes, “efectos manipuladores”.³⁴

En los noventa Dieter Nohlen afirma que “el sistema electoral constituye hoy tras la introducción del sufragio universal el elemento institucional decisivo para la estructuración de las preferencias del electorado y de los sistemas de partidos políticos”³⁵. Esto con la aprensión de que “el análisis de los efectos de los sistemas electorales debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de los países respectivos”³⁶ y teniendo en cuenta que no se debe explicar la estructura del sistema de partidos en forma lineal y determinista. La causalidad es circular, es decir, los efectos repercuten a su vez en sus causas. En este mismo sentido Vernon Bogdanor afirma que “cualquier teoría que haga del sistema electoral un factor causal fundamental en el desarrollo de los sistemas de partido no puede sostenerse”.

4.3 Corriente actual.

Indiscutiblemente las leyes sociológicas de Duverger ya no tienen el carácter de tales, es decir, esta idea fue sobrepasada por la propia realidad mundial en donde claramente un sistema electoral puede acentuar o amortiguar las tendencias de opinión de la ciudadanía, ejerciendo cierto efecto sobre el sistema de partidos, pero este sistema no es creado sólo por el sistema electoral.³⁷

Existe un consenso mayoritario en afirmar la existencia de una relación entre sistema electoral y sistema de partidos, pero también en restar relevancia al sistema electoral como variable única y exclusivamente determinante en la conformación de los sistemas de partidos. De este modo señala Nohlen: “*un sistema electoral es un componente importante en todo sistema político, pero no es el único ni el decisivo. Incentiva pero no determina*”³⁸.

³¹ Sartori, G.: *Ingeniería constitucional comparada*, op.cit., p. 45.

³² *Ídem*, p.47.

³³ Banda, A.: “Democracia representativa y sistemas electorales”, op.cit., p. 38.

³⁴ Cfr. Sartori, G.: *Ingeniería constitucional comparada*, op.cit., p. 46.

³⁵ NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 7.

³⁶ *Ídem*, p. 37.

³⁷ Cfr. Nogueira, H.: *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op.cit., 53.

³⁸ Hernández, J.: “Los sistemas electorales”, op.cit., p. 350.

Capítulo II. Sistema electoral parlamentario chileno: Sistema binominal.

Chile es una república democrática, como tal, debe contar dentro de su ordenamiento jurídico-político con una serie de instituciones que demuestren tal carácter, entre estas instituciones se encuentra el sistema electoral, que se presenta como un factor preeminente para que el proceso electoral sea considerado un proceso libre y justo, es decir, para que sea digno del calificativo de democrático.

Actualmente en Chile el sistema electoral a través del cual la ciudadanía designa a sus parlamentarios es el denominado, binominal. Es mediante este sistema que se asignan los escaños de la Cámara de Diputados como del Senado de la República de Chile.

1. Sistema electoral bajo la vigencia de la Constitución de 1925.

Debemos remontarnos a la manifestación militar en el Congreso conocida como “ruido de sables” en 1924 para recordar que la Constitución de 1925 fue también ideada en una época de crisis siendo su principal mentor el entonces Presidente Arturo Alessandri.

Fue de la mano de esta nueva carta fundamental que se implementó un nuevo sistema electoral, este consistía en un número fijo de escaños para el Senado, 9 circunscripciones de 5 escaños cada una y un número variable de escaños para los diputados, que en 1937 alcanzó un número de 147 diputados, distribuidos proporcionalmente a cada provincia de acuerdo con el Censo de 1930³⁹. Esto porque existía un mandato constitucional en orden a establecer un escaño por cada 30.000 habitantes y un escaño adicional por cada fracción de 15.000 habitantes. De esta manera el número de diputados de cada circunscripción debía ser fijado de acuerdo a los censos decenales. Lamentablemente todas las elecciones desde 1930 a 1973 fueron practicadas de acuerdo al censo de 1930, porque el Congreso no aprobó los censos de 1940, 1950 y 1960.⁴⁰ No fue sino hasta 1969 que se crea un nuevo distrito electoral en Magallanes, aumentando el número total de escaños a 150. Pero si el mandato constitucional hubiera sido verdaderamente respetado, después del censo de 1970 la Cámara de Diputados habría tenido 296 escaños.⁴¹ Como no fue respetado se produjo una grave afectación en la representatividad de los diputados al sobre-representar los sectores rurales y sub-representar a los sectores urbanos, debido a la fuerte migración de los sectores rurales a los urbanos.⁴²

Del mismo modo la conformación del Senado desde su origen presentó una distorsión de la representatividad, provocando que las agrupaciones provinciales con conglomerados urbanos fuertes eligieran senadores con una media de sufragios mucho más elevada que las otras agrupaciones.⁴³

³⁹ NAVIA, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004” en *Política y Gobierno*, Vol. XII, Nº 2, II Semestre, 2005, p. 243.

⁴⁰ Nogueira, H.: *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p. 147.

⁴¹ Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., p. 244.

⁴² Nogueira, H.: *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p. 148.

⁴³ Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., 245.

2. Sistema electoral bajo la Constitución de 1980

2.1 Origen

Con posterioridad al derrocamiento del presidente Salvador Allende una vez asumido el poder por el gobierno militar de Augusto Pinochet se ordena conformar una Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (en adelante CENC) conocida también como la “comisión Ortúzar” debido al apellido de su presidente, Enrique Ortúzar. Es prontamente, en la sesión doceava de la CENC realizada el 6 de noviembre de 1973, donde por indicación de su integrante Jaime Guzmán se insta a considerar *“la adopción de un sistema electoral que garantice en las elecciones pluripersonales la debida proporcionalidad”*. Más tarde en la Sesión 330 del 8 de marzo de 1978 se encarga *“el estudio de un sistema electoral inspirado en un fórmula que permitiera manifestar una nueva expresión de la voluntad realmente mayoritaria del país”* Luego de ser dado a conocer este estudio comienza el debate entre los comisionados advirtiéndose como lo señala el acta de sesión número 372 *“un generalizado rechazo al sistema proporcional de cifra repartidora, de este modo se busca un sistema mayoritario que signifique la real expresión de las mayorías”*. Así Carmona, uno de los comisionados, señala en una de las sesiones que *“se debe eliminar el sistema de representación proporcional, ya que fue el causante de la mayoría de los males que el país sufrió, porque fomentó la sectorización de Chile, porque posibilitó la constitución de gobiernos de minoría”*.

Podemos deducir de este rechazo a la proporcionalidad, la creencia generalizada de que la representación proporcional cumplió un rol determinante en la crisis del sistema político del año 1973. Y por consiguiente que el nacimiento de un nuevo sistema debiera perseguir la instauración de un sistema político que sea estable y equilibrado. Siendo este fin alcanzable sólo con la implementación de un sistema distinto al proporcional. Este razonamiento de un sector de la CENC se resumía más o menos así:

La aplicación en Chile de un sistema más proporcional sería negativa porque contribuiría al multipartidismo, es decir, al fraccionamiento excesivo de las distintas posiciones políticas, no siempre basadas en diferencias ideológicas de trascendencia, y porque tienden a otorgarle un poder decisivo y sobredimensionado a partidos políticos pequeños o abiertamente minoritarios, todo lo cual redundaría en una baja gobernabilidad del país que adopta el sistema.⁴⁴

A menudo se ha relacionado representación proporcional, multipartidismo e incapacidad del sistema de partidos para generar mayorías parlamentarias unicolores o estables con problemas de gobierno⁴⁵. Esto se condice con la idea actual de algunos políticos que sostienen que la representación proporcional es, en cierta medida, responsable de los problemas políticos que

⁴⁴ Historia de la ley 18.799, p. 266.

⁴⁵ Nohlen, Dieter.: “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.175.

América Latina sufre hace décadas⁴⁶, los mismos que afirman que en Latinoamérica la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia no es casual.

Claramente podemos apreciar que la doctrina causalista que asocia sistema electoral y sistema político, estuvo presente en las propuestas de la CENC como también en los demás organismos que participaron en la etapa de estudio de un sistema electoral para nuestro país. Estaba presente esta “idea de realizar algún tipo de ingeniería electoral que alterara el sistema de partidos para corregir ciertos problemas experimentados en el pasado”⁴⁷ específicamente “uno de los objetivos del diseñador electoral era evitar lo que consideraba como la dañina proliferación de partidos políticos”⁴⁸

No obstante, también se advierte entre los comisionados un consenso en que debe buscarse un sistema electoral que implique una auténtica representatividad sobre la base la proporcionalidad ya sea zonal o regional. Probablemente por esta diversidad de criterios en la Comisión por una parte rechazo completo al proporcionalismo que es considerado la causa del multipartidismo y por otra parte la necesidad de una auténtica representatividad es que la propuesta de la comisión Ortúzar fue sumamente confusa. La proposición de la comisión Ortúzar consistía en una cámara de diputados integrada por 150 miembros elegidos por votación directa dejando el establecimiento de las circunscripciones a la ley de elecciones, las cuales podrían ser plurinominales o uninominales, agregaba que la conformación de la Cámara baja debería ser el resultado de una efectiva mayoría.⁴⁹

Si esta fórmula electoral nos parece de sumo vago la propuesta para la composición de la Cámara alta sólo responde al calificativo de *extremadamente confusa*. La CENC propuso para el Senado, un sistema de representación proporcional. Existiría una circunscripción nacional donde se escogerían 15 escaños cada 4 años por un período de 8 años, para completar 30 senadores. Los 15 candidatos con mayor votación serían electos. Pero no se especificó por cuantos candidatos debería votar cada elector. Esto se lo dejaba a la ley electoral, pero dice que los límites serían no menos de 5 ni más de 10.⁵⁰

Además de esta propuesta estaba la opinión particular de Enrique Ortúzar que considera dentro de las metas fundamentales de la nueva Constitución la composición de un senado mixto, esto es, en parte elegido por votación directa y en parte escogido por las fuerzas armadas, gremios, etc⁵¹.

Después de la propuesta de la comisión Ortúzar es el Consejo de Estado, presidido por Alessandri, quien sugiere un método electoral 10 diputados elegidos en distritos uninominales y un senado electo en circunscripciones regionales.⁵²

⁴⁶ Afirmación expuesta en la última Reunión del Grupo de Río por presidentes de la región. Reunión celebrada en Santiago de Chile del 8 al 10 de junio del 2003.

⁴⁷ Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., p. 247.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ídem*, p. 248.

⁵¹ Acta de la Comisión para la Nueva Constitución, Sesión 2ª, 25 de octubre de 1973, Vol. 1 p.4.

⁵² Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., p. 248.

Luego ambas propuestas, la de la Comisión Ortúzar y la del Consejo de Estado, fueron estudiadas por una comisión especial denominada la Comisión Fernández, así es ésta comisión la que es sindicada como creadora del sistema electoral binominal chileno.⁵³

Finalmente el proyecto de ley presentado por el gobierno militar alude a una Cámara de Diputados de 120 miembros, otorgándole a una ley orgánica el establecimiento de la fórmula electoral y para el caso de la Cámara Alta definió que cada región elegiría dos senadores, para totalizar así 26 senadores electos, sin establecer la fórmula electoral. A éstos se añadían 9 senadores no electos, entre designados y vitalicios. Más tarde, en 1989, una reforma constitucional permitiría la división de seis regiones en dos circunscripciones cada una, aumentando con esto el número de senadores electos.

Para el Senado el sistema binominal fue creado por la Comisión Fernández al incluir en la Constitución el artículo 45 que señala que se elegirían dos senadores por región.⁵⁴ El sistema binominal para la Cámara de Diputados fue establecido con posterioridad en la ley 18.700 de abril de 1989 y complementado por la ley 18.799, cuyo contenido era el mapa distrital, creado sospechosamente después del plebiscito de 1988, que entró en vigencia en mayo de 1989.

El trasfondo ideológico del sistema electoral creado, se manifiesta en la historia de la ley 18.799 que reflejan la intención del legislador de *no repetir la nefasta experiencia electoral del pasado* y la opinión de que para eso resultaba fundamental la creación de un sistema mayoritario que diera expresión a las grandes corrientes mayoritarias, que comprendiera pocos diputados por distrito.⁵⁵ La misma idea se repite en el mensaje presidencial y en el informe técnico de la misma ley. Este pensamiento de *no tropezar con la misma piedra*, de evitar cualquier método o fórmula electoral que derive en un multipartidismo excesivo y fomento de los ideologismos; el rechazo a un sistema uninominal o de un proporcional de tres diputados por distrito porque esto, a juicio del ejecutivo, se traduciría en un mayoría incontrarrestable a la cual no podría hacerle frente ningún quórum constitucional.⁵⁶

De este modo e influenciado por esta corriente o pensamiento de que no se debían volver a cometer los mismos errores del pasado y que con este fin se debían perfeccionar o reemplazar numerosas instituciones que contribuyeron a la debilidad del sistema político que rigió hasta 1973. Y bajo la fiel creencia en la existencia de una relación causalística entre sistema electoral y sistemas de partidos, nace el sistema binominal como el sistema electoral para elegir a diputados y senadores del Congreso Nacional chileno.

⁵³ Cfr. Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., p. 248

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ídem*, p. 251.

⁵⁶ *Ídem*, p. 252.

2.2 Regulación aplicable.

El sistema electoral parlamentario vigente en Chile tiene su origen durante el gobierno militar de Augusto Pinochet en la Constitución Política de 1980, siendo las disposiciones de la Constitución complementadas específicamente la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700 del 19 de abril de 1989; Ley Orgánica Constitucional N° 18.799 del 12 de mayo de 1989 que modifica y sustituyó algunos de artículos de la ley 18.700 y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

2.2.1 Constitución.

La Constitución Política de la República de Chile de 1980 en su artículo 4° sostiene que *“Chile es una república democrática”*. Así el constituyente declara que Chile como república independiente goza de tal calidad.

Anteriormente hemos expuesto la importancia del sistema electoral y del proceso eleccionario en un estado democrático, ya que, si bien no sólo en un estado democrático se llevan a cabo elecciones, no es sino en uno democrático donde el sistema electoral cobra real importancia, al legitimar el poder. En los estados modernos el sistema electoral es considerado un método democrático y también un mecanismo de control de los ciudadanos.

Inmediatamente después, la Constitución en su artículo 5° dice que *“La soberanía reside esencialmente en la Nación y que su ejercicio se realizará por el pueblo a través de las elecciones periódicas y del plebiscito”*. La Constitución de 1980 adopta la concepción de soberanía nacional que designa como titular de la soberanía o poder político, a la Nación, la Nación como ente abstracto, como entidad superior a los ciudadanos en conjunto. Necesariamente la idea de soberanía nacional está asociada a representación, esto porque se entiende que la Nación como ente abstracto, como persona moral no puede actuar por sí misma y/o expresarse, siendo su única forma de expresión la que realiza a través sus representantes, los representantes de esta Nación en quien reside el poder del Estado.

No parece menos importante mencionar que hubo integrantes de la Comisión Ortúzar que abogaban por una inclusión en la constitución del concepto de soberanía popular mostrándose en desacuerdo con la concepción de una soberanía residente en un ente sin voluntad propia, específicamente Sergio Diez consideraba que la soberanía residía en el pueblo y que este como tal era capaz de tomar una decisión para orientar el poder y que, en concreto, esta soberanía se manifestaba por la voluntad del cuerpo electoral, mediante elecciones.⁵⁷

Ahora bien, independiente de la doctrina adoptada en esta materia, el artículo 5° de la Constitución recalca la importancia del proceso eleccionario por situarlo explícitamente como una de las formas de ejercitar la soberanía.

⁵⁷ Acta de La comisión para la Nueva Constitución, Sesión 48ª, 25 de junio de 1974, Vol. 1 pp. 6, 11, 13,14 y 15.

Siguiendo, la carta fundamental en su artículo 18 agrega que *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales en todo lo no previsto por esta Constitución...”*. De esta forma desecha la idea de que la carta constitucional contenga el método electoral de parlamentario. No obstante en el caso del Senado el artículo 45 de la Constitución señalaba que *“A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”*, así incorporaba el modelo de sistema binominal a nivel constitucional. Esta referencia al sistema binominal es derogado de la Constitución en el 2005.

Entonces, en la actualidad la Constitución Política chilena en su artículo 5º, como ya señalamos, alude directamente a proceso eleccionario o elecciones como la manera en que el pueblo ejercita la soberanía de la Nación; en su artículo 18 señala la existencia de un sistema electoral público cuya ley orgánica detallará su funcionamiento; en su artículo 47 señala que la Cámara de Diputados se encuentra integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que determine la ley respectiva, que esta cámara se renovará totalmente cada cuatro años; el artículo 49 establece que el Senado se compone de miembros elegidos por votación directa en circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país y que cada región del país constituirá al menos una circunscripción, pero que será una ley orgánica la que en definitiva determinará el número de senadores, forma de elección y circunscripciones. Además los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años; y agrega el artículo 51 que las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Estos constituyen los lineamientos generales del sistema electoral contenidos en la Carta Fundamental de 1980, es en base a éstos que se construye el derecho electoral chileno.

2.2.2 Normativa internacional.

Hoy en día es reconocido por todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho fundamental, el derecho humano fundamental a la participación en la dirección de asuntos públicos. Por esta razón en todos los estados se toman las medidas necesarias para procurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, siendo la forma más común y viable la adopción de un sistema electoral sustentado en el derecho de sufragio universal, libre, igualitario y secreto. El derecho a participar en el gobierno está proclamado y garantizado básicamente en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como también por otros tratados y declaraciones⁵⁸.

El que sea considerado por la comunidad internacional como un derecho humano es particularmente importante para la República de Chile, esto porque nuestra Constitución reconoce como uno de los límites a la soberanía de la Nación el respeto a los derechos esenciales

⁵⁸ **Centro de Derechos Humanos.**: *Manual sobre los aspectos jurídicos técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, op.cit., pp. 1-20.

que emanan de la naturaleza humana. Y a su vez, estatuye como un deber de los órganos del Estado la promoción de estos derechos garantizados por tratados internacionales ratificados y vigentes.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles o Políticos entró en vigor en Chile el 27 de agosto de 1992 y nuestro país actualmente es considerado miembro de Naciones Unidas.

2.2.3 Ley 18.700.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N ° 18.700 básicamente en sus artículos 109 *bis*, 178, 179, 180 y 181 describe nuestro método de conversión de votos en escaños parlamentarios. Los artículos que inciden directamente en el proceso de transformación de votos a escaños son los integrados a esta ley con posterioridad al plebiscito de 1989. Así el artículo 109 *bis* indica que resultarán electos los dos senadores o diputados de una misma lista, cuando esta lista alcanzare el mayor número de votos y excediere a la lista que le sigue en votación, en al menos el doble de votos. Si así no ocurriere, las listas que obtengan las dos más altas mayorías elegirán un cargo cada uno, siendo elegidos finalmente los candidatos de cada lista que hayan obtenido las más altas mayorías.

El artículo 178 presenta la división de los sesenta distritos electorales para la elección de la cámara de diputados. Asimismo el artículo 180 divide el país en circunscripciones senatoriales.

2.2.4 Ley 18.556.

La Ley Orgánica Constitucional 18.556 sobre Sistemas de inscripciones electorales y Servicio Electoral. Esta ley primordialmente establece el procedimiento mediante el cual los ciudadanos y extranjeros quedan habilitados para participar en la elección popular de las autoridades políticas respectivas, esto es, el trámite de inscripción en los registros electorales. Todos los chilenos mayores de 18 años que no hayan sido condenados a pena aflictiva y los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, mayores de edad, que tampoco hayan sido condenados a pena aflictiva podrán inscribirse en los registros electorales y participar en el proceso electoral.

Además esta ley instituye algunos los organismos electorales de nuestro sistema electoral público, entre ellos, el Servicio Electoral, las Juntas Electorales y las Juntas Inscriptoras.

3. Funcionamiento.

Según lo dispone nuestra Constitución *“La Cámara de Diputados está conformada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica respectiva”*. La constitución no describe el sistema por el cual se elegirá a los diputados. Ahora bien, de acuerdo a la ley orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios N ° 18.700 nuestro sistema electoral parlamentario es un mecanismo por medio del cual se seleccionan dos candidatos en cada uno de los 60 distritos para la elección de diputados. En el caso de los senadores la Constitución no señala ni el número, ni fórmula y también delega a una la ley orgánica respectiva el establecimiento de las circunscripciones senatoriales respectivas,

pero también de acuerdo a la ley N ° 18.700 se escogen dos candidatos en cada una de las 19 circunscripciones.⁵⁹

Este sistema permite conformar coaliciones, pudiendo éstas presentar listas en cada distrito, de máximo dos candidatos, que unidos a los candidatos de otras listas competirán por los dos escaños del distrito. El total de los votos obtenidos por los dos candidatos de una misma lista son sumados con el objetivo de asignar los dos escaños. Así el artículo 4° de la ley 18.700 expresa que *“las declaraciones de candidatura a senadores o diputados que presenten los partidos políticos o pactos electorales podrán incluir hasta dos candidatos por región o distrito según corresponda”*.

Finalmente resultan elegidos ambos candidatos de una misma lista cuando ésta alcanza el mayor número de los sufragios y además obtiene más del doble de los votos que la lista que la sigue en número de sufragios. Si la lista con mayor cantidad de votos no consigue doblar en votos a la lista que le sigue, obtiene un escaño cada una de las listas que obtengan las dos más altas mayorías de votos, siendo electos aquellos candidatos que obtuvieron más votos dentro de sus listas.⁶⁰

Lo que ocurre entonces es que el sistema binominal “tiende a generar un sistema que ofrece una prima a la segunda fuerza o bloque, mientras ésta tenga una votación que no baje a menos de la mitad de la primera fuerza electoral”⁶¹. De este modo, este sistema incentiva, como veremos más adelante la formación de pactos o coaliciones políticas estables que conformando una lista única se aseguran un escaño.

4. Clasificación.

Según una distinción clásica basada para estos efectos en la fórmula de decisión, esto es, en la forma de traducción de votos obtenidos en distribución de puestos o cargos, los sistemas electorales se clasifican en: sistema electoral mayoritario que es aquel en que para la asignación del cargo cuentan sólo los votos a favor del ganador y los demás no son considerados. Y el proporcional que en cambio es aquel en que todos los votos cuentan en igual medida y que a su vez, según la fórmula de representación, constituye el reflejo de la sociedad.

Según Nogueira Alcalá el sistema binominal no es un sistema mayoritario, ya que si ninguna lista obtiene el doble de votos de la que siga en votación, cada lista obtiene un solo cargo, aún cuando la primera obtuviere un 66,6% y la otra un 33,4% de los votos. Busca lo contrario a los sistemas mayoritarios esto es subrepresentar la mayoría y a su vez sobre representar a la lista o coalición minoritaria. Tampoco se trataría de un sistema proporcional ya que no hay proporcionalidad entre votación y cargos obtenidos. De esta forma concluye con que se trata de “un sistema empírico que no obedece a principios básicos de un régimen republicano y

⁵⁹ **Garrido, C y Cabezas, J.:** “Modificaciones al sistema binominal: La necesidad de una reforma. Las iniciativas gubernamentales y el diseño en el Congreso” en **De la Fuente, G., Contreras, S., Hidalgo, P., y Sau, J.** (Eds): *Economía, instituciones y política en Chile*, Serie de estudios, volumen 4, LOM Ediciones, Santiago, 2009, p.185.

⁶⁰ **GARRIDO, C. y NAVIA, P.:** “Candidatos fuertes en la Concertación ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?”, *Estudios Públicos*, 99 (invierno), 2006, p.166.

⁶¹ **Nogueira, H.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p.129.

democrático representativo donde las mayorías tienen derecho a gobernar y las minorías de ser oposición con una representación parlamentaria equivalente a su carácter de tales”.⁶²

En base a lo que dijimos, en cuanto al origen del sistema binominal, éste no buscaba tener resultados proporcionales de hecho en la historia de la ley 18.799 el sistema electoral binominal era designado como el sistema “mayoritario binominal”.⁶³

Según Nohlen se trata de “un sistema no tanto mayoritario sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país en detrimento de la primera mayoría”⁶⁴, quizás de un “mayoritario con peculiares efectos comparado con el uninominal”.⁶⁵ Más tarde, Nohlen dice que el tamaño de su distrito lo acerca a los sistemas proporcionales dando ventaja a la minoría.⁶⁶ Pero finalmente, en posteriores publicaciones, termina planteando su carácter *sui generis* ya que “no favorece al partido mayoritario sino que tiene efectos proporcionales a la vez que excluye de la representación a los partidos que no poseen capacidad para coaligarse”⁶⁷.

Sin embargo, y pese a estos diagnósticos, según algunos autores el sistema ha generado resultados proporcionales para los partidos que deciden entrar en una de las dos grandes coaliciones. Así para algunos “el sistema binominal es en rigor un sistema que distribuye escaños al interior de los principales pactos con alto grado de proporcionalidad, con la salvedad que distritos duales generan efectos políticos mayoritarios, al reforzar bloques y excluir fuerzas no alineadas. Por ello es proporcional excluyente”⁶⁸. Según Von Baer “pese a ser un sistema proporcional, el binominal chileno, al tener umbrales de representación tan altos privilegia a las mayorías”.⁶⁹

En definitiva la doctrina concuerda en el hecho de que el sistema “tiene un efecto mayoritario respecto a los partidos pequeños que no entran en las dos coaliciones grandes. Sin embargo, como consecuencia de la negociación entre los líderes partidarios, los resultados de los partidos que son parte de las alianzas políticas más grandes, son proporcionales”⁷⁰.

Parte de la doctrina ha insistido en seguir calificando el sistema como un sistema mayoritario.⁷¹ También como un sistema semi mayoritario⁷², como un sistema “mayoritario binominal”⁷³ o como un sistema de tendencia mayoritaria.⁷⁴

⁶² **Nogueira, H.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p.122.

⁶³ Historia de la Ley 18.799, p. 268.

⁶⁴ **DUVAL, T y PERTUZÉ, F.:** “Reforma al sistema binominal: Hacia un sistema proporcional, compensatorio y competitivo” en *Revista Enfoques*, número 005, Universidad Central de Chile, Santiago, 2006, p. 145.

⁶⁵ VVAA: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma”, op.cit., p. 4.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ **NOHLEN, D.:** “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, número 001, 2006, p. 192.

⁶⁸ **Auth, P.:** “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios” en **Hunneus, C.** (Comp.): *La reforma al sistema binominal en Chile: una contribución al debate*, Catalonia Ltda, Santiago, 2006, p.33.

⁶⁹ VVAA: “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma”, op.cit., p. 4.

⁷⁰ **Auth, P.:** “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios”, op. cit., p. 37.

⁷¹ Cfr. **TAGLE, A.:** “Comentario en torno a los trabajos de José María Fuentes y Peter Siavelis” en *Estudios Públicos*, 51(invierno 1993), p. 327.

⁷² Cfr. **Fernández, M.:** “El sistema político chileno. Características y tendencias” en **Tolosa, C y Lahera, E.** (Eds.): *Chile en los noventa, Presidencial de la República*, Santiago, DOLMEN, 1998, p. 28.

⁷³ Cfr. **SIAVELIS, P.:** “Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas” en *Estudios Públicos*, Número 51. Invierno de 1993, p.235.

Por nuestra parte, sostendremos que nuestro sistema electoral parlamentario constituye sin duda un sistema *sui generis*. No pudiendo encuadrarse completamente dentro de las clasificaciones tradicionales de proporcional o mayoritario.

5. Principales Críticas.

5.1 Origen autoritario y legitimidad.

Kamel Kazor señalaba que: “la realidad constitucional de Chile vive una contradicción entre la consolidación de nuevos principios democráticos (garantías de los derechos fundamentales, pluralismo político, elegibilidad de los órganos político-representativos) y la dificultad que representa la inspiración no precisamente democrática de la actual Carta Política”⁷⁵. Para nadie resultará desconocida la falta de legitimidad *de origen* de la Constitución de 1980. Esto porque es fruto de un constituyente autoritario, específicamente la Junta de Gobierno, Consejo de Estado y la Comisión de Estudio para una nueva Constitución, cuyos integrantes no eran representantes de pluralidad ideológica que se necesita para crear una Constitución democrática y porque se realizó mediante un plebiscito que no observó las mínimas garantías de libertad e información.⁷⁶

Se sostiene que el sistema electoral es uno de los muchos obstáculos o restricciones a la soberanía popular con los que se entrega el poder en 1989. Estos obstáculos son los también llamados por la doctrina “enclaves antidemocráticos”, que sería el núcleo esencial de lo que se considera una democracia protegida.⁷⁷ Estas restricciones u obstáculos se detectan a partir del análisis de la Constitución desde la perspectiva de su contenido. Uno de ellos, la implementación del sistema binominal como sistema electoral parlamentario, evitó que la primera mayoría ejerciera efectivamente su representatividad en el parlamento por el hecho de atribuirle un gran porcentaje de escaños a la segunda mayoría.

Afortunadamente en la actualidad podemos apreciar que en el caso de la composición del Senado se suprimió la figura de senador designado y vitalicio que era otro de los enclaves autoritarios, esto sin duda restó fuerza al diseño ideado durante el régimen militar.

La gran reforma constitucional de 2005 que incluyó modificaciones importantes en la integración de instituciones políticas tan importantes como el Tribunal Constitucional, también la disminución en las atribuciones del Consejo de Estado, etc. Nos conduce a preguntarnos en que medida esta gran reforma contribuye a legitimar la Constitución. En este mismo sentido Kazor se pregunta si se puede sostener, después de todas las modificaciones a la Constitución, que ésta tenga el carácter de democrática. Su respuesta distingue entre la eficacia jurídica de una Carta fundamental y su legitimidad democrática y señala que si bien la eficacia de nuestra Constitución

⁷⁴ GUZMÁN, E.: “Reflexiones sobre el sistema binominal” en *Estudios Públicos*, número 51, invierno 1993, pp. 305 y 306.

⁷⁵ CAZOR, K y FERNÁNDEZ, M.: “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Volumen 13, diciembre, 2002, p. 148.

⁷⁶ *Ídem*, p. 152.

⁷⁷ Cazor K. y Fernández M.: “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales”, op.cit., p. 152.

ha mejorado *no se ha fortalecido el principio legitimador del pueblo como categoría jurídica*. Los obstáculos o enclaves antidemocráticos no aseguran a su entender el libre desarrollo de un régimen democrático pleno.⁷⁸

Sostendremos respecto a esta crítica que pese a las grandes modificaciones de la Constitución de 1980 y pese a su eficacia actual el razonamiento sigue teniendo pleno sentido y validez. A pesar de que pudiere ser tomado como una apreciación sólo de sectores contrarios al gobierno militar, la doctrina concuerda en la necesidad de que el o los órganos constituyentes sean una entidad de carácter pluralista como antecedente necesario para asegurar que el producto de su trabajo será un instrumento capaz de integrar a la sociedad completa y que hará a todos los sectores de la sociedad partícipes de las decisiones de gobierno, que en definitiva repercuten en la vida de todos.

5.2 Representatividad y exclusión de minorías.

De acuerdo a la clasificación clásica de sistemas electorales que distingue entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales también podremos diferenciar conceptos distintos de representación. En este sentido el sistema mayoritario intenta lograr una mayor estabilidad y la creación de mayorías de gobierno. Los partidarios de los sistemas proporcionales argumentan que los sistemas mayoritarios “crean una desproporcionalidad entre las preferencias populares y la representación política real”⁷⁹. Para este sector “el sistema proporcional incentiva la estabilidad al conseguir un reflejo más fiel del electorado en la representación parlamentaria”⁸⁰.

Según Navia los sistemas mayoritarios son menos democráticos al dejar importantes sectores de la población sin representación. No son un fiel reflejo de la sociedad. Claramente esto en un sociedad homogénea no tendría mayor importancia, pero sí la tiene en sociedades plurales con distintas tendencias ideológicas. En cambio los sistemas proporcionales al no forzar a la sociedad a crear mayorías artificiales incentivan el multipartidismo.⁸¹

Básicamente la crítica al sistema binominal como sistema excluyente alude a que el sistema electoral vigente en Chile para elegir senadores y diputados puede dejar fácilmente a importantes sectores políticos sin representación o considerablemente sub-representados en el Congreso. Esta condición se debe a las características del sistema que fue creado como un sistema “mayoritario” que como tal busca generar mayorías que permitan una mayor estabilidad y *governabilidad*. Pero este ideal resulta contrario a la premisa de que “la representación de todos los sectores sociales contribuye a la legitimidad del sistema”⁸²

⁷⁸ **Cazor K. y Fernández M.:** “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales”, op.cit., p.157.

⁷⁹ **VALENZUELA, A. y SIAVELIS, P.:** “Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile” en *Estudios Públicos*, Número 43, Invierno de 1991, p. 35.

⁸⁰ *Ídem*, p. 36.

⁸¹ *Ídem*, p. 37.

⁸² **Siavelis, P.:** “Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas, op. cit., p.231.

La situación que se da en el parlamento chileno es que el sistema electoral deja sin representación a los partidos políticos que no logren formar parte de coaliciones amplias.⁸³ Esto genera que fuerzas política con hasta un quince por ciento de votación estén excluidas del Congreso Nacional.⁸⁴ El ejemplo más claro lo constituye el Partido Comunista y los diferentes pactos que este ha conformado.⁸⁵ Este es un caso emblemático respecto a la real representatividad del parlamento.

El argumento contra esta crítica radica en que en la implementación de un sistema electoral se tiene en un cuenta no sólo el factor representatividad sino también la *governabilidad*⁸⁶, de este modo se dice que en el diseño del sistema binominal predominó el objetivo *governabilidad*, esta es la causa de la exclusión de algunos sectores, esto tiene sentido, pero frente a un caso emblemático como lo es el del Partido Comunista y las listas que ha formado en todos estos años, que aún alcanzando grandes votaciones no tienen escaños, no cabe duda de que existe un dificultad en orden a que no es posible lograr un equilibrio de los principios como *governabilidad* y representatividad maximizando en gran medida uno de ellos, pues esto irá necesariamente, en desmedro del otro.

⁸³ CUMPLIDO, F.: “Integración del senado y método electoral” en *Ius et Praxis*, Volumen 8, número 001, 2002, p. 530.

⁸⁴ *Ídem*, p. 537.

⁸⁵ Cfr. Duval, T. y Pertuzé, C.: “Reforma al sistema binominal: Hacia un sistema proporcional compensatorio y competitivo” op. cit., pp. 149 y 150.

⁸⁶ VERDUGO, M.: *Las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 191.

Capítulo III. Sistema binominal y coaliciones. Relación existente entre sistema electoral imperante y dos bloques políticos actuales.

Chile actualmente tiene un sistema de partidos consistente en dos grandes bloques o alianzas conformadas en su mayoría por partidos tradicionales. El sistema de partidos actual se distinguiría al del período pre- autoritario por la existencia de estas dos estables y cohesionadas alianzas o pactos políticos.

Resulta entonces necesario analizar el sistema de partidos anterior al gobierno militar para inmediatamente compararlo con el actual sistema de partidos para poder establecer finalmente, en que medida existe causalidad entre el sistema binominal y la conformación de estas dos coaliciones políticas.

1. Sistema de partidos durante la vigencia de la Constitución de 1925.

1.1 Contexto histórico.

La Constitución de 1925 se instala en medio de la crisis económica que produjo en Chile la invención del salitre sintético y la ineficacia de un gobierno parlamentario que permitía que los parlamentarios bloquearan las reformas sociales propuestas por el Presidente. Esta crisis tiene como clímax el conocido “ruido de sables” en el que un grupo de militares de bajo rango asisten a la sesión del Congreso en que se discutía con premura la dieta parlamentaria, estos militares golpean el suelo con sus sables en señal de protesta. Producto de este evento, que no es más que una muestra convincente del rechazo social a la conducta del Congreso, se constituye un comité militar que dirige la aprobación de leyes.

Luego de presiones militares, en 1924 Alessandri debe abandonar el país, pero en 1925 regresa a petición de otra Junta Militar. Es en este punto en que Alessandri plantea la creación de una nueva Constitución.

Más tarde su sucesor Emiliano Figueroa también deberá abandonar el poder por la aparición en la escena política del coronel Ibáñez del Campo.

Transcurre así un período de siete años de continuas irregularidades o anomalías políticas sujetas al gobierno dictatorial de Ibáñez. En esta época los partidos de izquierda y sindicalistas son reprimidos, así como líderes de diferentes partidos políticos son exiliados.

Después de la renuncia de Ibáñez queda en el poder el radical Juan Montero quien sería depuesto en 1932 por un movimiento cívico militar. Con posterioridad resulta electo Arturo Alessandri. Y a partir de su gobierno se vuelve a un sistema presidencialista y se concreta la separación de la iglesia y el Estado. A este gobierno le sigue un período de normalidad democrática, período que sólo se ve interrumpido en septiembre de 1973.

1.2 Sistema partidario.

Durante los siete años de inestabilidad política antes mencionada, entre 1925 y 1932, se vuelve a un sistema presidencialista y se concreta la separación entre la iglesia y el Estado. Se produce entonces lo que en el lenguaje de Lipset y Rokkan se denomina una nueva “*fisura*

*generativa*⁸⁷ radicada ahora en el conflicto trabajador/empresario y no en la pugna clerical/anticlerical como lo había sido anteriormente. Ahora el aspecto socioeconómico se transforma en el centro del sistema partidario. Sin embargo el conflicto clerical/anticlerical no desapareció por completo, siendo aún un antecedente importante en la conformación de coaliciones.

La Constitución de 1925 afecta el sistema partidario por la reforma que experimenta a través de ella el régimen electoral que transformó las elecciones presidenciales realizadas a través del Colegio Electoral en un sistema eleccionario directo a través del cual resultaba electo presidente el candidato que obtuviera mayoría absoluta de los votos ciudadanos o de lo contrario el que resultare electo por el Congreso Pleno, de entre los dos candidatos que alcanzaren las más altas votaciones.

Para las elecciones del Senado, Cámara de Diputados se utilizó el Método D' Hondt. Esto modificó el esquema partidario ya que incentivó la formación de partidos, a los que además ya no se les anteponían grandes barreras., bastaba para participar en el proceso eleccionario, la inscripción de un partido y la respectiva lista o simplemente de una lista independiente. Pese al multipartidismo existente la descripción del sistema sigue atendiendo a un sistema de partidos muy institucionalizado, caracterizado por partidos que contaban con una desarrollada militancia y activismo, además de la presencia de coaliciones muy poco estables.

1.2.1 Institucionalización. Principales partidos políticos.

Durante este período los principales partidos fueron el Partido Radical, el Partido Liberal, el Partido Conservador, Partido Demócrata Cristiano, el Partido Comunista, Partido Socialista, entre otros.

El Partido Radical pudo adecuarse mejor al nuevo paisaje político basado en la fisura socioeconómica, adquirió la imagen de partido de “clase media”. Adjudicándose también el carácter de partido centrista.

La nueva preponderancia de la cuestión socioeconómica debilitó al Partido Liberal que nace de la pugna clerical/anticlerical a la vez que se vieron evidentemente menguadas sus votaciones por el naciente apoyo a los partidos de izquierda que también se consideraban anticlericales, pero que además contaban con un discurso fuerte en cuanto al tema social y laboral. Despojados de este segmento del electorado, el Partido Liberal pasó en este nuevo esquema partidista a pertenecer al polo derechista.

El Partido Conservador, un partido estrechamente vinculado a la Iglesia Católica, incluía a gente de todos los sectores socioeconómicos incluyendo dentro de su liderazgo a las familias más acaudaladas del país. Quizás esta fue la razón por la que el Partido Conservador presentara diferencias de criterio al intentar alinearse en función de concepciones socioeconómicas. Los conservadores que se mostraron a favor de la incipiente doctrina social progresista de la iglesia

⁸⁷ VALENZUELA, S.: “Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado” en *Estudios Públicos*, número 75, invierno 1999, p. 277.

Católica se identificaban como un segmento social cristiano. En los años treinta una nueva generación buscó poner al partido en el sendero de la acción social. Este grupo fue liderado por Eduardo Frei Montalva, no sin presentar problemas con la iglesia que aún prefería la lealtad al Partido Conservador. A raíz de esto en 1935 se organizó la Falange Conservadora como un partido pequeño asociado al Partido Conservador que finalmente luego de las presidenciales de 1938 abandona el partido. Más tarde el Partido Conservador seguiría dividiéndose esta vez en dos frentes: uno que rechazó la Ley de Defensa que proscribía al Partido Comunista y otro que no se oponía a su aplicación. Finalmente en 1957 la vertiente social cristiana se une para formar el Partido Demócrata Cristiano situándose como el partido centrista en materias socioeconómicas.

Para los partidos de izquierda siempre el eje importante fue el socioeconómico, el Partido Comunista nace del Partido Socialista Obrero en 1922. Emerge con una fuerza mayoritaria en el movimiento sindical. Pero su postura es radicalizada como efecto de la “*bolchevización*” y de la represión ejercida sobre él por la dictadura de Ibáñez. A fines del gobierno de Ibáñez la presencia sindical del Partido Comunista fue reducida significativamente viéndose enormemente reducido su papel en la política chilena.

El Partido Socialista fue fundado en 1933 y unió varios sectores y absorbió a un bloque importante de líderes sindicales lo que le otorgó el título de representante de los intereses de los trabajadores.

El Partido Agrario Laborista fue un conglomerado político que tuvo importancia por su apoyo a Ibáñez en su campaña para la presidencia en 1952. En 1953 logra conseguir el mayor bloque de diputados, pero su presencia menguó junto con la presencia y popularidad de Carlos Ibáñez.

El Partido Nacional fue fundado en 1966 como resultado de la fusión principalmente de los partidos Liberal y Conservador. Esto como consecuencia del escaso apoyo electoral de la derecha en las elecciones parlamentarias de 1965. Con ello por primera vez la derecha se sumaba a la competencia partidaria agrupada en un solo bloque político.

1.2.2 Multipartidismo.

La implementación en el año 1932 del sistema proporcional con método de escrutinio D'Hondt, para las elecciones municipales y de senadores y diputados, transformó el esquema partidista vigente ya que incentivó la formación partidaria. Además, en esta etapa de la historia de Chile, bastaba para participar en el proceso eleccionario, la inscripción de un partido y su respectiva lista o simplemente de una lista independiente. Los partidos podían formar a la vez pactos por región de modo que los candidatos de un partido podían aparecer en otra lista en algunos distritos electorales. Entonces los 10 o 25 partidos promedio, presentes en las elecciones parlamentarias podían tener más de 100 listas de candidatos a lo largo de Chile, entre listas de partidos nacionales conocidos, listas nacionales, regionales o locales, listas presentadas por

grupos nuevos con aspiraciones partidarias y listas organizadas por independientes y protagonizadas por distintos movimientos como sindicatos y asociaciones.⁸⁸

Sin duda el método D' Hondt favoreció el fraccionamiento partidario. Resulta evidente que el sistema de partidos tenía el carácter de multipartidista. El multipartidismo es indiscutible cuando llegan a existir en la escena política simultáneamente treinta partidos políticos. Sin embargo nunca fueron más de cinco o seis los relevantes⁸⁹. Obteniendo los principales partidos no menos de un 75 por ciento de la votación total en las elecciones parlamentarias.⁹⁰

1.2.3 Polarización.

La polarización es una característica que responde a la clasificación del sistema de partidos atendiendo a las posturas ideológicas de los distintos partidos políticos en competencia. Según Scully y Valenzuela la polarización del sistema de partidos se intensificó a fines de los años sesenta cuando el Partido Socialista adoptó una posición marxista-leninista proclive a la revolución cubana, además del éxodo de segmentos cristianos de izquierda que se escindieron de la Democracia Cristiana para unirse a fuerzas de izquierda, agregándose a esto, la falta, sin precedentes, de cooperación y acuerdo entre los partidos centristas y la cristalización de un partido de dureza más derechista que se consolidó en el Partido Nacional. Éste adoptó una postura de fuerte rechazo al gobierno demócrata cristiano de Frei Montalva y su plan de reforma agraria, esto luego que el Presidente Frei decidiera no formar coaliciones ministeriales con otros partidos aún careciendo de mayoría en el Senado y a pesar de que su propia elección sólo fuera posible con los votos de la misma derecha.⁹¹

Es así como el sistema partidario chileno experimentó desde fines de los sesenta, una polarización progresiva esto porque nunca estuvo más claro que el eje del sistema era el socioeconómico, además de la carencia dentro del espectro político, de una figura política destacada individualmente o un legado de aquella. Esta polarización alcanza niveles insospechados cuando el Partido Radical decide aliarse a fuerzas de izquierda para las elecciones presidenciales de 1970 y la derecha insistiera con la candidatura de Arturo Alessandri, el resultado fue la elección de Salvador Allende. Posteriormente para las elecciones parlamentarias de 1973 el Partido Demócrata Cristiano forma alianza con la derecha configurando nuevamente un sistema partidario de dos bloques: Confederación Democrática y Unidad Popular. Estas dos fuerzas políticas representan el clímax de la polarización en nuestro sistema de partidos. De este modo la polarización se había acentuado fuertemente y más de la mitad de todas las comunas registraron una votación alta tanto para la derecha como para la izquierda.⁹²

⁸⁸ VALENZUELA, S.: "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile" en *Estudios Públicos*, número 58, otoño 1995, p. 41.

⁸⁹ SCULLY, T y VALENZUELA, S.: "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile" en *Estudios Públicos*, número 51, invierno 1993, p. 199.

⁹⁰ Valenzuela, S.: "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", op.cit., p. 41.

⁹¹ Cfr. Scully, T y Valenzuela, S.: "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", op. cit., p. 200.

⁹² Cfr. VALENZUELA, A.: "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario" en *Estudios Públicos*, número 64, primavera de 1996, pp. 12 y 14.

1.2.4 Competencia centrífuga.

Consecuencia de la polarización extrema en el sistema de partidos, principalmente desde fines de los sesenta, se apreciaba con claridad un tipo de competencia centrífuga, es decir, los partidos políticos se esmeraban por conquistar el voto de los extremos, esto es, votos de izquierda o derecha en su caso, como ejemplo más claro de este tipo de competencia son las elecciones parlamentarias de 1973.

1.2.5 Coaliciones.

Las coaliciones entre partidos políticos eran numerosas pero muy poco estables pudiendo identificarse entre 1932 y 1973 diecinueve coaliciones distintas. El tiempo aproximado de vida de una coalición era de 2,1 años y la coalición más duradera abarcó cinco años.⁹³ Las coaliciones o alianzas eran formadas preeminentemente para las elecciones presidenciales, esto porque si bien, en cuatro o cinco partidos radicaba la generalidad de los votos de las elecciones parlamentarias, un partido individualmente sólo alcanzaba, en el mejor de los casos, un cuarto de la votación total. Por esto resultaba imprescindible la formación de alianzas para llegar a la presidencia.

La coalición triunfante en las elecciones presidenciales debía participar dentro del primer gabinete como también ser el apoyo parlamentario que permitiera al presidente, llevar a cabo su proyecto gubernamental. No obstante las coaliciones ministeriales o parlamentarias tendían a cambiar durante el período presidencial, esto provocaba un efecto contrario al esperado al no contribuir a la disminución de la rotativa ministerial, dada la dificultad reconciliar coaliciones legislativas con las electorales.

El elemento central que unía a dos partidos fundamentales era una promesa mutua de compartir las posiciones ministeriales claves⁹⁴ “El problema de la estrategia a seguir para formar una coalición básica es que podía producir conflictos agudos al interior de los partidos llegando incluso a escisiones”⁹⁵. Un factor de complicación para la formación de alianzas era que los partidos con posiciones cercanas o las divisiones de un mismo partido debían competir entre sí por un mismo universo de militantes, simpatizantes y electores.⁹⁶ De todos modos y pese a estas dificultades el sistema partidario estuvo conformado por alianzas heterogéneas y cambiantes en las distintas circunscripciones.

Este panorama sufrió modificaciones mediante la ley electoral N ° 12.889 de 1958 que estableció el voto preferencial y prohibió los pactos electorales, obligando en las elecciones parlamentarias a cada partido a obtener escaños con su propio e individual respaldo electoral. Debido a esto, el sistema de partidos experimenta una baja en el número de partidos en la Cámara de Diputados, llegando en 1969 a ser sólo cinco los partidos con representación en la Cámara baja. La situación cambia cuando en 1973 el Tribunal Constitucional decide a favor de la garantía

⁹³ CAREY J.: “Partidos, coaliciones y el Congreso Chileno en los años noventa” en *Política y Gobierno*, Vol. VI, número 2, segundo semestre de 1999, p. 366.

⁹⁴ Valenzuela, A.: “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, op.cit., p. 54.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ídem*, p. 55.

de la libre organización interna de los partidos políticos, permitiendo nuevamente a los partidos a federarse y confederarse. De este modo en las elecciones parlamentarias de 1973 obtuvieron representación parlamentaria diez partidos políticos.⁹⁷

1.2.6 Tres tercios

Además de la condición multipartidista del sistema partidario, sobre la cual existe acuerdo unánime, gran parte de la doctrina alude a un esquema partidario consistente en tres tercios: derecha, centro e izquierda. Así, Valenzuela y Scully expresan que de los años treinta hasta el quiebre de la democracia en 1973 el sistema partidario chileno se caracterizó por su división en un segmentos de derecha, uno de centro y otro de izquierda además de su multipartidismo.⁹⁸

Al momento del quiebre de la democracia el sistema se conformaba de tres sectores con identidad propia e ideologías diferentes. La derecha estaba compuesta por el Partido Nacional, el centro por el Partido Demócrata Cristiano y la izquierda por el Partido Socialista, el Partido Comunista y algunos partidos menores. A juicio de Valenzuela el decir que la política electoral chilena mostraba una división de tres tercios no es exacto porque la derecha, el centro y la izquierda nunca fueron tercios ya que el polo de izquierda era más débil. En este sentido, para él resulta más correcto hablar de segmentos. Pero tampoco habría sólo tres segmentos si se agregaba la dimensión religiosa, pues ésta provocaba la división de cada segmento en al menos dos vertientes distintas.⁹⁹ Independiente de lo anterior resultaba bastante razonable hablar de la existencia del esquema de tres segmentos, el cual más adelante se vería debilitado cuando para las elecciones parlamentarias de 1973 la derecha y Partido Demócrata Cristiano, que correspondía al centro político, se unieran en una alianza denominada Confederación Democrática contra la Unidad Popular. Produciéndose un enfrentamiento entre izquierda versus derecha y centro. Con la llegada de la dictadura se vuelve a producir la división de los tres tercios, con una derecha que apoyaba el gobierno militar, el centro que lo hacía condicionalmente y la izquierda en abierta oposición.¹⁰⁰

En definitiva podríamos describir del modo que lo hace Sartori, al sistema de partidos imperante bajo al vigencia de esta Constitución, como una sistema de partidos multipartidista y polarizado¹⁰¹. Nogueira Alcalá agrega que el sistema de partidos chileno fue un sistema de multipartidismo puro, salvo durante el período de 1965-1969 en el que el sistema de partidos tuvo mas bien el carácter de un multipartidismo con partido dominante, siendo el Partido Demócrata

⁹⁷ Nogueira, H.: *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., pp. 151 y 152.

⁹⁸ Scully, T y Valenzuela, S.: "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", op. cit., pp. 198 y 199.

⁹⁹ Valenzuela, S.: "Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado", op.cit., 284.

¹⁰⁰ GARRIDO, C y NAVIA, P.: "Candidatos fuertes en la Concertación. ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?" en *Estudios Públicos*, número 99, invierno 2005, p. 173.

¹⁰¹ CRUZ-COKE, R.: *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1984, p. 134.

Cristiano quien obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la Cámara de Diputados con un total de 82 parlamentarios.¹⁰²

Asimismo podemos añadir al esquema partidario la presencia de variables, diversas y poco estables coaliciones políticas además de la conformación de tres segmentos claramente diferenciados: la derecha, el centro y la izquierda.

2. Sistema de partidos durante la vigencia de la Constitución de 1980.

2.1 Contexto Histórico.

Como ya señalamos, la Constitución de 1980 nace durante el régimen autoritario de Augusto Pinochet tras el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende en 1973. Esta Constitución fue aprobada en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980, un plebiscito no exento de cuestionamientos en cuanto a los resguardos y garantías con las que se llevo a cabo. No obstante esta Constitución comienza a regir en Chile desde el 11 de marzo de 1989.

2.2 Sistema de partidos.

Durante el gobierno autoritario de Augusto Pinochet el sistema de partidos sufrió diversas modificaciones. Al comienzo del régimen, el gobierno militar decide tomar como una de sus primeras medidas, la suspensión de la actividad partidaria y la proscripción de los partidos de izquierda, medida que en 1978 se extendería a los demócrata cristianos. Durante los años de interrupción de actividades político partidistas que siguieron, difícilmente podremos hablar de un sistema de partidos propiamente tal, sólo podremos hacerlo a partir de 1987 cuando se promulga la Ley Orgánica Constitucional 18.603 de los Partidos Políticos que permite que las instituciones partidarias vuelvan a participar activamente en la escena política.

2.2.1 Partidos políticos.

Con el nacimiento, en 1987, de la ley 18.603, que tiene como finalidad regular la actividad partidaria, se reanudan los movimientos partidistas.

El Partido Nacionalista, que fue el único partido que voluntariamente acató la suspensión de actividades prescrita por el gobierno militar, casi desaparece como tal. En su lugar se alzan dos nacientes denominaciones: Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente.

Renovación Nacional nace con una imagen de centro-derecha, en cambio la Unión Demócrata Independiente se sitúa más a la derecha del espectro político identificándose con las políticas y programas del régimen autoritario, inspirado en una mezcla de neoliberalismo y catolicismo conservador.

Como fuerzas contrarias al gobierno militar se inscriben, tras la reanudación de la vida política el Partido Humanista, el Demócrata Cristiano y el Radical.

Los partidos de izquierda tuvieron algo más de problemas en la reincorporación a la vida política al existir la prohibición de inscripción de partidos con tendencias marxistas. De todos modos los sectores socialistas moderados logran fundar el Partido por la Democracia (PPD) y en

¹⁰² **Nogueira, H.:** *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, op. cit., p. 152.

1989 otros dirigentes del Partido Socialista, con el fin de integrar a sectores más izquierdistas, crean el Partido Amplio de Izquierda Socialista. Bajo su amparo algunos candidatos de izquierda consiguen participar en las elecciones de 1989.

2.2.2 Polarización.

Cuando en 1990 asume la presidencia Patricio Aylwin, el sistema partidario chileno emerge con una marcada polarización, ésta radicada en la aceptación o discrepancia con el régimen institucional impuesto por la Constitución de 1980, especialmente por sus disposiciones transitorias y los resabios autoritarios que conformaban lo que se conoció como “democracia protegida”. De este modo los dos grandes grupos eran por una parte, los que consideraban que era necesario y prudente seguir respetando este régimen impuesto por el gobierno militar y el otro grupo que en cambio consideraba que para que Chile se repusiera democráticamente y se recuperara completamente de años de dictadura eran necesarios los cambios institucionales.

Sin embargo actualmente el sistema de partidos no exhibe ya la misma incitada distancia ideológica que había y por ende ya no calza con el pluralismo polarizado. Esto por el efecto que tendría el sistema binominal de instar a moderar las posiciones de los partidos al incentivar en demasía a los partidos a confluir en pactos electorales, cuestión que hace absolutamente necesaria la negociación interpartidos que incluye una obligada atenuación de las posturas políticas.

Se ha relegado, sin lugar a dudas, las fuentes tradicionales de conflicto entre los partidos contribuyendo a la disminución de la polarización del sistema partidario¹⁰³.

2.2.3 Competencia centripeta.

El sistema de partidos que surge tras el régimen autoritario es distinto al del pasado, “los dirigentes actuales, con excepción de los comunistas y algunos sectores socialistas minoritarios a la izquierda del espectro, y en alguna medida de la UDI en el extremo opuesto, se esfuerzan hoy por resaltar la naturaleza centrista de sus posturas y programas”¹⁰⁴

Podríamos referirnos entonces, a un cambio en el tipo de competencia predominante en este nuevo sistema de partidos. El que antes existía se caracterizaba e incluso se vio acentuado a fines de los sesenta y principio de los setenta, por la presencia de una competencia centrífuga, es decir, los diversos partidos políticos y alianzas dirigían todas sus fuerzas y recursos en conquistar los votos de derecha o los de izquierda. En cambio lo que hemos experimentado luego de la experiencia autoritaria ha sido un intento por parte de todos los sectores de la moderación de sus posturas, tratando de esta manera conquistar el voto de centro.

2.2.4 Coaliciones.

Las alianzas de partidos que se observan en los años de transición democrática son muy distintas a las que había a fines de los años setenta.

Como ya se ha mencionado, a fines de los sesenta la Democracia Cristiana estaba enfrentada a los partidos de izquierda, pero a comienzo de los setenta la Democracia Cristiana se

¹⁰³ Scully, T y Valenzuela, S.: “De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile”, op. cit., p. 204.

¹⁰⁴ *Ídem*, p. 203.

une a la derecha en contra del revolucionario proyecto de la Unidad Popular, en ese entonces el sistema de partidos se alineó en dos bloques, uno que apoyaba y otro que rechazaba la revolución allendista, se puede decir que el sistema se realineó para convertirse “en una división dicotómica entre los que estaban a favor de la revolución socialista de Allende y los que se oponían”¹⁰⁵.

Finalmente y *ad portas* del término de la dictadura militar, a fines de los años ochenta y principio de los noventa, la Democracia Cristiana se une a los partidos que antes conformaban la Unidad Popular, con excepción del Partido Comunista, para formar la llamada Concertación de Partidos por la Democracia constituyendo la base de esta unión, la oposición al gobierno militar y la insistencia por la vuelta a la democracia.

3. Relación entre sistema binominal y existencia de las dos grandes coaliciones: Concertación y Alianza por Chile.

Diremos que no es adecuado proponer que el sistema electoral pueda por sí sólo configurar el sistema de partidos políticos. Porque como aclaran Valenzuela y Siavelis “aunque el sistema electoral afecta en forma categórica la fuerza política relativa de los actores y los puestos de liderazgo político que obtienen, el sistema de partidos políticos, el grado de funcionamiento político, número de partidos, distancia ideológica entre ellos responde también a otras determinantes. El sistema de partidos es más bien el producto de las divisiones y conflictos fundamentales en una sociedad que el resultado de una fórmula electoral”.¹⁰⁶ De este modo existirían otras variables como económicas, políticas, jurídicas y sociales que afectarían un sistema de partidos, no se puede aludir sólo al sistema electoral como su exclusiva causa. Douglas Rae es más categórico al señalar que la ley es sólo un elemento más que determina el sistema de partidos y que aun más “las leyes electorales en sí son moldeadas por los partidos políticos”.¹⁰⁷

De todas maneras la Alianza por Chile y la Concertación son las coaliciones más estables y perdurables de la historia contemporánea chilena.¹⁰⁸ Para parte de la doctrina esto es consecuencia del sistema electoral binominal. Así Carey lo considera consecuencia de la reforma $m=2$ del sistema electoral¹⁰⁹, es decir, de la magnitud de distrito igual a dos, un distrito electoral plurinominal de magnitud pequeña. Y esto no deja de ser cierto, ya que debido a que el sistema binominal premia a las grandes mayorías, los partidos optaron por unirse e incorporarse en alianzas para lograr una cantidad más alta de votos combinados, de la que lograrían individualmente. Nacen como alianzas de carácter más que nada instrumental. Esto se refleja en que “desde la génesis de la transición, las dos grandes coaliciones de partidos que existen en

¹⁰⁵ Garrido, C y Navia, P.: “Candidatos fuertes en la Concertación. ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?”, op. cit., p.173.

¹⁰⁶ Valenzuela, A. y Siavelis, P.: “Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile”, op.cit., p. 36.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ NOGUEIRA, H.: “Evolución Político Constitucional de Chile 1976-2005” en *Estudios Constitucionales Universidad de Talca*, año 6, número 2, 2008, p. 345.

¹⁰⁹ Cfr. Carey, J.: “Partidos, coaliciones y el Congreso Chileno en los años noventa, op.cit., p. 367.

Chile han enfrentado la contradicción entre constituirse en un pacto *instrumental* para resolver un conflicto específico (el gobierno militar), o bien convertirse en un *proyecto* político de largo plazo”¹¹⁰ Según el mismo autor las nociones de pacto y proyecto confluyen simultáneamente al interior de cada coalición y que al interior de ellas existen distintas ideologías que persisten generando divisiones entre los distintos partidos políticos. Los partidos siguen intentado imponer su propia concepción de sociedad. Esto se condice con la idea de que la actual conformación de las alianzas depende de factores institucionales, políticos y circunstanciales. Los institucionales son las leyes electorales, la ley que impone el sistema binominal obliga a la formación de pactos electorales, este sistema electoral binominal, además de otros factores políticos y circunstanciales, obligó a los partidos a diseñar estrategias a fin de compatibilizar las expectativas de cada conglomerado con las reales opciones de obtener asientos en el Congreso.¹¹¹

La reforma al sistema no logró desaparecer los tres tercios, pero sí logró organizar en dos conglomerados el sistema, pero aún subsistirían los partidos tradicionales y el sistema multipartidista. Creemos que si bien se advierte una fuerte persistencia de los tres segmentos lo nuevo en el proceso político es una versión atenuada de *secularización* política que abre la posibilidad de un moderado pluralismo más que en una competición polarizada.¹¹²

Ahora debemos recordar que la filosofía subyacente a la creación del sistema binominal era la de procurar frenar el multipartidismo. Las autoridades militares buscaban a través de ingeniería constitucional diseñar un sistema electoral que lograra transformar de manera fundamental el sistema multipartidista chileno. Uno de los objetivos del sistema era la reducción de partidos políticos.

El sistema binominal en cuanto a la reducción partidaria no ha cumplido su objetivo, pero si se puede observar un efecto ordenador del sistema de partidos en dos grandes corrientes políticas.¹¹³ Se reconoce en el sistema binominal un efecto estabilizador del sistema de partidos. El sistema binominal ha regulado el sistema de partidos, rompiendo el multipartidismo competitivo que existía en Chile. Y si bien los creadores del sistema binominal buscaban desalentar el multipartidismo se puede valorar indistintamente su resultado dependiendo de lo que se considere como la unidad relevante de análisis, los partidos tradicionales o las coaliciones electorales amplias, considerando que las coaliciones pueden modificar totalmente la fisonomía de un sistema multipartidista.

¹¹⁰ Fuentes, C.: “Partidos y Coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos” en Drake, P., Y Jaksic, I. (Comp.): *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago, 1999, p. 193.

¹¹¹ Cfr. *Ídem*, p. 196.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Von Baer, E.: “Sistema binominal: Consensos y disensos” en Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J. y Walker, I. (Eds.): *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, Santiago, 2009, p. 117.

De esta manera el incentivo a pactar generado por el sistema binominal ha producido una competencia electoral dividida en dos bloques. Sin embargo debido a que el sistema distribuye los escaños de forma bastante proporcional ha sobrevivido el natural pluripartidismo chileno.¹¹⁴

Esto hace que el actual sistema de partidos chileno se diferencie al de mediados de siglo al menos en un aspecto importante: a lo largo de la década de los noventa se ha caracterizado por la estabilidad y cohesión de las dos principales coaliciones legislativas, una de centro-izquierda y otra de derecha. Los estímulos para la formación y estabilidad de coaliciones han aumentado en comparación al Chile pre-autoritario.

Diversos autores señalan que los *incentivos* a formar coaliciones y mantenerlas son mucho más altos que en un sistema de representación proporcional más permisivo. El sistema electoral binominal exige a los partidos a conservar grandes coaliciones y evita que las diferencias entre partidos devenguen en el rompimiento de las coaliciones políticas existentes.¹¹⁵ Las altas barreras de entrada y los métodos de escrutinio a favor de los partidos con más votos también contribuyen.

Pero si en cambio tomamos como unidad de análisis los partidos tradicionales podemos señalar que estos dos grandes bloques sólo reemplazaron a los tradicionales tres tercios. Por una parte la Concertación representa a la izquierda y centro y por otra la Alianza por Chile representa al tercio de la Derecha, esto desde que con motivo del plebiscito de 1988 las fuerzas de izquierda y de centro se unieran con la finalidad de remover del poder a Augusto Pinochet. Desde entonces nuestro país ha observado la consolidación de dos grandes bloques, herederos de las posiciones adoptadas frente al plebiscito. De este modo el sistema de partido emergería no tan sólo como el resultado de una fórmula electoral sino como producto del conflicto de una sociedad, éste el factor circunstancial que acompaña al institucional como lo es la ley electoral respectiva.

¹¹⁴ RUBANO, M.: “La reforma del sistema electoral chileno” en *Estudios constitucionales*, segundo semestre, volumen.5, número 002, año 2007, p. 370.

¹¹⁵ ANINAT, C. y NAVIA P.: “Reforma política: Los avances y lo que falta”. Trabajo presentado en el seminario de Expansiva “ en *Enfocando las políticas*, enero 2005, p. 5.

Capítulo IV: Sistema binominal y *governabilidad* en el período post autoritario.

A menudo se emplea la palabra *governabilidad* como una noción que admite todos los argumentos. Los más conservadores proponen que no se puede proceder a un cambio político acelerado porque eso pondría en riesgo la *governabilidad* y por su parte los más progresistas argumentan que la lentitud del proceso de cambio y el mantenimiento de las viejas estructuras es lo que puede generar problemas de *governabilidad*.¹¹⁶ Por lo mismo resulta sumamente necesaria la delimitación de este concepto para posteriormente poder analizar la posible relación entre sistema electoral y *governabilidad*.

Generalmente se trata el tema de la *governabilidad* analizando situaciones de *ingovernabilidad* la más destacada de ellas, el tema de la desigualdad social que se relaciona con la superación de la pobreza y que se dice, puede llevar a amenazantes estallidos sociales que podrían desencadenar una catástrofe en la *governabilidad* de un país. Claramente esto se presenta como un desafío para la autoridad pública más en Latinoamérica, considerada “la región con mayores índices de desigualdad distributiva en todo el mundo en desarrollo”¹¹⁷. En esta investigación reconocemos su importancia, pero con objeto de no desviar la investigación hemos omitido su profundización. Como cuestión pendiente quedará entonces, lo que ocupa gran parte de los estudios de *governabilidad* en Latinoamérica, el proyecto conocido como la *superación de la pobreza*. No examinaremos en concreto, con objeto de hacer abarcable la investigación, las demandas sociales satisfechas e insatisfechas. Pero si manifestaremos que los campos tanto económico, como social y político se relacionan íntimamente, así la implementación de un programa político tendiente a superar la pobreza, necesariamente integrará medidas económicas y sociales, que tendrán que contar con la aprobación del parlamento. De esta manera diremos que la forma en que está compuesto el Congreso y se estructura el sistema de partidos cobra relevancia en relación al concepto *governabilidad*.

1. Delimitación del concepto de *governabilidad*.

Primero advertiremos que la *governabilidad* es un término, concepto o valor que abarca demasiado, es decir, se trata de un *título de amplia cobertura*. Por lo tanto resulta en demasía difícil el intentar delimitarlo.

Según la Real Academia de la Lengua Española *governabilidad* es la calidad de gobernable y con la palabra gobernable se designa a quien puede ser gobernado.

Parte de la doctrina se refiere a *governabilidad* como la relación equilibrada entre capacidades de gobierno y las necesidades de gobernados, es decir, entre las demandas de la sociedad y las políticas que le brindan respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad. Los problemas reales son principalmente de índole económica y social. Así

¹¹⁶ Cfr. CURVO, L.: “Gobernabilidad en tiempos de crisis: La experiencia de México” en *Análisis Político*, número 28, mayo/agosto, 1996, p.2.

¹¹⁷ Maira, L.: “Las desigualdades en América Latina y su impacto sobre la gobernabilidad política” en **Seminario Internacional sobre “Partidos Políticos Y Gestión Estratégica”** (Eds.): *Partidos Políticos y gestión estratégica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, 1997, p. 107.

governabilidad sería la interacción entre gobernantes, un sistema de gobierno con capacidad de producir decisiones políticas y ejecutarlas y los gobernados, que son los que demandan estas políticas de gobierno. Sería la calidad, estado o cualidad de la relación entre estos dos elementos.

Leonardo Curvo sostiene que se trataría de la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos o por lo menos razonablemente estables entre los sistemas económico, político y cultural que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos.¹¹⁸

Los conceptos anteriores ponen énfasis en el elemento eficacia. En la eficiencia/eficacia del gobierno. Del mismo modo Ángel Flisfish, Juan Rial, entre otros, centran sus concepciones en este elemento, utilizando en sus definiciones términos como capacidad y calidad gubernamental, también añaden elementos como aceptación social, coherencia de decisiones y oportunidad de las mismas.

Ahora bien, en palabras de Antonio Camou con el término *governabilidad* se alude al “estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”¹¹⁹. Este concepto pone énfasis en el componente consensual, por ende en la legitimidad del buen funcionamiento del sistema político. Para Camou la existencia de instituciones como partidos, elecciones, parlamento, participación ciudadana, etc. No bastan para generar condiciones de gobernabilidad sino que ésta dependerá de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado estaremos frente a lo que el denomina paradigma de gobernabilidad.¹²⁰ En este sentido tanto el gobierno, es decir, el que actualmente detenta el poder, como los partidos políticos y también las organizaciones sociales deben comprometerse a propender a un estado de *governabilidad*.

Este concepto además integra principios de eficacia, legitimidad y estabilidad. Estos tres principios se relacionan de manera compleja y se retroalimentan positivamente si se logran combinar.¹²¹

La *governabilidad* tiene relación con eficacia en la medida que la primera se considera una propiedad de los sistemas políticos es decir, la capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Esto sólo es posible si el “grado de gobierno” existente permite que la decisión política encuentre cumplimiento.¹²²

El elemento legitimidad se refiere a que “el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores”¹²³ En esta fase lo que podría producir un menor grado de

¹¹⁸ Curvo, L.: “Gobernabilidad en tiempos de crisis: La experiencia de México”, op.cit., p. 3.

¹¹⁹ CAMOU, A.: *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 17.

¹²⁰ *Ídem*, pp. 13 y 14.

¹²¹ *Ídem*, p. 12.

¹²² *Ídem*, p. 18.

¹²³ *Ídem*, p. 20.

governabilidad sería la exclusión, rezagos sociales, la imposibilidad de una vida digna y la debilidad en la esfera económica.¹²⁴

Por último el elemento estabilidad representa una zona de confluencia entre los dos anteriores. De acuerdo a él “un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político”¹²⁵

Parece conveniente aclarar que no existen niveles absolutos de gobernabilidad y que todas las sociedades tienen en mayor o menor grado, problemas de *governabilidad*. Esto se debe en parte a que este estado de equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales siempre estará sujeto a percepciones, valores o creencias particulares de los ciudadanos. Por lo mismo siempre quedarán demandas sin resolver bien por la naturaleza de éstas (demandas imposibles de cumplir) o por la percepción de determinado grupo social que por una creencia respectiva asume que la respuesta fue insuficiente. Pero la *governabilidad normal* será aquella en que exista una situación equilibrada entre demandas y respuestas que sea tolerable para la comunidad.¹²⁶

Existen diversas posturas en cuanto a las causas de las denominadas *crisis de gobernabilidad*, destacaremos la postura tecnocrática que intenta explicar las crisis aludiendo a la falta de modernización del Estado, un Estado que no se encontraría a la altura de una sociedad altamente compleja. La solución que se plantea es la racionalización del Estado, es decir, una planificación general que sea capaz de prever las problemáticas, anticipándose a ellas, se añade a esto, sólo por un sector de esta doctrina propuestas de ingeniería constitucional e institucional, en orden a facilitar la toma de decisiones, crear mayorías estables, etc.

Adoptaremos para efecto de esta memoria la concepción de *governabilidad* de Camou basada en la legitimidad y en el componente consensual. Bajo esta concepción resulta de suma importancia el complemento de las instituciones clásicas de la democracia representativa con nuevos mecanismos que doten al gobierno, a los partidos políticos, grupos estratégicos y a los ciudadanos de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en las problemáticas de la sociedad¹²⁷, esto con la finalidad de lograr el consenso entre los componentes del sistema lo que en definitiva otorga legitimidad, además de permitir una mayor eficiencia por parte del gobernante que tendrá una mayor certeza de las necesidades y demandas de la ciudadanía.

2. Sistema electoral y *governabilidad*.

Dentro del campo de acción gubernamental encontramos el campo netamente político además del económico y el social. El campo político de la acción gubernamental se sustenta en un consenso en torno a los principios y valores que sustentarán el sistema, esto es el modelo de

¹²⁴ Cfr. Camou, A.: *Governabilidad y democracia*, op. cit., p. 21.

¹²⁵ *Ídem*, p. 21.

¹²⁶ *Ídem*, pp.37-42.

¹²⁷ *Ídem*, p. 45.

orientación política, además del modelo de orientación existen los llamados factores institucionales del campo gubernamental político, aquí se sitúa el sistema electoral y el sistema de partidos como fórmulas institucionales las cuales que pueden eventualmente ser acordadas con la intención de alcanzar una mayor *governabilidad*. Esto porque las fórmulas institucionales sirven para llevar a cabo el modelo de orientación política consensuado.

La cuestión en que radica el estudio entre sistema electoral y *governabilidad* será la adecuación esto es, si el sistema electoral es el adecuado y contribuye a la resolución los problemas que surgen como demandas de los gobernados, si facilita la toma de decisiones o la formación de consensos tendientes a detectar y resolver las problemáticas existentes.

En síntesis el razonamiento que hacemos, de acuerdo al concepto de *governabilidad* que pone énfasis en la legitimidad, es el siguiente: Un sistema electoral y la consiguiente incidencia de éste en un sistema de partidos, contribuirán a una mayor *governabilidad* en la medida que sirvan para llevar a cabo el modelo político consensuado, este modelo político es el que nace del consenso no sólo del gobierno también de grupos estratégicos y de los propios ciudadanos y es el que determina que el programa o agenda política esté cimentada sobre valores de amplio asentimiento y por ende, si así es, logrará que la agenda política contenga las verdaderas y reales necesidades de la ciudadanía contribuyendo a la mayor *governabilidad* de un Estado.

3. Sistema electoral binominal y *governabilidad*.

Existen dos principios centrales en torno a los cuales se desarrollan los sistemas electorales: la representatividad y la *governabilidad*.¹²⁸ No se puede sacrificar un principio en desmedro del otro, se debe intentar buscar un medido equilibrio entre éstos.

Precisamente con la implementación del sistema electoral binominal se buscaba contribuir a la mayor *governabilidad* del sistema político, por lo menos esta fue la idea de sus creadores. El modo en que influiría sería mediante la ingeniería constitucional que podía contribuir a la creación de un sistema de partidos fuerte, competitivo y estable, se buscaba la modificación del paisaje partidario, que éste tuviera características de las que había carecido hasta el momento.

La ingeniería constitucional supone que las constituciones no sólo son instrumentos de protección también son instrumentos de gobierno. La ingeniería constitucional apunta a que la Constitución es capaz de construir una serie de incentivos que lograrían configurar el sistema político, es decir, según esta noción se puede, a través la Constitución, lograr ciertos efectos deseados en un sistema político, sin que ésta deje de cumplir su rol por antonomasia, de protectora de los derechos del ciudadano. Entonces, se podría hacer una ingeniería del sistema de partidos y éste podría ser moldeado por un sistema de electoral.

¹²⁸ VERDUGO, M.: *Las Fuerzas Políticas y los Regímenes Políticos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 191.

Si bien el sistema electoral parlamentario no se encuentra incluido formalmente en la Constitución desde el año 2005, en que se modificó el artículo que mencionaba que serían electos dos senadores por circunscripción senatorial, un sistema electoral, como lo señala Giovanni Sartori, es un componente esencial de la trama constitucional. Por esta razón podemos de todos modos utilizar la noción la idea de ingeniería constitucional para analizar el caso chileno.

3.1 Sistema de partidos y gobernabilidad.

Podemos describir nuestro sistema de partidos como un sistema multipartidista y de competencia centripeta con la característica peculiar de la existencia de dos grandes coaliciones estables: Concertación y Alianza por Chile.

El presente panorama chileno es particularísimo con un sistema partidario consistente en dos bloques partidarios estables, heredados del plebiscito de 1988, que han sobrevivido por más de veinte años, cosa que no vislumbra cambios ya que es el mismo sistema electoral binominal quien propicia la formación de las mismas. El sistema electoral binominal obliga a los partidos a mantener grandes coaliciones y evita que las disputas entre partidos devenguen en el rompimiento de las coaliciones políticas existentes.¹²⁹ Entonces en Chile las dos coaliciones estables serían un efecto de la ingeniería constitucional. Estas coaliciones nacen con un carácter meramente *instrumental*, lo cual resulta evidente por lo lento que ha sido la construcción de un proyecto en común que los haga evolucionar de pactos instrumentales a proyectos políticos.

3.1.1 Moderación ideológica de los partidos.

Varios autores a favor de la implementación del sistema binominal han puesto énfasis en una suerte de moderación que produciría el sistema en el sistema de partidos y en que incentivaría la negociación y la cooperación entre ellos.

Este sistema electoral tendría el efecto de incentivar y casi obligar a los partidos a confluir en pactos electorales. Y esto a su vez implica una necesaria negociación inter-partidos y una obligada atenuación de las posturas políticas.

Para utilizar este argumento a favor de la *gobernabilidad* de nuestro sistema político, de alguna manera se debe afirmar que la principal razón del quiebre democrático de 1973 se debe a la excesiva polarización del sistema de partidos. Esta conjetura es razonable pero sostendremos que más que polarización, lo que incidió considerablemente en este quiebre, fue que resultara electo un presidente con un poco más de un tercio de las votaciones nacionales cuyo proyecto país no pudo llevarse a cabo por no contar con una mayoría estable y disciplinada en el Congreso, luego que la Democracia Cristiana, que representaba el centro político, retirara su apoyo impidiéndole llevar a cabo la agenda política diseñada por la Unión Popular. Pero decir que la polarización constituyó la principal causa del debacle político sería desconocer que existían tres tercios dentro del esquema partidista, con un partido de centro que obtenía amplias votaciones, cuestión que restaba méritos a la diferencia ideológica entre izquierda y derecha.

¹²⁹ Aninat, C. y Navia, P.: “Reforma política: Los avances y lo que falta”, op. cit., p. 5.

3.1.2 Mayorías parlamentarias y consensos.

En el estudio de mayorías parlamentarias debemos claramente diferenciar dos períodos el primero marcado por la existencia de la institución de los senadores designados y el segundo que se comenzó a vivir a partir del 2005 en el que se suprime esta controversial entidad.

3.1.2.1 Desde 1990 a mediados de 2005.

Parece necesario recordar que el período de transición a la democracia se caracterizó por una sobrerrepresentación, particularmente exacerbada en el caso del segmento de derecha. Así en las elecciones senatoriales de 1989 la Alianza por Chile de un porcentaje de votos cercano al 35 por ciento, logra obtener un 42 por ciento de los escaños, en 1993 con un porcentaje de votos de alrededor de un 37 por ciento un 50 por ciento de ellos y así sucesivamente, logrando siempre sumar alrededor de un 7 por ciento más de escaños, que su porcentaje de votos¹³⁰. Esto era lo que el sistema buscaba, equiparar las fuerzas de las dos primeras mayorías. Pero se sumó a esto la institución de senadores designados, que como establecía una de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, fueron nombrados en 1990 en forma exclusiva por Augusto Pinochet o influenciado decisivamente por el General Pinochet. El mandato de estos senadores, nombrados por el régimen autoritario, se extendió desde marzo de 1990 a marzo de 1998, abarcando toda la administración de Aylwin y dos tercios de la administración Frei. La combinación entre sistema binominal y esta institución de los senadores designados produjo una verdadera anomalía democrática, pues dados los resultados de las elecciones senatoriales en las que aparecía como ganador el grupo de la Concertación seguido cercanamente por un número considerable de senadores de la Alianza por Chile, la dinámica era que siempre los senadores designados tenían la posibilidad de determinar la mayoría legislativa en la cámara alta.

Es decir la institución de senadores designados se convirtió en un elemento que además de alterar la voluntad de los electores, como en menor medida lo hace el sistema binominal, tuvo amplias facultades al finalmente quedar en sus manos la aprobación de leyes y reformas constitucionales pedidas por la coalición gobernante.

Patricio Aylwin (1990-1994) al asumir el cargo de Presidente de la República después de diecisiete años de régimen militar, incluye como parte de su programa de gobierno la modificación de enclaves autoritarios como por ejemplo la institución de senadores designados y del sistema electoral. Aquí se encuentra con un disenso fundamental entre las alianzas parlamentarias, por lo tanto, no se logró un acuerdo en materias que implicaban cambios institucionales. Gracias al sistema binominal y a los senadores designados que contribuían a la sobrerrepresentación del espectro partidista de derecha, la realización de estos cambios institucionales, que la Concertación creía indispensables, no fue posible.

De esta manera y sobretodo por resultar imposible efectuar las modificaciones requeridas bajo la vigencia de este régimen post autoritario, el gobierno de Aylwin se desarrolló bajo la premisa de “democracia de consensos”.

¹³⁰ Cfr. Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., p. 263.

Podemos diferenciar distintos tipos de consensos como los de tipo económico, consensos de tipo social y los consensos propiamente políticos. Durante el gobierno de Aylwin en el plano económico no existen grandes disensos entre las coaliciones políticas, pero sí existen en el área política. En las áreas social y económica en las que existían mayores posibilidades de consenso, se lograron acuerdos sobre reforma de impuestos e incrementos y reformas parciales en las áreas de educación y salud.¹³¹

Años más tarde Eduardo Frei Ruiz-Tagle asume como presidente, pero éste a diferencia de su antecesor no insiste en estos cambios de carácter político institucional, quizás porque debido al disenso total que se mostró en el período presidencial anterior se resignó a la imposibilidad de efectuar estos cambios, pero también, influenciado en forma importante por su perfil de “presidente empresarial”. Frei puso gran énfasis en temas como crecimiento económico sin insistir en la supresión de resabios autoritarios.

3.1.2.2 Desde mediados de 2005.

Los cambios institucionales llegaron quince años más tarde con la gran reforma constitucional de 2005 que logró llevarse a cabo, finalmente con un amplio consenso por parte de las dos alianzas políticas. Si bien para los partidarios del régimen autoritario la época de transición a la democracia suponía, necesariamente, transformaciones muy lentas, pues la inmediatez de cambios a la institucionalidad impuesta por el gobierno militar podía desencadenar serios problemas en la estabilidad del sistema chileno, no podremos jamás precisar a ciencia cierta que hubiera pasado si de no existir este sistema electoral y los senadores designados los cambios se hubieran efectuado a comienzos de los noventa.

Al desaparecer la cuestionada entidad de los senadores no democráticos pudimos apreciar con mayor claridad el funcionamiento del sistema binominal. Al parecer el diseño electoral, propiamente tal, más que buscar dañar a los partidos de izquierda o sobrerrepresentar a la derecha buscó hacer particularmente difícil la posibilidad de transformar una mayoría electoral en un control mayoritario en el número de escaños en cada distrito.¹³² El fundamento del establecimiento de una paridad o equivalencia de los bloques en el parlamento sería la idea de que ninguna fuerza política lograra tener una mayoría tal, que afectará la nueva institucionalidad.

Actualmente, aún después de las grandes reformas institucionales que ha experimentado nuestro sistema político, el sistema binominal se traduce en dos mayorías casi equivalentes en el parlamento, de este modo obliga a las dos coaliciones fuertes a llegar aun consenso para la modificación de temas fundamentales que requieran altos quórum, como lo son los de leyes de quórum calificado, leyes orgánica constitucionales, leyes interpretativas y reformas constitucionales. Ahora bien, es menester definir si esta gran dificultad por alcanzar una posición absolutamente mayoritaria por parte de una de las coaliciones políticas sumado a altos quórum de aprobación se condice o no con la idea de *governabilidad*.

¹³¹ Cfr. Fuentes, C.: “Partidos y Coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos”, op. cit., pp. 198 y 204.

¹³² Navia, P.: “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004”, op. cit., 263.

Se sostiene que la *governabilidad* se condice con un gobierno, poder ejecutivo y legislativo, que pueda dar cabida y respuestas concretas a las demandas de la ciudadanía. Esto en el plano de la eficacia. Para esto será imprescindible reconocer cuales son las verdaderas y prioritarias demandas sociales. Creemos sobre este punto, que el sistema partidario chileno, de dos bloques estables con una equivalencia numérica importante entre sí, favorece la legitimidad de las decisiones del Congreso, porque si convenimos que para lograr la implementación de una política fundamental, en la mayoría de los casos deberá existir un acuerdo entre las dos pactos que representan casi la totalidad del espectro político nacional, se hace más probable que esta decisión en particular aprobada por el Congreso corresponda efectivamente a una demanda social real y oportuna. Las coaliciones forzadas por el sistema generan resultados colectivos que pueden reflejan con más certeza las demandas sociales.

3.1.3 Coincidencia entre Presidente de la República y mayoría parlamentaria.

Con anterioridad al régimen militar ocurrió, por lo menos en las últimas dos elecciones presidenciales, que el candidato presidencial lograba el apoyo mayoritario del parlamento resultando electo, apoyo que con posterioridad era retirado, produciendo un descalabro en la agenda política del presidente de turno.

Se ha señalado por gran parte de la doctrina que de acuerdo al sistema de gobierno chileno de marcado carácter presidencialista, el sistema de partidos que contribuiría al mantenimiento de un gobierno eficaz sería un sistema que lograra una mayoría parlamentaria del mismo “color político” que la del Presidente de la República, esto es un gobierno no dividido. Esto implica el logro de una mayoría estable en el parlamento y que ésta además, sea una mayoría que apoye y respalde el gobierno del Presidente. Esto contribuiría al mantenimiento de un gobierno eficaz, pues impediría la tensión entre poder ejecutivo y legislativo. Esto no es posible si existe en el sistema de partidos una extrema fragmentación, pues esto hará más difícil alcanzar mayorías consistentes. Podremos decir que en Chile, con un sistema presidencial fuerte, la multiplicidad de partidos compitiendo por separado pareciera ser una mala alternativa para la estabilidad y *governabilidad democrática* del país.

Respecto a este tema nos queda por presenciar como se seguirá desarrollando el período presidencial de Sebastián Piñera, en el que por primera vez, desde la vuelta a la democracia, un Presidente no cuenta con una mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Pues de acuerdo a la composición actual del Congreso, la Cámara Alta está integrada por una mayoría concertacionista de 19 senadores, por su parte la Alianza por Chile cuenta con 16 senadores y los restantes tres escaños corresponden a senadores independientes y uno de ellos a la coalición minoritaria Más.

Sería razonable, ante este escenario, presenciar en los temas más controversiales lo que ocurrió en Estados Unidos en el gobierno de Bush padre, que frente a un Congreso adverso el año 1988 acercó el Ejecutivo hacia los sectores políticos de oposición más convergentes, con el fin de que se aprobaran los proyectos. Así se logró detectar los intentos de Bush para mantener unido al

partido de gobierno y negociar con las facciones opositoras más convergentes.¹³³ En el caso chileno el sector de oposición más convergente a la coalición gobernante actualmente sería el Partido Demócrata Cristiano que ante el actual panorama podría llegar a convertirse en un elemento clave de la agenda política del actual presidente de derecha.

3.1.4 Multipartidismo y disciplina de coaliciones.

Según Patricio Navia el principio de *governabilidad* supone que es más fácil que una negociación produzca resultados exitosos cuando el número de actores que participan en ella es reducido y cuando los compromisos que se adquieren en el marco de ella pueden perdurar en el tiempo. Por eso, en esencia la *governabilidad* ve la fluidez y el dinamismo en el mercado de los parlamentarios como potenciales variables desestabilizadoras.”¹³⁴.

Cabe aclarar que en el caso de Chile el multipartidismo no fue afectado por la instauración del sistema binominal, éste se mantuvo, lo que si ocurrió fue esta especie de ordenación del sistema de partidos que de algún modo permite que la negociación sea más simple. A la vez se produjo una situación de importancia en cuanto a la disciplina dentro de las coaliciones.

En el capítulo anterior mencionamos el carácter de *pacto* y no de *proyecto político* de estas dos alianzas predominantes, a pesar de esto no podemos negar que el comportamiento de los parlamentarios en la votación en el pleno muestra que la división en coaliciones nos permiten anticipar el resultado de la votación mucho más que la división en partidos políticos. Así lo demuestra un estudio realizado por John Carey en el que analiza el comportamiento del Congreso en la década de los noventa en donde el resultado de las votaciones demuestra que los legisladores de las principales coaliciones en Chile tienden a votar juntos y que las coaliciones también tienden a votar en contra de la oposición.¹³⁵ Esto que ha sido denominado disciplina u “obligación moral” es una dinámica que se sigue dando, a esa conclusión llega Sergio Toro al analizar el gobierno de Ricardo Lagos y comprobar que una de las causas relevantes para que el gobierno de éste cumpliera con sus propuestas e iniciativas de ley, fue la alta unidad de los partidos oficialistas unido, eso sí, al comportamiento heterogéneo del bloque opositor. Una de sus conclusiones más importantes es que:

“A pesar de ciertas diferencias ideológicas que presentaban los partidos de la Concertación, los niveles de uniformidad en su interior fueron bastante altos. No cabe duda que las diferencias entre las instituciones del bloque de gobierno fueron imperceptibles, asemejándose fuertemente a un *macropartido*. Por el contrario, en la Alianza por Chile las cosas fueron totalmente distintas, los comportamientos partidarios al interior de la coalición no se correspondieron entre sí, implicando una baja unidad del bloque”.¹³⁶

¹³³ TORO, S.: “Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile” en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, volumen 27, número 1, 2007, p. 35.

¹³⁴ NAVIA, P.: “Principios rectores para una reforma electoral” en *Serie en foco*, Investigaciones Expansiva, Número 68, 2006, pp. 5 y 6.

¹³⁵ CAREY, J.: “Partidos, coaliciones y el Congreso Chileno en los años noventa”, op. cit., p. 399.

¹³⁶ TORO, S.: “Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile”, op.cit., p. 23.

4. En definitiva...

Finalmente y a pesar de la evidente influencia del sistema binominal en la ordenación del sistema de partidos chileno haciendo de éste un sistema de partidos estable y reconociendo a éste como el corazón indispensable de una democracia debemos señalar que su existencia no basta por sí solo para garantizar niveles adecuados de *gobernabilidad*.

Se requiere la combinación entre un sistema de partido fuerte, representativo y con orientaciones programáticas unido a un conjunto de acuerdos en otros ámbitos de la vida social, que trasciendan el marco específico de las instituciones clásicas de la democracia. Pues las instituciones propias de la democracia representativa-partidos, división de poderes, elecciones-constituyen una porción del problema de la *gobernabilidad* pero no bastan para garantizarla.

En el caso chileno podemos decir que la ingeniería de partidos que nace mediante la implementación del sistema electoral binominal, unida a factores coyunturales históricos e ideológicos-culturales, logra configurar las coaliciones políticas más estables de la historia institucional chilena y provoca cambios importantes en la forma en que se relacionan los partidos políticos chilenos, pero todo lo anterior no da lugar a afirmar que el sistema electoral influyó en gran medida en la *gobernabilidad* del sistema político post autoritario. Como mencionábamos, las instituciones clásicas de una democracia representativa, una de ellas las elecciones, no bastan para garantizar la gobernabilidad. Es más, merece nuestra atención, relacionado con el elemento de adaptabilidad y flexibilidad de un sistema de gobierno al entorno, una posible tensión en el sistema chileno que podría eventualmente provocar un déficit de *gobernabilidad*, se trata de la incapacidad de incorporación de nuevas fuerzas políticas al espectro partidario actual. Esto se da principalmente en las elecciones parlamentarias y guarda directa relación con nuestro sistema electoral, considerado como el sistema “proporcional” más restrictivo a las minorías. Esto representa un problema en la medida que consideremos al sistema de partidos como “la vía insoslayable de comunicación entre Estado y los ciudadanos”¹³⁷.

De todos modos no negaremos que el sistema electoral binominal si produce importantes efectos en el desenvolvimiento político de Chile, pues afectó la conformación del sistema de partidos políticos y a través de dichas opciones tiene cierta influencia en la *gobernabilidad*. Esto ha sido acreditado por diferentes estudios que muestran la nueva forma de hacer política en Chile, la forma en que logra llegar acuerdos y concesiones.

¹³⁷ Camou, A.: *Gobernabilidad y democracia.*, op. cit., p. 45.

Conclusiones.

- A pesar de los esfuerzos doctrinales por enmarcar nuestro sistema electoral parlamentario en alguna de las clasificaciones clásicas de sistema proporcional o mayoritario el sistema binominal constituye un sistema *sui generis* que dependiendo del enfoque de su análisis, puede acercarse más a un sistema proporcional o a uno mayoritario.
- No podemos negar que el sistema electoral es el elemento institucional más influyente en la estructuración del sistema de partidos. Pero siempre el estudio de los efectos de los sistemas electorales debe tener como base factores históricos, sociales y económicos. De esta manera el sistema electoral binominal no ocasionó por sí solo la existencia de las dos coaliciones actuales con las características de fortaleza y longevidad que han demostrado. Esto porque si bien el sistema electoral es el elemento institucional más importante en la conformación del sistema de partidos, este sistema de partidos siempre tendrá como base factores empíricos económicos y sociales.
- El sistema de partidos ha sufrido cambios fundamentales pero existen resistencias históricas que subyacen, provenientes de continuidades que se han mantenido en nuestro esquema partidario. Es decir el sistema no ha sido completamente transformado pero tampoco aparece completamente inalterado. Reticentes a la ingeniería ideada por las autoridades militares subsiste el multipartidismo y la institucionalización del sistema que sigue estando entre los más fuertes del continente.
- El sistema de partidos conformado por dos coaliciones estables ha sido fuertemente incentivado por el sistema binominal, si se consideran la magnitud de los distritos ($M=2$) y umbrales electorales bastante altos podemos comprobar que resulta particularmente difícil para un partido ganar en un sistema con distritos de sólo dos escaños dado el fraccionamiento del sistema de partidos actual. Pero además de este factor institucional existe un factor histórico que influyó en el actual paisaje partidista, este es la decisión de Augusto Pinochet de llamar a plebiscito en 1988 desechando la idea de convocar directamente a elecciones presidenciales, esta determinación se transforma en el impulso que permite pasar por alto diferencias ideológicas y programáticas de los partidos de centro e izquierda puesto que abre la posibilidad de poder combatir juntos contra el régimen militar, sin tener que optar por un abanderado presidencial decisión que sin duda los habría dividido. En la actualidad los partidos han sido capaces de mantener esta subordinación de sus diferencias ideológicas y programáticas en *pro* de una alianza que les permita enfrentar con mayores probabilidades de triunfo las elecciones, pero la ideología no ha dejado de ser un factor significativo, es una de éstas resistencias históricas

que subyacen al nuevo esquema de partidos, el factor ideológico se ha dejado ver en temas específicos como por ejemplo la privatización de las empresas estatales o respecto del arresto del General Pinochet en Gran Bretaña. Podemos apreciar que las diferencias partidarias al interior de las coaliciones en cuanto a temas controvertidos, subsisten. El sistema de partidos seguiría siendo ideológico pero podemos apreciar que los compromisos con éstas posiciones son mucho más débiles y esporádicas que en antaño. Sin duda la brecha ideológica se ha acortado.

- Considerando la *governabilidad* considerada como la actividad gubernativa que logra combinar las instituciones representativas clásicas, como un sistema de partidos, a un conjunto de acuerdos en los que tenga incidencia la sociedad civil, esto derivado del componente consensual de *governabilidad* que sugiere la dotación a todos los intervinientes de mecanismos e instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en las problemáticas de la sociedad, debemos admitir que la institucionalidad analizada, sistema electoral, no constituye sino el ápice de un entramado de interventores cuyos comportamientos inciden en la *governabilidad*. De esta manera debemos reconocer que el objetivo, de lograr justificar en que medida los efectos del sistema binominal en el sistema de partidos contribuyen a la *governabilidad* de nuestro sistema político, no se consigue. Sólo podremos mencionar aspectos o situaciones que se han dado a partir de su implementación que han cambiado el sistema partidario, provocando ya sea la moderación ideológica, la estabilidad de coaliciones, entre otras, y a los que desde el palco de las suposiciones podríamos atribuir ciertos efectos en la *governabilidad*. Esto ya que para llegar a un razonamiento concluyente en cuanto a la *governabilidad* de un sistema político necesariamente este análisis deberá abarcar ámbitos que se encuentran íntimamente ligados como el económico, social y político, en ningún caso sólo el político institucional como lo suponía esta investigación.

Bibliografía.

Libros:

AUTH, PEPE: “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios” en *La reforma al sistema binominal en Chile: una contribución al debate*, Catalonia Ltda, Santiago, 2006.

CAMOU, ANTONIO.: *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

Centro de Derecho Humanos.: *Manual sobre los aspectos jurídicos técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Serie de Capacitación N º2, Nueva York y Ginebra, 1994.

CRUZ-COKE, RICARDO: *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1984.

FERNÁNDEZ, MARIO: “El sistema político chileno. Características y tendencias” en *Chile en los noventa, Presidencial de la República*, Santiago, DOLMEN, 1998.

FUENTES, CARLOS.: “Partidos y Coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos” en *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago, 1999.

GARCÍA, JUAN: “Hacia la búsqueda de un sistema electoral” en *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

HERNÁNDEZ, JUAN: “Los sistemas electorales” en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trota, Madrid, 2009.

HUNNEUS, CARLOS: “Chile, un país dividido. La actualidad del pasado”, Catalonia, Santiago, 2003.

MAIRA, LUIS.: “Las desigualdades en América Latina y su impacto sobre la gobernabilidad política” en *Partidos Políticos y gestión estratégica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, 1997.

NOGUEIRA, HUMBERTO. et al: *Manual de Derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

NOGUEIRA, HUMBERTO.: *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*, Corporación Participa, Santiago, 1992.

NOHLEN, DIETER.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

NOHLEN, DIETER: *Tratado de derecho electoral comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

SARTORI, GIOVANNI.: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

SARTORI, GIOVANNI: *Ingeniería constitucional comparada*, Ediciones de Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

SQUELLA, AGUSTÍN: *Fundamento y futuro de la democracia. Norberto Bobbio. Con un estudio sobre la definición mínima de democracia*, Colección Temas, Valparaíso, 1990.

VERDUGO, MARIO: *Las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004.

VON BAER, ENA: “Sistema binominal: Consensos y disensos” en *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y Cieplan, Santiago, 2006

Revistas:

AGÜERO, FELIPE y TIRONI, EUGENIO: “¿Sobrevivirá el paisaje político chileno?” en *Estudios Públicos*, número 74, otoño 1999, pp. 151-168.

ANINAT, CRISTOBAL. y NAVIA PATRICIO: “Reforma política: Los avances y lo que falta. Trabajo presentado en el seminario de Expansiva en *Enfocando las políticas*, enero, 2005, pp. 1-19.

BANDA, ALFONSO: “Democracia representativa y sistema electoral” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol XII, dic. 2001, pp. 23-49.

CAREY JOHN: “Partidos, coaliciones y el Congreso Chileno en los años noventa” en *Política y Gobierno*, Vol. VI, número 2, segundo semestre de 1999, pp. 365-405.

- CAZOR, KAMEL y FERNÁNDEZ, MÓNICA:** “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Volumen 13, diciembre, 2002, pp. 147-160.
- CEA, JOSÉ:** “Integración del Senado y Método electoral” en *Ius et Praxis*, Volumen 8, número 001, 2002, pp. 511-517
- CUMPLIDO, FRANCISCO:** “Integración del senado y método electoral” en *Ius et Praxis*, Volumen 8, número 001, 2002, pp. 529-538.
- CURVO, LEONARDO:** “Gobernabilidad en tiempos de crisis: La experiencia de México” en *Análisis Político*, número 28, mayo/agosto, 1996, pp. 1-24.
- DUVAL, TOMÁS y PERTUZÉ, FRANCISCO:** “Reforma al sistema binominal: Hacia un sistema proporcional, compensatorio y competitivo” en *Revista Enfoques*, número 005, Universidad Central de Chile, Santiago, 2006. pp. 141-162.
- FIGUEROA, PEDRO, DOCKENDORFF, ANDRÉS y SALINAS, ALEJANDRO:** “Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma” en *Departamento de Ciencia Política*, Documento de Trabajo N° 86, 2007, pp. 1-28.
- GARRIDO, CAROLINA y NAVIA, PATRICIO:** “Candidatos fuertes en la Concertación. ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?” en *Estudios Públicos*, número 99, invierno 2005, pp. 165-194.
- GUZMÁN, EUGENIO:** “Reflexiones sobre el sistema binominal” en *Estudios Públicos*, número 51, invierno 1993, pp. 303-324.
- NAVIA, PATRICIO:** “La transformación de votos en escaños leyes electorales en Chile, 1833-2004” en *POLÍTICA y Gobierno*, Vol. XII, N° 2, II Semestre, 2005, pp. 233-276.
- NAVIA, PATRICIO:** “Principios rectores para una reforma electoral” en *Serie en foco*. Investigaciones Expansiva., número 68, 2006, pp. 1-15.
- NOGUEIRA, HUMBERTO:** “Evolución Político Constitucional de Chile 1976-2005” en *Estudios Constitucionales Universidad de Talca*, año 6, número 2, 2008, pp. 325-370.
- NOHLEN, DIETER:** “El análisis comparativo de sistemas electorales con especial consideración del caso chileno” en *Estudios Públicos*, número 18, 1985, pp. 69-86.
- NOHLEN, DIETER:** “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, número 001, 2006, 191-202.
- QUINZIO, JORGE:** “Duración del mandato de reelección y simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias” en *Ius et Praxis*, Volumen 8, número 001, 2002, pp. 539-547.
- RUBANO, MARIELA:** “La reforma del sistema electoral chileno” en *Estudios constitucionales*, segundo semestre, volumen.5, número 002, año 2007, pp. 365-380.
- SARTORI, GIOVANNI:** “La influencia de los sistemas electorales” en *Estudios Públicos*, número 17, 1985, pp. 5-36.
- SCULLY, TIMOTHY y VALENZUELA, SAMUEL:** “De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile” en *Estudios Públicos*, número 51, invierno 1993, pp.195-228.
- SIAVELIS, PETER:** “Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas” en *Estudios Públicos*, número 51, invierno de 1993, pp. 229-267.
- TAGLE, ANDRÉS:** “Comentario en torno a los trabajos de José María Fuentes y Peter Siavelis” en *Estudios Públicos*, número 51, invierno 1993, pp.325-330.
- TORO, SERGIO:** “Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile” en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, volumen 27, número 1, 2007, pp. 23-41.
- VALENZUELA, ARTURO:** “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario” en *Estudios Públicos*, número 64, primavera de 1996, pp. 1-70.
- VALENZUELA, ARTURO. y SIAVELIS, PETER:** “Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile” en *Estudios Públicos*, número 43, Invierno de 1991, pp. 27-87.
- VALENZUELA, SAMUEL:** “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile” en *Estudios Públicos*, número 58, otoño 1995, pp. 7-80.
- VALENZUELA, SAMUEL:** “Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno la luz de su pasado” en *Estudios Públicos*, número 75, invierno 1999, pp. 273-290.