

## DIEZ AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA BINOMINAL

ALAN BRONFMAN V.  
Universidad Católica de Valparaíso

### I. INTRODUCCIÓN

El capítulo V de la Constitución Política introduce importantes cambios respecto de su predecesor, el capítulo IV de la Constitución de 1925. Casi todos tienen consecuencias negativas para el Congreso Nacional y en este sentido la nueva Constitución no se aparta de la senda iniciada en 1925 y continuada por las reformas de 1943 y 1970. Fiel reflejo del espíritu de las modificaciones realizadas por el constituyente es el desplazamiento del capítulo dedicado al Congreso, que ya no ocupa el inicio de la parte orgánica, sino que sigue al capítulo que regula al Presidente de la República. Este cambio, aunque simbólico, excede lo que el constituyente de 1925 quiso y pudo hacer para poner fin al parlamentarismo, y nos sugiere que Poder Legislativo comienza una nueva etapa de su vida constitucional en peores condiciones que su inmediato antecesor.

Las reformas más significativas son conocidas. El dominio máximo legal, la facultad presidencial de calificar las urgencias, la supresión de las potestades legislativas plenas de las comisiones (agregada en 1970), los cambios en el régimen de insistencias y el mayor rigor del estatuto del parlamentario parecen estar dentro de las modificaciones más perjudiciales para el Congreso Nacional. En el texto original de 1980 habían reformas todavía peores para nuestro Poder Legislativo, como la suprimida facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados o la causal de cesación derivada de proponer o admitir a votación una moción declarada manifiestamente contraria a la Constitución.

No obstante, la crítica política suele concentrarse en un aspecto cuya incidencia sobre el poder político del parlamento no es clara, como lo es el régimen electoral que rige a la Cámara de Diputados y al Senado. Los cambios son de envergadura. En el régimen electoral vigente bajo la Constitu-

ción de 1925, los ciento cincuenta miembros de la Cámara de Diputados eran elegidos por un sistema proporcional de tipo d'Hondt, aplicado en veintiocho agrupaciones departamentales que elegían entre dos y dieciocho diputados cada una<sup>1</sup>. El Senado se elegía a través de diez agrupaciones provinciales, a razón de cinco senadores cada una y se renovaba por mitades cada ocho años (en cada elección se llenaban los cargos de las cinco agrupaciones provinciales pares o de las cinco impares). La Constitución vigente estructura un nuevo régimen electoral para el Senado y fija un número de diputados que la Carta de 1925 establecía como variable. En el caso del Senado, la Constitución relaciona las circunscripciones senatoriales con las regiones y asigna a cada una dos escaños. Además crea nueve cargos de senadores no elegidos por votación popular, a los que suma los ex Presidentes de la República con el carácter de senadores vitalicios. En la regulación de la composición de la Cámara de Diputados, la única disposición sustantiva de la Constitución es la que fija el número de diputados en ciento veinte, ordenando su elección directa por los distritos electorales que la ley orgánica respectiva establezca. En consecuencia, es la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios la que, al determinar el número de distritos y sus territorio, sienta las bases del régimen electoral que se ha denominado binominal.

En las líneas que siguen intentaremos esclarecer si los cambios introducidos por el constituyente de 1980 en la composición de ambas cámaras siguen la línea general de la nueva Carta o, por el contrario, tienen una incidencia favorable sobre el funcionamiento del Congreso Nacional. Para estos efectos revisaremos una cuestión teórica y tres de las críticas que tradicionalmente se formulan al régimen electoral vigente. La cuestión teórica es la pregunta acerca de si el sistema proporcional satisface de mejor manera la demanda de representación política que el resto de las fórmulas empleadas para elegir a los miembros de la asamblea. Este examen sirve para establecer los contornos de la discusión, pues lo cierto es que no cabría siquiera plantear la comparación entre modelo binominal y proporcional si fuese verdad que el primero es menos representativo y democrático que el segundo. En la última parte del trabajo expondremos nuestra idea acerca de los elementos relevantes de la relación representativa y una propuesta para solventar los aspectos más criticables del régimen electoral vigente.

---

<sup>1</sup> Antes de la aprobación de la Ley núm. 16.672, de 2 de octubre de 1967, el número de diputados era de ciento cuarenta y siete. Como en la regulación constitucional vigente, la Carta de 1925 encargó la estructuración del régimen electoral a la ley, imponiendo una proporción (un diputado por cada treinta mil habitantes y fracción de quince mil) que podía satisfacerse de distintas maneras. La misma ley agregó la décima agrupación provincial y sus cinco escaños, no previstos por el constituyente de 1925.

En nuestro breve análisis no incluimos a los senadores no elegidos por votación popular, simplemente porque desde el punto de vista constitucional tal tema exige un tratamiento separado (pese a que la discusión política ordinaria lo asocie con el sistema binominal). Por lo demás, el interés doctrinal parece más justificado en un asunto que tiene carácter permanente que en una institución que tiene una feble fundamentación teórica.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

La primera pregunta que puede formularse respecto del régimen electoral que comentamos es la relativa a su naturaleza. Esto porque, en rigor, su definición no se ajusta a ninguna de las dos grandes categorías que ordenan el estudio de los modelos electorales concretos, a saber, la conocida distinción entre sistemas proporcionales y mayoritarios. De hecho, la expresión binominal empleada con profusión en nuestro medio, no es acogida por el Diccionario de la Real Academia (aunque puede deducirse de reglas generales), ni empleada por especialistas como una categoría independiente.

Una solución sencilla sería aceptar que se trata de un modelo distante de ambas concepciones y por lo tanto *sui generis*. Apoya esta opción la regla del artículo 109 bis de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, que permite el triunfo de un candidato pese a que no haya obtenido una de las dos primeras mayorías individuales. En todo caso, tan *sui generis* no parece ser, pues autores como Nohlen analizan en general la posibilidad de distritos dotados de dos escaños y formulan un diagnóstico –favorece a la primera minoría– que parece aplicable a nuestra realidad<sup>2</sup>.

Además, no parece lógico que el régimen binominal esté tan lejos de unas categorías que se emplean de ordinario para estudiar sistemas electorales muy disímiles. Es frecuente que el esfuerzo por encontrar el acomodo formal de una regulación en uno u otro modelo exija simplificar y omitir peculiaridades<sup>3</sup>. En la práctica, el resultado de una labor clasificatoria basada en elementos normativos, suele no ser tan relevante como el comportamiento de la regulación electoral, en el que invariablemente puede identi-

<sup>2</sup> NOHLEN, *Elecciones y sistemas electorales* (Caracas 1995), 3, p. 98.

<sup>3</sup> Por ejemplo, para llamar proporcional al sistema electoral japonés anterior a 1993, en el cual el votante debía escribir en una papeleta en blanco el nombre del candidato de su preferencia. Cfr. SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada* (México 1994), pp. 36-37 y LIPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos* (Madrid 1995), p. 59. Agreguemos que el régimen electoral británico soportó hasta mediados del siglo XX reglas especiales, como por ejemplo, distritos universitarios especiales, sin que su calidad de mayoritario haya sido objeto de cuestionamiento.

carse el predominio de los rasgos proporcionales o mayoritarios.

Ahora bien, si atendemos al comportamiento del sistema electoral chileno, es difícil negar su parentesco con el modelo mayoritario. Por lo pronto, la doctrina entiende que el número mínimo de escaños que tienen que disputarse por circunscripción para que la proporcionalidad funcione es de diez, aunque algunos autores rebajan esta cifra a cinco o seis<sup>4</sup>. Bajo este umbral, los resultados del sistema electoral proporcional comienzan a parecerse a los de un régimen mayoritario<sup>5</sup>. Como explicaremos más abajo, el bajo número de escaños que elegían una porción significativa de las agrupaciones departamentales y todas las agrupaciones provinciales permite entender que algunos de los resultados obtenidos bajo el antiguo régimen electoral sean matemáticamente menos proporcionales que los alcanzados bajo el sistema binominal vigente.

Si bien es efectivo que no en todos los supuestos el régimen binominal favorece al partido o alianza más votado, es claro que cierra o hace casi imposible el triunfo de partidos o coaliciones minoritarias o de candidaturas independientes. En los hechos, las elecciones celebradas hasta la fecha demuestran que la competencia electoral efectiva se circunscribe, en casi todos los distritos, a los candidatos apoyados por dos grandes bloques políticos y este fenómeno es característico de los modelos mayoritarios. Como es lógico, la pertenencia a una categoría no impide reconocer las particularidades de la regulación electoral chilena.

1. No es raro que el debate acerca de los modelos proporcional o mayoritario se relacione con la legitimidad democrática. Algunos de los defensores de reglas electorales de tipo proporcional, parecen entender que éste es el único sistema que garantiza la representación fiel de la voluntad popular y, por ende, el único admisible en una democracia. Esta argumentación puede ser criticada. Por lo pronto, cualquiera sea nuestra concepción de la democracia, es claro que países como el Reino Unido o los Estados Unidos, ambos dotados de sistemas mayoritarios, no están lejos de ella. Lo mismo pue-

---

<sup>4</sup> RAE, *Leyes electorales y sistema de partidos* (Madrid 1977), pp. 124 y ss. Colliard afirma que por debajo de veinte escaños "no existe realmente proporcionalidad exacta". Vid. COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos* (Barcelona 1981), p. 74. La magnitud de la desproporción depende no solo del número de escaños sino también del número de partidos con presencia efectiva en el sistema político (cantidad de potenciales excluidos).

<sup>5</sup> Este fenómeno se ha observado en países como España, en donde la regulación proporcional aplicable a la elección del Congreso de los Diputados da lugar a una diferencia global entre los porcentajes de votación y representación próxima a la alcanzada en sistemas de tipo mayoritario. Cfr. TORRES DEL MORAL, *Ley electoral y representación en El Parlamento a debate* (Madrid 1997), pp. 21-26 y LUPHART (n. 3), pp. 7-8.

de decirse de Francia o de Alemania e Italia que acogen, en parte, disposiciones electorales de tipo mayoritario.

Desde un punto de vista práctico, es evidente que cualquier régimen electoral puede llegar a tener efectos negativos sobre la democracia. Un sistema proporcional, por ejemplo, puede generar un multipartidismo en el que ninguna fuerza política sea capaz de gobernar y por esta vía propiciar acciones contrarias a la vida constitucional. Los regímenes electorales de tipo proporcional también pueden perjudicar sistemáticamente a los partidos que constituyen la tercera fuerza política y en este sentido la experiencia colombiana y la española insinúan que sus supuestas ventajas merecen ser reexaminadas. El principal peligro del sistema mayoritario, por otra parte, es de sobra conocido: puede excluir de la representación a partidos que alcanzan una votación significativa, mermando el carácter democrático del sistema político.

2. Con todo, los argumentos no abordan el meollo del problema, que consiste en saber si existe un sistema electoral que pueda considerarse más democrático que el resto. Para avanzar en esta cuestión intentaremos relacionar la democracia con las distintas nociones de representación política<sup>6</sup>.

La construcción teórica que justifica la democracia representativa puede sernos útil para aproximarnos a la idea de representación política. La democracia representativa suele defenderse con dos tipos de argumentaciones que, por lo común, se entienden como complementarias. La primera es que la democracia directa no es viable en territorios extensos o muy poblados y, en consecuencia, debe ser sustituida por un orden constitucional que permita la participación indirecta de todos los gobernados. La segunda es que no todos los individuos tienen el interés y la capacidad de intervenir en los asuntos de gobierno. Se requiere que los representantes tengan una especialización en asuntos públicos para que las instituciones políticas funcionen de manera adecuada.

En realidad, desde el punto de vista de la representación, las dos argumentaciones discurren por caminos muy distintos. La primera pone énfasis en los sujetos representados y asume, implícitamente, que la democracia directa es la mejor forma de gobierno. Partiendo de tal premisa, es claro que la representación debiera tener como fin primordial lograr un fiel reflejo de

---

<sup>6</sup> La dimensión que pretendemos darle a esta reflexión nos impide considerar las distintas concepciones de democracia que podrían utilizarse como criterio de análisis, por lo que simplemente asumimos la que sirve de trasfondo a la concepción liberal de las instituciones políticas contemporáneas. De todos modos compartimos la visión de Dahl, quien menciona cinco criterios que debe satisfacer un régimen democrático: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos. *Vid. DAHL, La democracia* (Buenos Aires 1999), pp.47-48.

las preferencias políticas de los ciudadanos. La segunda, en cambio, pone énfasis en la labor de gobierno y no presupone que la democracia directa es la mejor forma de gobierno. En este esquema conceptual, los representantes no sólo son unos individuos encargados de transmitir o repetir la opinión de un grupo de votantes, sino que constituyen agentes que tienen una responsabilidad personal en el ejercicio de gobierno. De ahí se sigue que la representación política no es sólo un asunto de fidelidad o exactitud matemática.

Partiendo de la base que ambos razonamientos gozan de amplia aceptación en la doctrina y que ninguno ha sido calificado como contrario al ideal democrático, es posible deducir que la construcción de una democracia representativa puede seguir, legítimamente, caminos diversos. El primero surge si la principal preocupación es el funcionamiento de la representación en el sistema político. En tal caso, lo lógico es utilizar las nociones que la entienden como una autorización o un encargo sometido a rendición de cuentas<sup>7</sup>. Es decir, si el principal interés u objetivo constitucional se concentra en los resultados de la actividad de representación, la alternativa más viable parece ser concebirla como una autorización o un encargo sometido a ulterior examen. En la estructuración de estas concepciones adquieren particular relevancia los actos constitutivos o conclusivos de la relación representativa.

3. La representación política puede entenderse como una especie de autorización en virtud de la cual una persona disfruta de un poder de actuar en nombre de otros. Por lo regular será la elección de un candidato la que constituye la autorización que habilita asumir una labor representativa. Como se trata de una autorización, no hay un especial mandato que el representante deba seguir, por lo que puede escoger, discrecionalmente, las vías para servir a los habitantes de su distrito. A la inversa, la elección puede considerarse como una rendición de cuentas en la cual los representados evalúan la actividad realizada por el representante en su nombre. Desde este punto de vista, la labor representativa se efectúa intentando satisfacer la voluntad de los electores, los que en el acto electoral resuelven acerca del cumplimiento del encargo asignado.

En ambas concepciones se reconoce un vínculo con los electores (que en definitiva autorizan o rechazan a quien actúa en su nombre), pero en importante medida el campo de la acción representativa y su ejercicio concreto queda entregado al criterio del representante. En cierto sentido, estas nociones favorecen el funcionamiento de la institución parlamentaria, pues si los miembros de la asamblea están sometidos a mandatos extensos, la posibili-

---

<sup>7</sup> Vid. PITKIN, *The Concept of Representation* (Berkeley 1972), *passim*.

dad de realizar negociaciones y alcanzar acuerdos se torna más remota. Las dos nociones, sobra decirlo, se adaptan perfectamente a las ideas de los partidarios de regímenes electorales mayoritarios.

4. Un segundo camino nace si nuestra premisa es que la democracia representativa es un sustituto imperfecto de la democracia directa. Bajo este supuesto, la idea de representación política queda mejor definida por su propósito de lograr una precisa correspondencia o semejanza con lo que es representado. En otras palabras, desde este punto de vista, la representación debiera tener la pretensión de ser un reflejo sin distorsión, para así aproximarse a su ideal, que es la democracia directa. Como se argumenta tradicionalmente, la meta de la representación política es lograr un parlamento que refleje exactamente a toda la nación, como un espejo o mapa dibujado a escala, en el cual cada parte y el conjunto exhiben proporcionalmente el mismo tamaño que en el original.

Es fácil deducir que esta concepción es la preferida de quienes promueven reglas electorales de tipo proporcional. Justamente, la finalidad de la representación proporcional es asegurar que el parlamento refleje con la mayor precisión matemática las múltiples divisiones del electorado. Las minorías, sin importar su tamaño, no deben ser excluidas de la representación, pues tal medida perjudicaría la calidad del reflejo que se pretende lograr.

Sin lugar a dudas el razonamiento es muy atractivo, probablemente por la misma razón que la democracia directa suele gozar de mayor popularidad que la democracia representativa. No obstante, adolece de varios defectos, que se suman a las dificultades prácticas que ofrece una democracia directa o los mecanismos que parcialmente la recogen. El primero ya fue insinuado: como observan los defensores de modelos mayoritarios, los partidarios de la proporcionalidad realzan en exceso la necesidad de construir una réplica del sujeto representado, descuidando la reflexión acerca de la actividad representativa y su función en el sistema político<sup>8</sup>. Esta obnubilación con la fidelidad de la relación votos-escaños, redundante en que el argumento proporcional no considera las consecuencias negativas que podría tener un parlamento dotado de una representación muy fragmentada o inarticulada, o al menos, no suele compararlo con el problema típico mayoritario de la subrepresentación de las minorías.

De manera excepcional encontramos partidarios de la proporcionalidad que asumen el peligro de debilitamiento de una asamblea dividida, pero

---

<sup>8</sup> Están tan preocupados del reflejo preciso que son ciegos ante la importancia de la acción de gobernar, afirma Bagehot en su crítica a Mill; Cfr. BAGEHOT, *The English Constitution* (New York 1966), pp. 183-213.

éstos aceptan el precio de disminuir la participación del parlamento en la actividad de gobierno. Es así como entre los primeros autores que propusieron la representación proporcional existía conciencia de que no permitía otorgar al parlamento competencias políticas de tipo resolutivo o participación en decisiones de gobierno. John Stuart Mill, por ejemplo, sostenía que la función de gobernar no correspondía al parlamento, pues entendía que su organización no se ajustaba a las necesidades de la acción política (*"radically unfit"*)<sup>9</sup>. Para este autor, la única labor de un parlamento representativo debía ser debatir y criticar la acción de gobierno. Entonces quienes apoyaron en un primer momento la proporcionalidad lo hicieron en el entendido que la función de la asamblea representativa era presentar o reflejar la opinión popular y dar información sobre los electores, y no ejecutar o elaborar políticas, labor que se asignaba al ejecutivo. Al margen de la importancia que atribuyamos a estas argumentaciones, es claro que ya en el siglo XIX se percibía que la organización del parlamento con el propósito de obtener un reflejo detallado de la comunidad política podía ser perjudicial para el ejercicio de competencias de gobierno<sup>10</sup>.

Un segundo aspecto criticable de estas doctrinas deriva del hecho de considerar que la precisión o la exactitud es el único cimiento posible de la representación. Por lo pronto observemos que en otros campos la fidelidad con lo representado no es el único factor de valoración de su pertinencia y calidad. La fotografía es sin duda es la más fiel representación visual de la realidad, pero estamos conscientes de que no es la única representación posible y que algunos aspectos importantes pueden quedar fuera de su cobertura. La explicación de este fenómeno es que la representación no es una mera réplica de la realidad, ya que requiere de una distancia y no sólo correspondencia con la realidad.

Ahora bien, aun cuando aceptásemos que la precisión es la variable dominante, tendríamos que superar el formidable problema de determinar qué es lo que tiene que reflejarse con exactitud en el caso de la representación política. Empleando la analogía del mapa, empleada por los propios partidarios de la proporcionalidad, es palmario que su calidad como reflejo preciso del objeto representado deriva de su propósito de reunir un cierto rango de información, no toda la información. Cabe entonces preguntarse

---

<sup>9</sup> MILL, *Considerations on Representative Government* (New York 1991), p. 115.

<sup>10</sup> Más adelante los especialistas distinguirán entre la función representativa y el resto de las funciones que se atribuyen al parlamento, para efectos de reconocer su aptitud para ejercitar facultades de gobierno. En esta línea se afirmará, que en el mapa o espejo todos tienen derecho a ser representados en la deliberación, pero sólo es la mayoría la que tiene el derecho de gobernar.



qué elementos de la realidad tienen que ser reflejados a través de la representación política, partiendo de la base que no es posible representarlos todos (al menos si aspiramos una mínima calidad de la representación). En principio, la respuesta es que existen numerosas dimensiones de la vida social, económica y cultural de las personas que deberían tener incidencia en la configuración de la representación. Un alto porcentaje de población mapuche en algún distrito, exigiría al régimen electoral una especial sensibilidad para recoger el criterio étnico. Lo mismo puede decirse si los electores de un distrito son en su gran mayoría católicos, o pescadores, o agricultores, o fanáticos del automovilismo<sup>11</sup>. Cualquiera sea el elemento que escojamos, debiéramos tenerlo en cuenta en nuestro diseño electoral. Así tanto el tipo de régimen proporcional como otros elementos de la regulación electoral (por ejemplo, la delimitación de las circunscripciones), deberían ponerse al servicio de aquello que pretendemos reflejar, para lograr la máxima fidelidad de la representación. El problema es que a poco andar de esta labor descubriremos no sólo su complejidad, sino que la consecución de unos fines representativos concretos excluye otros. Entonces constatamos que esa imagen objetiva que queríamos ver en el espejo dependerá de la dirección que le dé quien lo sostenga.

Una respuesta a esta objeción es que si buscamos estructurar representación política, lo que debiera quedar reflejado es la identificación de los votantes con los partidos políticos. Este punto de vista es razonable, pero ya no estamos recogiendo un rasgo o carácter objetivo para llevarlo a una representación, sino elaborando un interés *ad hoc* que declaramos merece representación. Para estos efectos no observamos a la sociedad, sus elementos sociales, económicos, étnicos, religiosos o culturales, sino que simplemente pedimos a los electores escoger dentro de unas alternativas fijas (candidatos y partidos) que el régimen electoral valida. Por cierto que la representación así concebida puede resultar fiel en relación con los partidos. El problema es que la información que nos permite elaborar el mapa no proviene de un dato objetivo que intentamos conocer, sino que surge de unas categorías configuradas por los interesados en su propio beneficio político. Esto genera un conjunto de inexactitudes que quedan reflejadas por la común percepción del voto como la selección de la alternativa menos mala y no como

---

<sup>11</sup> En rigor, si lo que se busca es encontrar un representante fiel reflejo de las características de un grupo humano es posible prescindir del procedimiento electoral. Podría, por ejemplo, estudiarse los rasgos promedios de las personas representadas y seleccionar al que mejor los encarna. O bien, sobre la base de una cierta uniformidad, realizar un sorteo, como los que se hacían en Atenas para acceder a determinados cargos públicos.

elección de quien percibimos como nuestro representante.

Hay otro problema adicional. La representación como un reflejo tiene una faz pasiva, pero también una faz activa: la función del representante ha de consistir en transmitir el parecer de sus representados. Pero qué sucede cuando éste no existe o no es claro, por ejemplo, en aquellas ocasiones en que el parlamento resuelve una cuestión que no atañe ni siquiera indirectamente a los electores. En rigor, en esta hipótesis, el representante debiera abstenerse de actuar, pues sus representados no tienen un juicio acerca de la cuestión planteada. Como es lógico, esta alternativa es inviable si consideramos que muchas de las decisiones políticas de la asamblea sólo conciernen a parte de la comunidad política.

Los problemas que plantea la idea de representación refleja o descriptiva, nos llevan a pensar que constituye sólo uno de los aspectos que integran el concepto de representación, del mismo modo como las ideas de autorización y responsabilidad. Es probable que a estos componentes debamos adicionar un elemento simbólico, aunque este no debiera tener efectos sobre la actividad representativa, en la medida que el símbolo sólo tiene una conexión formal (convencional, casi siempre) con aquello que representa.

5. Como sea, la idea de representación no puede circunscribirse de manera exclusiva a los elementos que permiten constituir la desde un punto de vista meramente descriptivo. La simple observación de la realidad política sugiere que la actividad realizada por el representante es esencial para configurar la representación. Con esto queremos afirmar que no basta un parecido o semejanza con los sujetos representados, o un vínculo de carácter simbólico, o una elección para dar lugar a la representación. Se requiere además el desarrollo de una actividad específica que tiene el carácter de representativa. Si ella no existe o es indiferente para efectos electorales, es muy difícil aceptar que estemos ante un gobierno representativo.

No parece sencillo determinar los contenidos que debiera exhibir la actividad representativa, lo que no obsta a la comprensión de algunos de sus contornos. Así, es claro que el representante político no tiene como función exclusiva repetir las instrucciones dadas por sus electores. En el caso que su única labor fuera transmitir a la asamblea el parecer de sus representados – una especie de mandato rígido –, estaríamos ante una especie de agente y no de un representante. Por lo demás, como comentamos antes, este hipotético agente no podría actuar sin instrucciones y mucho menos negociar con otros representantes, con lo que el funcionamiento del parlamento se hace inviable. Asimismo, la mera ejecución de instrucciones menoscaba la dignidad de la función y, por extensión, el respeto hacia las instituciones políticas en su conjunto.

En el otro extremo, el representante tampoco es por completo independiente en el ejercicio de su cargo, pues debe procurar satisfacer las pretensio-

nes de sus electores, al menos si quiere ser reelegido. En este sentido, la función representativa puede entenderse como una especie de encargo de confianza en virtud del cual el representante se obliga a satisfacer unos mínimos compromisos concretos (las promesas electorales) y a actuar en beneficio de sus representados. Para estos efectos es que recibe unas concretas facultades constitucionales.

6. Una herramienta útil para comprender la actividad representativa es la de interés. El interés es un elemento que forma parte de la estructura básica de la representación. Existe un interés subjetivo y otro objetivo: el primero corresponde a aquello que los electores entienden como conveniente; el segundo a lo que puede pensarse los beneficia sin considerar la opinión de los concernidos. Existen, además, intereses que pueden adscribirse a un grupo concreto de personas y otros cuyo carácter es más general y difuso (intereses nacionales). La práctica de la representación política casi siempre genera una tensión entre la defensa de los intereses subjetivos, vinculados a un grupo, por un lado, y los objetivos y generales por otro. Desde la perspectiva del representante los primeros son difíciles de conocer (o simplemente incómodos) y los segundos la concreción del programa del partido. Desde la perspectiva de los representados, los primeros son muy claros y los segundos, muy a menudo, una excusa para justificar la acción ideológica.

La representación parece exigir la protección de ambos intereses, pues la primacía absoluta de uno u otro la haría perder sentido y funcionalidad. Ya vimos que el predominio completo de los intereses subjetivos de los electores fragmentaría la representación, dificultando el funcionamiento de la asamblea; el imperio irrestricto de los intereses nacionales, por otra parte, privaría de relevancia a la opinión de los votantes. Los intereses nacionales son defendidos naturalmente por los partidos, pues son el vehículo que permite alinear mandato representativo y la consecución de fines partidistas. No sucede lo mismo con los intereses subjetivos, que pueden verse aplastados cuando no disponen de suficiente peso electoral relativo. De ahí que para procurar el equilibrio mencionado, sea conveniente entregar a los votantes herramientas que permitan hacer valer sus intereses subjetivos. Es decir, otorgar a los electores la oportunidad de escoger a quien mejor ha satisfecho o pretende satisfacer sus intereses subjetivos, y de castigar a quien no los ha servido o no pretende servirlos. En este sentido, los sistemas de tipo mayoritario ofrecen mejores garantías, pues simplifican la identificación de opciones favorables o desfavorables a los intereses subjetivos sostenidos, y permiten una competencia electoral nítida y un juicio preciso de los electores.

7. Remarquemos que la configuración de un buen régimen representativo no puede reposar exclusivamente en la visión refleja o descriptiva de la representación, como tampoco puede hacerlo sólo en las ideas de autoriza-

ción o responsabilidad. Como hemos visto, el énfasis en un aspecto de la representación genera numerosas dificultades prácticas. La regulación electoral también debe mirar hacia el ejercicio de la función representativa, con el objeto de garantizar a los electores una mínima posibilidad de influir sobre la actividad desplegada por sus representantes. Y para ello es necesario que las disposiciones electorales asignen valor práctico a los votos que recibe cada candidato individualmente. De otro modo no es posible conocer el juicio del elector acerca del desempeño de la actividad representativa por parte de un parlamentario concreto.

Asimismo, es necesario que el régimen electoral considere la disyuntiva planteada por Stuart Mill, en el sentido de fijar como su objetivo constituir una asamblea que pretende ser, principalmente, un órgano de opinión o una asamblea que pretende ser un órgano que participa en las decisiones de gobierno. Si la opción electoral favorece la conformación de un parlamento-órgano de opinión, es posible desentenderse de las deficiencias de la representación proporcional, pues la división o fragmentación no genera problemas cuando no están de por medio competencias resolutorias. Puede pensarse, incluso, que la diversidad de la representación enriquece el análisis de las cuestiones que el parlamento conoce. En cambio, si el régimen electoral persigue que el parlamento participe activamente en la labor gubernativa, es forzoso que se le configure como un órgano apto para participar en las decisiones políticas fundamentales.

Con la división anterior queremos subrayar que las consecuencias prácticas del modelo electoral deben ser consideradas a la luz del funcionamiento de la asamblea y de su incidencia en el sistema político. Un régimen electoral no puede ser satisfactorio si limita o hace difícil o inviable la actividad parlamentaria, ya que tal consecuencia priva de toda influencia a la representación que queremos ubicar en la cabeza del sistema de gobierno. En el otro extremo, el régimen electoral no puede rendirse a los dictados de la eficiencia, olvidando la necesidad de acoger una representación fiel, tanto desde el punto de vista pasivo como activo. El punto de partida de la regulación electoral debiera ser, entonces, la búsqueda de un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de la representación y la necesidad de conservar y aumentar la influencia política del parlamento en la labor de gobierno.

8. En nuestra opinión, la mayor influencia del parlamento se logra ofreciendo al sistema político algo que éste no puede obtener por otras vías. Capacidad resolutoria, legislativa o de control, y hasta copiosa información social, puede adquirirse e incrementarse por distintos caminos, prescindiendo de la asamblea. En términos prácticos, es posible suponer que los departamentos jurídicos de los ministerios (de ordinario redactores de proyectos legislativos), la Contraloría General y los medios de comunicación social pueden sustituir, aunque sea imperfectamente, al parlamento en el ejercicio

de algunas de sus competencias. No obstante, ningún órgano puede ofrecer la representación política que contiene el parlamento. Sin duda existen otros representantes, como los de intereses especiales (agrupaciones sociales, sindicales, gremiales, empresariales, etc.), pero ninguno tiene el ámbito de cobertura territorial y social que tiene la representación parlamentaria, salvo el Presidente de la República. Como sabemos, este último también es representante popular, pero como magistratura unipersonal no es capaz de contener en su estructura el mismo pluralismo político que recoge la representación parlamentaria.

El pluralismo de la representación es un elemento que diferencia el aporte que hace el parlamento al sistema político. Este pluralismo tiene un aspecto formal y otro sustantivo. El formal viene dado por el espectro de partidos que gozan de representación parlamentaria. El sustantivo depende de los intereses que materialmente son objeto de la representación parlamentaria. Estos últimos suelen coincidir con los programas y doctrinas de los partidos, pero es claro que no los agotan. De hecho, ante problemas políticos nuevos o frente a discusiones que no se acomodan a los planteamientos de partido, las respuestas de los parlamentarios pueden provenir de lo que estiman constituye el interés de sus electores.

Si el pluralismo es el rasgo característico de la participación del parlamento en el sistema político, el mejor funcionamiento de la asamblea se logra ampliando el abanico de intereses representados y el peor, concentrando los mismos. Los partidos suelen ordenar a sus parlamentarios la defensa de sus propios intereses (que, indirectamente, son los de un grupo o sector de la ciudadanía), lo que induce la concentración de la actividad representativa. Este hecho angosta el pluralismo de la representación, limitando el aporte original del parlamento a las instituciones de gobierno.

El mayor pluralismo sustantivo de la representación se erige, entonces, como un factor de desarrollo institucional y, por ende, debiera ser un objetivo de la regulación electoral. Para lograr este fin es posible pensar que la tradicional representación dirigida a los intereses nacionales (apoyada por los partidos) debiera ser complementada con la representación de los intereses subjetivos que mencionamos antes. De este modo se evita que el partido sea el único sujeto representado en las cámaras y se abre una brecha en la disciplina que impone una determinada interpretación de los intereses nacionales a los parlamentarios. En nuestra opinión, un régimen electoral es adecuado cuando estimula la representación de múltiples intereses, sin importar si ellos están o no articulados en términos de objetivos de partido. Como señalamos arriba, la representación de disímiles intereses políticos y sociales no contribuye a la cohesión de los partidos y por eso no puede esperarse mucho de ellos en este campo. Luego, el robustecimiento de la relación representativa y, en concreto su ampliación hacia los intereses sub-

jetivos, debe perseguirse al margen de la voluntad de los partidos. Es decir, si queremos que la representación parlamentaria aporte algo nuevo al sistema político y, por esta razón, obtenga participación gravitante en él, es necesario reforzar el pluralismo sustantivo de la representación y esto se logra disminuyendo la influencia de los partidos. En la práctica constatamos que los parlamentos que sirven como mera caja de resonancia de los partidos son débiles, en tanto los que permiten la representación de intereses subjetivos son, comparativamente, más fuertes. Desde esta perspectiva, la regulación electoral es un factor determinante de la fortaleza o debilidad del parlamento. Repitamos aquí que la representación de intereses subjetivos exige otorgar al votante la posibilidad de premiar o sancionar a un representante concreto.

9. La representación de intereses nacionales, asumida por los partidos de manera excluyente cuando el sistema electoral lo permite, tiene un efecto negativo adicional sobre el funcionamiento del parlamento. Como observa Bobbio, los partidos políticos producto del sufragio universal modificaron profundamente la estructura del estado representativo, provocando: “un cambio sensible en el sistema de representación que ya no es de individuos, sino que está permeada por asociaciones poderosas que organizan las elecciones y reciben una delegación en blanco de los electores. Mientras en un sistema político representativo con sufragio restringido los individuos eligen un individuo (especialmente bajo elecciones conducidas por el colegio uninominal), y los partidos se forman dentro del parlamento, en el sistema político representativo con sufragio universal los partidos se forman fuera del parlamento y los electores seleccionan más a un partido que a una persona (especialmente bajo el sistema proporcional)”<sup>12</sup>.

Cuando el sujeto político relevante no es el individuo sino grupos organizados, como los partidos, el procedimiento para alcanzar decisiones no es la regla de la mayoría. En este sentido, es claro que si el único criterio para ejercer las competencias parlamentarias fuese la regla de la mayoría, gran parte del funcionamiento ordinario de la asamblea carecería de sentido, pues constituiría una mera ratificación mecánica de un resultado electoral concreto. Este problema deriva de las características de los partidos y no es nuevo. De hecho ya Max Weber, observó, a propósito de la sociedad estamental, que la solución de conflictos en el caso de grupos debía regirse por la idea de compromiso y no por la de la mayoría. La falta de adaptación de la institución parlamentaria a esta nueva realidad de un debate político dominado por grupos, hace que las grandes decisiones de gobierno se desplacen a otras instancias.

---

<sup>12</sup> BOBBIO, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (Santafé de Bogotá 2000), 2, pp. 163-164.

La regla de la mayoría no puede ni debe sustituirse, pero debe convertirla en un instrumento útil para el funcionamiento de la institución parlamentaria. Los intereses nacionales defendidos por los partidos suelen operar como una especie de mandato rígido que no puede modificarse para efectos de una negociación, bajo la amenaza de ser rotulados como deslealtad electoral. El actuar unitario de las bancadas y comités en cumplimiento del mandato rígido partidista es el que hace infectiva la aplicación del criterio de mayoría. Los intereses que hemos llamado subjetivos, por otra parte, tienen una diversidad que impide someterlos a la disciplina de partido, lo que posibilita que sean objeto de debate y negociación. Si este tipo de intereses cubren una importante porción de la actividad representativa desplegada por los parlamentarios, es posible que la regla de la mayoría aflore como criterio resolutivo predominante, en la medida que no sean los intereses de partido los dominantes. Las opciones del régimen electoral tienen incidencia directa en el problema enunciado, pues de ellas depende la ausencia o presencia en el parlamento de intereses representativos distintos de los sostenidos por los partidos. El incremento del pluralismo sustantivo en la representación simplifica la expansión del consenso más allá de las tradicionales mayorías parlamentarias resultantes de la confrontación electoral.

### III. LAS CRÍTICAS TRADICIONALES AL SISTEMA BINOMINAL

En la sección precedente hemos intentado demostrar que no parece adecuado plantear la disyuntiva entre sistemas proporcionales y mayoritarios en relación con su mérito democrático. Asimismo hemos procurado avanzar en el esclarecimiento de algunos de los requisitos que debe satisfacer el régimen electoral.

Si la regulación electoral chilena fuese propiamente proporcional o mayoritaria, bastaría vincular nuestras observaciones con las normas vigentes para lograr una conclusión. Sin embargo, como sabemos, el sistema chileno es binominal, peculiaridad que se traduce en críticas que no coinciden siempre con las que se formulan al género más próximo, el mayoritario. Como sabemos, el régimen electoral vigente se considera uno de los contenidos de la Constitución que forzosamente tiene que ser modificado, junto con los senadores no elegidos por votación popular, el Consejo de Seguridad Nacional y el sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

Además del claro efecto negativo sobre la proporcionalidad de la representación, se critica al régimen en vigor por favorecer los intereses políticos de un grupo de partidos de derecha y centro derecha, los que efectivamente han resultado sobrerrepresentados en casi todas las elecciones parlamentarias.

rias desde 1990 a la fecha. Otro aspecto que se considera negativo, patente en períodos eleccionarios, es la primacía de la competencia intralista, en desmedro de la ordinaria contienda entre partidos que sustentan posiciones políticas antagónicas. Según los críticos del régimen electoral en aplicación este enfrentamiento, impide a los ciudadanos conocer la oferta electoral de los partidos, pues el debate se concentra en los atributos personales del candidato o en las diferencias programáticas entre partidos del mismo sector.

1. Por lo pronto, es claro que un sistema de tipo mayoritario tiene que tener una incidencia negativa sobre la proporcionalidad de la representación. Esta es, precisamente, una de las características centrales de este modelo. El mismo efecto negativo se aprecia en los sistemas de la familia proporcional cuando el número de escaños en disputa por distrito es inferior a diez, incrementándose la desproporción mientras más bajo sea el número de cargos elegidos por cada circunscripción<sup>13</sup>. Como afirma Lijphart “en sistemas de representación proporcional, la proporcionalidad -y las oportunidades para que los pequeños partidos obtengan representación- se ve necesariamente muy limitada cuando sólo hay dos o tres representantes por distrito (...)”<sup>14</sup>. Por esta razón un sistema proporcional puede generar resultados similares a los de un sistema mayoritario.

El problema de la desproporcionalidad de los sistemas proporcionales es relevante para el estudio de la evolución del régimen electoral chileno, ya que desde un punto de vista matemático los comportamientos del sistema binominal no se alejan demasiado de los resultados obtenidos por el sistema d’Hondt vigente en 1973. En este sentido los defectos del actual régimen en términos de su injusticia proporcional no deben llevarnos al error de pensar que el sistema anterior era satisfactoriamente proporcional. Esto por varias razones:

- i) La igualdad representativa en el Senado, pues cada agrupación provincial elegía el mismo número de escaños, sin importar su población, regla que fue cuestionada por la doctrina;
- ii) El número de escaños en disputa en cada agrupación provincial, cinco, bajo para asegurar una correcta proporcionalidad;
- iii) Los cambios registrados en la población de las agrupaciones departamentales, que si bien fueron objeto de revisión, tendían a incrementar la desproporción al no existir una regla de ajuste periódico que impulsase la

---

<sup>13</sup> Según algunos autores diez o más escaños por distrito parecen suficientes para obtener una proporcionalidad satisfactoria empleando el sistema d’Hondt y hay quienes reducen esta cifra a siete u ocho. Cfr. RAE, *Leyes electorales y sistema de partidos* (Madrid 1977), p. 124.

<sup>14</sup> LIJPHART (n. 3), p. 44.



reforma electoral (que debía debatirse de manera particular en cada ocasión, a diferencia de lo que ocurre con el sistema de distritos de la Cámara de Representantes norteamericana);

iv) Las agrupaciones departamentales en promedio elegían cinco diputados, como señalamos, un número bajo para lograr una buena proporcionalidad. Además, el 37% de las circunscripciones electorales elegían tres o menos diputados y el 65%, cinco o menos. Estas cantidades hacían muy difícil alcanzar una proporcionalidad satisfactoria.

Por lo demás, el sistema d'Hondt no está exento de críticas. Sartori reconoce que favorece a los partidos más grandes<sup>15</sup>. Lo mismo opina Michael Gallagher y otros autores, que lo incluyen entre los menos proporcionales dentro de los proporcionales<sup>16</sup>.

Para comparar la proporcionalidad de regímenes electorales de 1925 y de 1980 podemos apoyarnos en una de las fórmulas que propone la doctrina para medir la desproporcionalidad. Emplearemos la propuesta por Douglas Rae, que suma las diferencias absolutas entre los porcentajes de votos y escaños y lo divide por el número de partidos<sup>17</sup>. Su aplicación a las elecciones senatoriales 1961, 1965, 1969, 1989, 1993 y 1997 nos da unos índices que confirman la afirmación acerca de los problemas de proporcionalidad que afectan a los dos modelos electorales en análisis<sup>18</sup>. El resultado es el siguiente:

1961	2,68
1965	5,74
1969	3,61
1989	1,32
1993	3,00
1997	6,03

<sup>15</sup> Vid. SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada* (México 1996), 2.º, p. 21.

<sup>16</sup> Gallagher ubica al sistema d'Hondt en tercer lugar dentro del listado de modelos proporcionales más favorables para los partidos grandes, sólo superado por dos modalidades, el Imperiali de promedio mayor y el Imperiali de resto mayor (utilizados en el pasado por los municipios belgas y la Cámara baja italiana). Vid. GALLAGHER, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, en *British Journal of Political Science* 22 (1992), p. 490.

<sup>17</sup> Esta fórmula es criticada por LUPHART (n. 3), pp. 104-105. Casi todos los procedimientos de cálculo de la desproporcionalidad exigen algún tipo de valoración política para que su aplicación tenga algún sentido. Por ejemplo: un número elevado de partidos *sui generis*, pequeños y sin mayor presencia pública antes de las elecciones (como el de "Amantes de la cerveza" que participó en una elección rusa) pueden elevar el índice de desproporcionalidad artificialmente, sin relación con la situación real de la competencia política.

<sup>18</sup> Excluí la elección de 1973, por lo excepcional de las coaliciones formadas, aun-

El índice de 1965 se explica por los excepcionales resultados de la Democracia Cristiana, que, con el 46% de los votos eligió sólo dos senadores (cerca del 8% del total). La desproporcionalidad desde 1989 crece pues es mayor el número de partidos que participan en las elecciones senatoriales y que no alcanzan representación.

La misma fórmula puede aplicarse a las elecciones de la Cámara de Diputados:

1961	0,95
1965	3,01
1969	1,93
1989	1,25
1993	1,39
1997	1,7

Los resultados tienen similar explicación: en 1965 con el 42% de los votos, la Democracia Cristiana obtuvo el 56% de la representación. Desde 1989 suben los índices por el incremento del número de partidos participantes en la elección y, que en definitiva, no obtienen representación.

2. La segunda crítica es correcta en términos generales, pero exige un matiz. No sólo los partidos de derecha y centro derecha han resultado sobrerrepresentados con el sistema electoral, pues son los partidos “grandes” los que tienden a crecer ocupando la porción de representación de los candidatos de partidos “pequeños” o independientes que no alcanzan a obtener representación.

Pero el análisis pormenorizado revela otras cosas. En la elección de senadores de 1989, el partido que obtuvo más proporción de escaños por sobre sus votos fue el Radical. Este efecto también favoreció a los partidos Demócrata Cristiano, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. En la misma elección, el Partido por la Democracia obtuvo menos escaños que votos. En la elección senatorial de 1993, el más sobrerrepresentado fue Renovación Nacional, y resultaron con la misma ventaja, la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y la Unión Demócrata Independiente. Nuevamente el perjudicado fue Partido por la Democracia. En 1997 el único partido sobrerrepresentado fue la Democracia Cristiana y resultaron subrepresentados Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente y el Partido Socialista.

En las elecciones de diputados el cuadro ofrece ligeras variantes. En la elección de 1989, obtuvieron la mayor sobrerrepresentación Renovación

---

que podría también agregarse sin alterar en lo sustantivo la línea seguida por el resto de los casos presentados.

Nacional y el partido Demócrata Cristiano, como también el Partido Humanista, el Radical y el Partido por la Democracia. Resultaron subrepresentados la Unión Demócrata Independiente y el PAIS<sup>19</sup>. En la elección de 1993 nuevamente los más beneficiados fueron Renovación Nacional y la Democracia Cristiana, seguidos del resto: Partido por la Democracia, Partido Socialista y la Unión Demócrata Independiente. Sufrieron subrepresentación el Partido Radical y la Unión de Centro Centro. Finalmente en la elección de 1997 el partido que obtuvo mayor sobrerrepresentación fue el Demócrata Cristiano, seguido por Renovación Nacional. También alcanzaron una representación superior a sus votos el Partido del Sur, el Radical, el Socialdemócrata, el Partido por la Democracia y la Unión de Centro Centro. La Unión Demócrata Independiente y el Partido Socialista, por el contrario, sufrieron el castigo del sistema con menos escaños de los que correspondía a su votación.

De lo anterior podemos inferir que los partidos de derecha suelen estar sobrerrepresentados (en variable proporción) y la Democracia Cristiana siempre. La izquierda, a la inversa, tiende a estar subrepresentada, también en variable proporción. Lo que no parece claro es que tales efectos tengan un comportamiento regular, circunstancia que impide atribuir a la norma electoral una incidencia permanente en beneficio o perjuicio de partidos concretos. Es probable que el único efecto invariable en este sentido sea el indicado por Nohlen: favorecer a la primera minoría. Siguiendo esta regla el partido beneficiado en cada distrito puede ser distinto y, por consiguiente, el efecto global del sistema es difícil de predecir.

3. La tercera crítica, aquella que subraya la inconveniencia de enfatizar la lucha intrapacto por sobre el debate entre partidos antagónicos, parte de una realidad existente. Este es un efecto frecuente en los regímenes mayoritarios. En los Estados Unidos, por ejemplo, la contienda entre precandidatos de un mismo partido suele ser encarnizada, en particular, cuando el parlamentario del distrito en disputa anuncia que no se presentará a la reelección. Cabe preguntarse si el carácter público de la discusión acerca de las candidaturas en el seno de cada partido es beneficioso o perjudicial para la democracia. Desde una perspectiva realista, es posible intuir que los problemas que suscita la confección de una candidatura tienen más relación con el número de escaños en liza, que con la publicidad o reserva de la correspondiente negociación. Por lo demás, el votante ordinario que tiene una inclinación hacia partidos de izquierda o derecha, estará casi siempre más intere-

---

<sup>19</sup> La subrepresentación del partido Unión Demócrata Independiente se explica por su apoyo a candidaturas independientes. Se trata de una estadística engañosa que sólo podríamos subsanar aplicando un criterio subjetivo que tendríamos que aplicar también al resto de los partidos.

sado en conocer las diferencias entre los candidatos del bloque lo identifica que en recibir información detallada de una contienda electoral que no es novedosa.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los diez años de vigencia del sistema binominal no han servido para decantar las posiciones políticas que inician la reinstauración de la democracia. El régimen electoral sigue entendiéndose, por muchos, como un incómodo legado del gobierno autoritario que debe ser suprimido a la brevedad. En su reemplazo, según la misma doctrina, la única alternativa viable sería la reimplantación del régimen electoral vigente hacia 1973. En estas líneas hemos querido demostrar que los defectos del actual modelo electoral no pueden hacernos olvidar los problemas que arrastraba la ley anterior.

Ante la exigencia de perfeccionar el sistema vigente, lo correcto es preguntarse qué parlamento queremos, para después diseñar la norma electoral que mejor sirva nuestro objetivo. No es lógico pretender satisfacer unas supuestas exigencias emanadas de la representación política, sin considerar sus consecuencias prácticas. Esto porque tal camino podría conducirnos a crear una representación parlamentaria disfuncional en el sistema político o bien carente de influencia en la actividad de gobierno. Por el contrario, es necesario precisar qué función asignamos a la representación en el conjunto de tareas políticas fundamentales. Si la concebimos como mera legitimadora de decisiones del Ejecutivo, podemos adoptar, sin reservas, un modelo de tipo proporcional. En cambio, si la concebimos como un motor de la gestión gubernamental, entonces deberemos optar por un modelo de tipo mayoritario o bien hacernos cargo de las deficiencias comentadas arriba.

La necesidad política de revisar el régimen binominal pone al legislador y, en lo que cabe, al constituyente, frente a tres puertas. La primera es la del sistema proporcional, que debiera ser instaurado sobre la base de circunscripciones de un tamaño mínimo (ocho o más escaños) que asegure alcanzar un resultado proporcional. Para estos efectos la alternativa más neutral sería utilizar para la conformación de circunscripciones divisiones territoriales existentes (regiones, provincias, comunas), aunque es probable que el requerimiento de un tamaño mínimo obligaría a realizar delimitaciones adicionales (con el consiguiente peligro de *gerrymandering*). Si nuestro país necesitase fortalecer su sistema de partidos ésta sería, sin duda, la opción más conveniente. En ningún caso parece recomendable seguir el modelo del régimen electoral vigente bajo la Constitución de 1925, a menos que se esté dispuesto a aceptar sus defectos. En este sentido, no parece forzoso emplear una fórmula proporcional tan criticada como la d'Hondt.

La segunda puerta es la mayoritaria. En los Estados Unidos y en el Reino Unido el sistema electoral mayoritario funciona como un sólido sostén de un parlamento fuerte. En ambos casos, son los partidos los que sufren una merma en su influencia sobre la actividad parlamentaria, la que beneficia a electores y grupos de interés. Creemos que nuestros partidos son capaces de resistir esta disminución de influencia, tal como hoy mantienen su poder en el marco del régimen binominal. La cuestión relevante, en todo caso, es si los electores estarían en condiciones de influir sobre sus parlamentarios.

La instauración de un sistema mayoritario exigiría redefinir las circunscripciones, labor que genera todavía un mayor peligro de *gerrymandering* que el anotado antes. En un régimen mayoritario las circunscripciones han de ser uniformes en población, lo que fuerza recurrir a nuevas divisiones territoriales. En todos los países con reglas electorales de este tipo, éste es un problema delicado. En los Estados Unidos, porcentajes excesivos de desviación sobre la media poblacional de los distritos, pueden ser conocidos por los tribunales<sup>20</sup>. En el Reino Unido se han creado comisiones especiales para evitar desequilibrios demográficos entre los distritos superiores al 25%<sup>21</sup>. En Francia, desde 1986, este porcentaje es del 20% y en Alemania, del 25%, aunque en casos excepcionales se han tolerado desviaciones de hasta 33%. Luego, un hipotético legislador debiera ser en extremo cuidadoso en la materia y establecer mecanismos de revisión.

La tercera puerta es la de un sistema mixto, como el vigente en Alemania o, desde 1993, en Italia. Este permite subsanar los aspectos más criticables de uno y otro modelo. Para estos efectos, por ejemplo, podrían conservarse los actuales distritos para la elección de la Cámara de Diputados, reduciendo a la mitad el número de escaños en juego en cada uno. Los sesenta escaños sobrantes podrían asignarse mediante sistema proporcional en circunscripción regional que recoja los cupos libres generados por la actual distribución. Eventualmente, en el futuro, podrían estudiarse incrementos en la cuota proporcional o en la mayoritaria, o bien reformas en los límites de los distritos para efectos de garantizar la uniformidad poblacional.

Una vez definido el sistema electoral de la Cámara baja quedaría siempre por resolver la composición del Senado. Históricamente, nuestra Cámara alta ha sido nacional o de representación territorial y hasta aquí parecen llegar los caminos transitables para la reforma. Otra alternativa, más bien teórica, sería el modelo del *Bundesrat*, pero el escaso desarrollo político del

---

<sup>20</sup> BURNS, PELTASON, CRONIN, MAGLEBY, *Government by the People* (Nueva Jersey 1998), p. 644; GROFMAN, HANDLEY, NIEMI, *Minority Representation and the Quest for Voting Equality* (Cambridge 1992), p. 110.

<sup>21</sup> BLACKBURN, *The electoral system in Britain* (Nueva York 1995) p. 124.

nivel regional lo desaconseja, por el momento. También puede mencionarse la opción de repetir el sistema electoral empleado para la Cámara de Diputados, pero en tal caso la justificación del bicameralismo se diluye. Escoger un senado nacional o de representación territorial implica preferir un sistema electoral, pues el primero es casi siempre proporcional y el segundo, difícilmente proporcional. Lo último salvo que delimitemos circunscripciones lo suficientemente amplias como para lograr un número de escaños compatible con la proporcionalidad.

Cualquiera de estas reformas minimizarían los defectos más ostensibles del régimen actual o, al menos, los aproximarían a los que ordinariamente se atribuyen y aceptan en los modelos mayoritario y proporcional.