

Sistema Electoral y Constitución

Claudio Fuentes, Universidad Diego Portales
Coordinador VAR Constitucional.

Introducción

La función básica de un sistema electoral es muy simple: traducir votos en escaños; lo que conocemos como **representación**. Sin embargo, existe una abundante literatura que ha demostrado consistentemente que un sistema electoral cumple otras funciones. En primer lugar, un sistema electoral puede incentivar/desincentivar la **inclusión** de grupos sociales o políticos en el sistema político. La magnitud de distrito (cuántos asientos existen en cada distrito), o los umbrales para ser electo afectan sin duda las posibilidades que grupos de la sociedad participen del juego político. En segundo lugar, un sistema electoral cumple funciones relevantes asociadas a estimular **la competencia** dentro de las coaliciones (como sucede con el binominal) o entre coaliciones; ya sea entre agrupaciones políticas o bien entre candidatos individuales.

En tercer lugar, un sistema electoral tiene efectos **en la gobernabilidad** del propio sistema político. En regímenes presidenciales se debe propiciar la formación de coaliciones y no la fragmentación del sistema. La combinación de un sistema presidencial con un sistema de partidos multipartidista muy fragmentado puede provocar situaciones de crisis que requerimos evitar. Finalmente, el ideal democrático es que los electores voten en base a propuestas programáticas o de ideas y no en base a la relación directa/individual que establece con un candidato. Un sistema electoral puede o favorecer el **debate de ideas** o bien estimular el personalismo en el vínculo entre electores-representantes. La estructura de la papeleta, por ejemplo (si se vota por partidos o personas) afecta seriamente esta dimensión.

Las propuestas.

La Constitución vigente y el anteproyecto dejan la definición de la cantidad de escaños de ambas cámara a una materia de la ley electoral. La mayor innovación del anteproyecto es establecer un umbral para acceder a representación en la cámara de Diputados, que es donde mayor fragmentación existe. Se establece que los partidos políticos que alcancen al menos el 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en la Cámara baja respectiva, tendrán derecho a participar en la atribución de escaños en dicha Cámara. Esa regla no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional (senadores y diputados y diputadas), entre los eventualmente electos en dicha elección de diputados y diputadas y los senadores que continúan en ejercicio hasta la elección. Los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños conforme a las reglas anteriores se asignarán a los partidos del pacto que sí cumplan con los requisitos para integrar la Cámara de Diputados y Diputados de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos en el respectivo distrito electoral.

Para ejemplificar el impacto de esta regla en la Actual Cámara, hoy existen 21 partidos en la Cámara de Diputados. Si se aplicara la regla del umbral del 5% u 8 congresistas en total de acuerdo a las condiciones definidas, los partidos con representación efectiva con un umbral de 5% serían 6 partidos, mientras a los que se le podrían aplicar las otras condiciones serían cuatro más. No obstante aquello dependería de las elecciones del Senado que puede afectar el número de representantes efectivos porque se trata de elecciones no simultáneas. Es decir la reducción efectiva de partidos sería muy significativa:

Tabla 1. Hipótesis de aplicación de umbral con elección 2021

	% votos nacional	8 o más Congresistas	Obtiene asientos
RN	10,9		Si
UDI	10,6		Si
PRep	10,5		Si
PDG	8,4		Si
PC	7,3		Si
PS	5,4		Si
Cs	4,5	10 dip	Si
DC	4,1	5dip+3 sen	Si
RD	4,0	7 dip+ 1 sen	Si
PPD	3,8	9 dip +6 sen	Si
PL, PR, Comunes, AH, FRVS, Evópoli, PSC, Demócratas, PEV, Amarillos, PH			No cumplen criterios

Las propuestas de la derecha apuntan a reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y Diputadas, del Senado y modifica el umbral para existencia de partidos.

- RN-Evópoli propone establecer distritos plurinominales, con una magnitud de distrito entre 3 y 5 escaños en la Cámara de Diputados y Diputadas.
- La UDI propone establecer distritos plurinominales, con una elección entre 2 y 6 escaños de acuerdo a un sistema previamente establecido por la ley electoral en la Cámara de Diputados.
- El partido Republicano propone establecer una Cámara de 132 escaños y un senado de 48. Además, en cuanto a umbral de partidos, se propone flexibilizar la exigencia de 8 a 6 parlamentarios.

Tabla 2. Propuestas sobre composición de Cámaras

	Cámara baja	Senado	Umbral para partidos
Constitución actual	No menciona número. Lo determina la ley	No menciona número. Habrá al menos una circunscripción por región. Lo determina la ley	No menciona umbral para existencia de partidos
Anteproyecto	No menciona número. Lo determina la ley. Se establece principio de tender a representación equitativa según población del territorio	No menciona número. Habrá al menos una circunscripción por región. Lo determina la ley	Partidos que alcance al menos 5% de votos emitidos a nivel nacional o bien 8 parlamentarios (senadores o Diputados).
Propuesta RN-Evop.	Establece distritos plurinominales de 3 a 5 escaños	Lo mantiene como el anteproyecto	Lo mantiene como el anteproyecto
Propuesta UDI	Establece distritos plurinominales entre 2 y 6 escaños	Lo mantiene como el anteproyecto	Lo mantiene como el anteproyecto
Propuesta PRep	Establece una Cámara de 132 integrantes	Establece Senado de 48 integrantes	Establece umbral de 5% de votos emitidos a nivel nacional o bien 6 parlamentarios (senadores o diputados)

Consecuencias de la propuesta en la Cámara baja

La propuesta de reducción de escaños tiene un doble impacto en la representación y en el número efectivo de partidos que podrían acceder a la Cámara y al Senado. Cualquier propuesta deberá tener en consideración ambos aspectos. Aunque es deseable reducir el número de partidos por los altísimos niveles de fragmentación, la interrogante es cuáles son los mejores mecanismos para hacerlo.

Respecto de la Cámara de diputados, la situación actual es la siguiente. Existen 28 distritos, que se distribuyen un total de electores cercano a 15 millones. La magnitud de distrito va de 3 a 8 escaños en los diferentes distritos (asientos en cada distrito). En el sistema actual existe una desigualdad del voto. Así, por ejemplo, 1 representante en Aisén o Magallanes representa potencialmente a poco más de 32 mil electores, mientras en el distrito de la Región Metropolitana esa relación es de 1: 100 mil electores como mínimo. Esto significa que la RM está subrepresentada en la Cámara. Mientras su población representa el 39% del electorado del país, en la Cámara tiene el 30% de representación. En otras

palabras, la Cámara baja no tiende a la proporcionalidad en términos de la relación parlamentarios/electores.

Tabla 3. Cámara de diputados y diputadas actual. Fuente: SERVEL.

Región	Nº Distrito	Nº electores	Nº asientos	Relación 1 rep/ N votantes
Arica	1	191628	3	63876
Tarapacá	2	260147	3	86716
Antofagasta	3	481800	5	96360
Atacama	4	242779	5	48556
Coquimbo	5	623580	7	89083
Valparaíso	6	800088	8	100011
Valparaíso	7	812542	8	101568
RM	8	1068168	8	133521
RM	9	831421	7	118774
RM	10	991939	8	123992
RM	11	726026	6	121004
RM	12	889439	7	127063
RM	13	583462	5	116692
RM	14	771724	6	128621
O'Higgins	15	445363	5	89073
O'Higgins	16	334663	4	83666
Maule	17	584628	7	83518
Maule	18	307618	4	76905
Biobío	19	430998	5	86200
Biobío	20	795584	8	99448
Biobío	21	542026	5	108405
Araucanía	22	286162	4	71541
Araucanía	23	601444	7	85921
Los Ríos	24	353056	5	70611
Los Lagos	25	321533	4	80383
Los Lagos	26	424820	5	84964
Aisén	27	98558	3	32853
Magallanes	28	158483	3	52828

Las propuestas de la derecha producen tres efectos. Primero **incrementarían esta desigualdad**, es decir, haría menos proporcional esta relación.

Por ejemplo, Partido Republicano ha sugerido reducir de 155 a 132 asientos en la Cámara de Diputados y, además, y disminuir el número de escaños en cada distrito. Lo que se buscaría con esta reforma sería evitar la excesiva fragmentación de dicha corporación. Adicionalmente, señalan: “los beneficiados son las regiones distintas a la Región Metropolitana. Hay un efecto descentralizador” (Consejero Silva, El Mercurio 16.07.2023).

Lo que propone el Partido Republicano agudizaría esta desigualdad. Supongamos que la medida propuesta por los Republicanos no altera los 28 distritos existentes. Supongamos además que se establece un máximo de 5 escaños por distrito con un tope de 132 asientos en la Cámara. Bajo este escenario, mientras el distrito 27 quedaría con la misma proporción de 1 diputado por cada 32.000 electores, en el distrito 8 la relación sería de 1 diputado por cada 213.000 electores. La Región Metropolitana terminaría representando el 26,5% de la Cámara, cuando su población—ya lo dijimos—representa el 39,2% del electorado nacional.

Tabla 4. Hipótesis de conformación de Cámara de Diputados y Diputadas con magnitud de distrito 3-5 escaños por distrito.

Región	Nº Distrito	Nº electores	Nº asientos	Relación 1 rep/N votantes
Arica	1	191628	3	63876
Tarapacá	2	260147	3	86716
Antofagasta	3	481800	5	96360
Atacama	4	242779	5	48556
Coquimbo	5	623580	5	124716
Valparaíso	6	800088	5	160018
Valparaíso	7	812542	5	162508
RM	8	1068168	5	213634
RM	9	831421	5	166284
RM	10	991939	5	198388
RM	11	726026	5	145205
RM	12	889439	5	177888
RM	13	583462	5	116692
RM	14	771724	5	154345

Región	Nº Distrito	Nº electores	Nº asientos	Relación 1 rep/N votantes
O'Higgins	15	445363	5	89073
O'Higgins	16	334663	5	66933
Maule	17	584628	5	116926
Maule	18	307618	5	61524
Biobío	19	430998	5	86200
Biobío	20	795584	5	159117
Biobío	21	542026	5	108405
Araucanía	22	286162	5	57232
Araucanía	23	601444	5	120289
Los Ríos	24	353056	5	70611
Los Lagos	25	321533	5	64307
Los Lagos	26	424820	5	84964
Aisén	27	98558	3	32853
Magallanes	28	158483	3	52828

Nota: Se parte del supuesto de mantención de distritos.

En el ejercicio precedente se mantuvo como supuesto la mantención de los actuales distritos y una reducción de asientos en los distritos que hoy tienen 6 a 8 asientos. Una redistribución (modificar los distritos) podría ser una alternativa para reducir las desigualdades en la representación, pero aquello quedaría a debate legislativo. La experiencia comparada muestra que cualquier reforma asociada a redefinir el mapa de los distritos estaría cruzada por una fuerte disputa política por las consecuencias que tiene esa modificación en los resultados electorales.

En todo caso, resulta obvio constatar, además, que la propuesta de Republicanos contiene un cálculo electoral: se reduciría el peso de la Región Metropolitana donde otras fuerzas políticas tienen mayores posibilidades de obtener asientos y se incrementaría el peso relativo de aquellos distritos donde ellos tienen mayores opciones de crecer.

En términos comparados podemos advertir que Chile se encuentra en un nivel intermedio, donde 1 representante de la Cámara baja representa en promedio a 96.500 electores (Tabla 5). Esto dice relación con la cercanía del representante en relación a sus electores.

Tabla 5. Promedio de representantes por electores en Cámara Baja

País	Cámara Baja / Electores
USA	1: 553.900
Brasil	1: 269.000
Colombia	1: 179.600
México	1: 152.000
Perú	1: 147.000
Argentina	1: 115.500
Venezuela	1: 114.000
Chile	1: 96.500
Canadá	1: 88.900
Ecuador	1: 73.000
Costa Rica	1: 57.100
Paraguay	1: 52.000
Guatemala	1: 46.000
El Salvador	1: 44.300
Bolivia	1: 44.000
Nicaragua	1: 40.000
Honduras	1: 37.000
Rep Domin	1: 35.600
Panamá	1: 31.000
Uruguay	1: 24.000

Fuente: IDEA Internacional.

El tema es relevante por una segunda consideración, **el efecto en el gasto de campañas**. Cuando un representante representa a grandes masas de electores, éste requiere de mayores recursos para financiar su campaña por el volumen de personas y la extensión de los territorios a cubrir. Si las campañas son “nominales” (se vota por individuos y no por listas), un candidato o candidata tendrá mayores exigencias para alcanzar el universo de su distrito. Distritos más reducidos o donde existen

mayor número de asientos permiten mayor proximidad entre representantes y sus electores e implica que las candidaturas se focalizan dentro del distrito en determinados nichos.

El tercer efecto es la **reducción del número de partidos**. Efectivamente al reducirse el número de asientos a distribuir en un distrito se produce un límite a la posibilidad que más partidos puedan entrar a dicha Cámara. En general, van a predominar los partidos más grandes con alcance nacional, que cuenten con mayores recursos y capacidad de competir en diversos distritos simultáneamente.

De este modo:

- La reducción de asientos por distrito tiene el potencial de aumentar la desproporción en la relación representantes – electores
- Si dicha disminución se realiza en centros más densamente poblados que es lo más probable que suceda, se aumenta la desproporción sobre todo en la Región Metropolitana que ya está subrepresentada.
- La modificación de favorecer a las regiones fuera de la RM tiene un efecto que favorece a los partidos de derecha.
- Otro efecto de este cambio se refiere al esfuerzo que tendrían que hacer las candidaturas en relación a distritos donde se requiere un mayor alcance a nivel de electores.

Consecuencia de reforma en el SENADO

En el Senado, solo el Partido Republicano propone modificar la cantidad de asientos por Circunscripción. Lo anterior generaría varios efectos:

- Se produciría un efecto en la reducción del peso de las circunscripciones densamente pobladas (Valparaíso, RM, Maule, Araucanía) respecto de las más pequeñas (Arica, Tarapacá, Aisén, Magallanes).
- Eventualmente, generaría un impacto político al potencialmente favorecer a fuerzas políticas de derecha en regiones donde tienden a dominar.
- La proporción de representantes/electores se vería fuertemente afectada al reducirse el número total de senadores(as).

Tabla 6. Asientos actuales en el Senado y Propuesta de P Republicano

	Senado Asientos actuales	Propuesta Partido Republicano
Arica y Parinacota	2	3
Tarapacá	2	3
Antofagasta	3	3
Atacama	2	3
Coquimbo	3	3
Valparaíso	5	3
Región Metropolitana	5	3
O'Higgins	3	3
Maule	5	3
Ñuble	2	3
Biobío	3	3
Araucanía	5	3
Los Ríos	3	3
Los Lagos	3	3
Aisén	2	3
Magallanes	2	3
TOTAL	50	48

Síntesis

- Un sistema electoral es una herramienta para traducir votos en escaños. Los objetivos a perseguir son múltiples y simultáneos como la adecuada representación de los intereses en la sociedad, la governabilidad del sistema político y el debate de ideas. Se requiere obtener una adecuada ecuación de normas para permitir un balance entre todos estos objetivos. No descuidar ni la gobernabilidad del sistema ni la representación.
- Constitucionalizar el sistema electoral rigidiza el debate por lo que se recomienda no incluir demasiadas normas explícitas sobre sistemas electorales o reglas específicas sobre número de asientos, fórmulas para la representación y otras materias que podrían quedar reservadas a la ley. Debiesen quedar plasmados en una Constitución ciertos principios generales como la proporcionalidad.

- Existen diferentes herramientas para alcanzar los objetivos que persigue un sistema electoral. El anteproyecto se preocupó por el problema de la Gobernabilidad del sistema dada la excesiva fragmentación que efectivamente es un problema muy serio en el sistema político actual. El anteproyecto propone para ello establecer regulaciones de disciplina partidaria y establecer mecanismos para limitar la cantidad de partidos en la Cámara de Diputados y Diputadas a través de un umbral que es relativamente exigente (5% u 8 parlamentarios). Las propuestas del anteproyecto apuntan en la dirección correcta de generar disciplina y reducir efectivamente el número de partidos. Esto generará incentivos para generar partidos más grandes.
- Las propuestas de la derecha que buscan reducir el número de asientos en el Congreso afecta seriamente la representación (al aumentar la relación representantes/electores) y potencialmente implica favorecerles electoralmente al aumentar en términos relativos la representación fuera de la RM.
- En el caso del partido Republicano su propuesta afectaría no solo la Cámara sino que también al Senado, afectando la representación particularmente de regiones más pobladas y beneficiando de paso potencialmente a segmentos más de derecha.
- Existen otras medidas que podrían ser potenciadas para favorecer otros objetivos muy saludables para cualquier sistema político:
 - Eliminar la posibilidad que los partidos realicen pactos. Aquello fuerza una competencia entre partidos e incentiva la creación de partidos más grandes y congruentes entre sí.
 - Mantener el umbral del 5% para la representación de la Cámara que es una medida muy exigente y que sin duda impactará en el número efectivo de partidos en la Cámara.
 - En términos de favorecer el debate de ideas más que de “personalismos”, se podría establecer listas cerradas o un sistema mixto de voto de lista y por candidatura. Aquello favorece el voto programático y el debate de ideas más que de rostros.
 - Se podría establecer el principio que el número de parlamentarios dependa del crecimiento vegetativo de la población, lo que sería consistente con el ideal de una adecuada representación.