

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LOS ENGRANAJES DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO

Quiénes se eligen, cómo y por qué importan

Matías Piña, Javier Sajuria y Julieta Suárez-Cao
Mayo 2024



Las reformas al sistema político se han posicionado como condición necesaria para mejorar la gobernabilidad del país. Sin embargo, aún no existe consenso sobre qué elementos son prioritarios de reformar.



En la actualidad, nuestro sistema es una “muñeca rusa electoral” que dificulta su comprensión. Aunque la conexión electoral se establece con candidaturas individuales, la asignación de escaños se lleva a cabo de manera compleja entre pactos, partidos y candidaturas, dificultando el seguimiento del voto al escaño.



Este es uno de los principales desafíos para el debate sobre reformas al sistema político, ya que no sólo no promueven la elección de ideas por sobre personas, sino que puede contribuir a elegir personas por las que una mayoría del electorado no hubiera votado.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LOS ENGRANAJES DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO

Quiénes se eligen, cómo y por qué importan

Matías Piña, Javier Sajuria y Julieta Suárez-Cao
Mayo 2024

En cooperación con



Índice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SISTEMA POLÍTICO?	5
3.	EXPLICACIÓN DE LA “MUÑECA RUSA ELECTORAL” - ¿CÓMO SE TRANSFORMA EL VOTO EN ESCAÑO?	6
4.	¿QUÉ SON LOS SISTEMAS ELECTORALES?	10
5.	REFORMAS RECIENTES AL SISTEMA ELECTORAL CHILENO	12
6.	CONCLUSIONES GENERALES: ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS QUE GENERAN LOS INCENTIVOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN CHILE?	14
	ANEXOS	16

1.

INTRODUCCIÓN

El reciente interés por avanzar en reformas al sistema político ha hecho presente la importancia de tener claridad sobre cuáles son sus principales características. De esta forma, es importante comprender las limitaciones de cómo se vota y cómo se asignan escaños en nuestro Congreso, así como revisar cuál es el significado de los principales conceptos que se ocupan en el debate político contemporáneo. Es en este afán que desde Espacio Público, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, hemos querido participar de este debate aportando este documento, que es un manual explicativo sobre los principales temas relativos al sistema político.

Esta es la primera publicación de una serie en que trataremos este tema, y tiene como propósito contribuir a la discusión sobre las reformas al sistema político de Chile. Nuestro interés consiste en explicar nuestro sistema político, con foco en las reglas electorales, sus características principales y las reformas que ha experimentado en los últimos años, así como sus implicaciones para el electorado, el sistema de partidos y las instituciones democráticas. Dentro de estas, se encuentra la dificultad de seguimiento del proceso de conversión de votos a escaños y la existencia de incentivos en el sistema electoral que fomentan el personalismo, la fragmentación y la falta de disciplina partidaria. Además, incluimos una breve explicación que resume la discusión sobre sistemas electorales y sus elementos determinantes desde la perspectiva de la ciencia política, junto con un glosario de conceptos para facilitar su comprensión. Con este documento esperamos aportar elementos conceptuales que ayuden a seguir la discusión sobre el sistema político y permitir una discusión informada.

2.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SISTEMA POLÍTICO?

Durante décadas, al menos desde la introducción de la llamada Comisión Boeninger en 2005, Chile ha tenido discusiones sobre su sistema político y electoral. A partir de los sucesivos procesos constitucionales entre 2021 y 2023, el debate sobre reformas ha entrado en una nueva fase, centrado en la necesidad de asegurar gobernabilidad y en desbaratar las principales dificultades que tienen los gobiernos para llevar adelante las propuestas que han sido votadas por la ciudadanía. En este documento pretendemos volver atrás en esta discusión y describir cuáles son las principales características del sistema chileno. En particular, nos interesa retratar la complejidad del sistema electoral chileno y sus desafíos. Nuestra contribución principal es de carácter educativo. Nos enfocamos en explicar el proceso de elección de representantes en Chile, con el objetivo de enriquecer el debate sobre el sistema político al comprender los elementos e implicaciones de dicho proceso.

Cuando hablamos de sistema político, nos referimos a las instituciones, leyes, procesos y estructuras que interactúan entre sí de manera compleja para generar nuestro régimen democrático. Al ser un sistema complejo, no existen mecanismos únicos ni respuestas simples a cómo resolver los problemas de fondo; las necesarias reformas al sistema electoral deben ir de la mano con cambios a otros componentes del sistema político y de una transformación en la interacción entre la ciudadanía y los diferentes actores que forman parte del mismo. En este sentido, será igual de importante avanzar en medidas para recobrar la confianza en las instituciones democráticas e innovar en nuevas maneras de participación e incidencia más allá de las elecciones.

Considerando lo anterior, si buscamos incrementar los niveles de gobernabilidad y mejorar el funcionamiento de nuestro sistema político, es crucial reconocer la importancia de la interacción entre sus diversas partes, que trascienden el ámbito puramente electoral. Sin embargo, son las normas electorales las que impactan de manera más directa sobre el comportamiento de los actores, promoviendo algunas conductas y desalentando otras. Por consiguiente, resulta fundamental conocer cómo funcionan y cuáles son los incentivos de las reglas electorales antes de emprender cualquier reforma. La mejora y el fortalecimiento de nuestra democracia requieren de un compromiso continuo por parte de todos los actores involucrados en el sistema político. Es un proceso constante que exige capacidad de adaptación frente a los desafíos presentes.

3.

EXPLICACIÓN DE LA “MUÑECA RUSA ELECTORAL” - ¿CÓMO SE TRANSFORMA EL VOTO EN ESCAÑO?

En Chile, el sistema electoral se clasifica dentro de los sistemas proporcionales de baja proporcionalidad debido a la magnitud de sus distritos y al uso de la fórmula D'Hondt (Carey y Hix, 2009). Esta fórmula tiende a favorecer a los partidos más grandes, a diferencia de otras fórmulas que producen conversiones más proporcionales de votos a escaños, especialmente cuando se aplican en distritos de magnitud mediana y baja, como en nuestro sistema (Shugart et al., 2018).

Los partidos pueden presentar candidaturas como una lista conformada sólo por ese partido, o en conjunto con otros partidos, formando lo que se conoce como “pactos electorales”. Estos pactos se establecen a nivel nacional, lo que significa que compiten juntos en todos los distritos del país. Las listas son abiertas, por lo que los votantes emiten su voto directamente a un/a candidato/a dentro de la lista. En ese sentido, las candidaturas están anidadas: primero dentro de un partido, y estos a su vez dentro de un pacto. Los votos que recibe cada candidatura individual se suman, en primer lugar, al pacto y luego al partido (conocido también como subpacto). El sistema también permite que candidaturas sin afiliación partidaria se postulen como independientes, siempre y cuando obtengan un número mínimo de firmas para su inscripción¹.

De esta manera, en cada distrito participarán tres formas distintas de agrupación de candidaturas: pactos electorales, partidos que no pertenecen a pactos electorales, y candidaturas independientes que logren cumplir con los requisitos de inscripción. Lo que hace al sistema aún más complejo -e inédito- es que, a pesar de que las personas votan por candidatos individuales (y no por pactos o partidos), los escaños se distribuyen de forma distinta dependiendo de si la candidatura pertenece a un pacto, partido o es independiente.

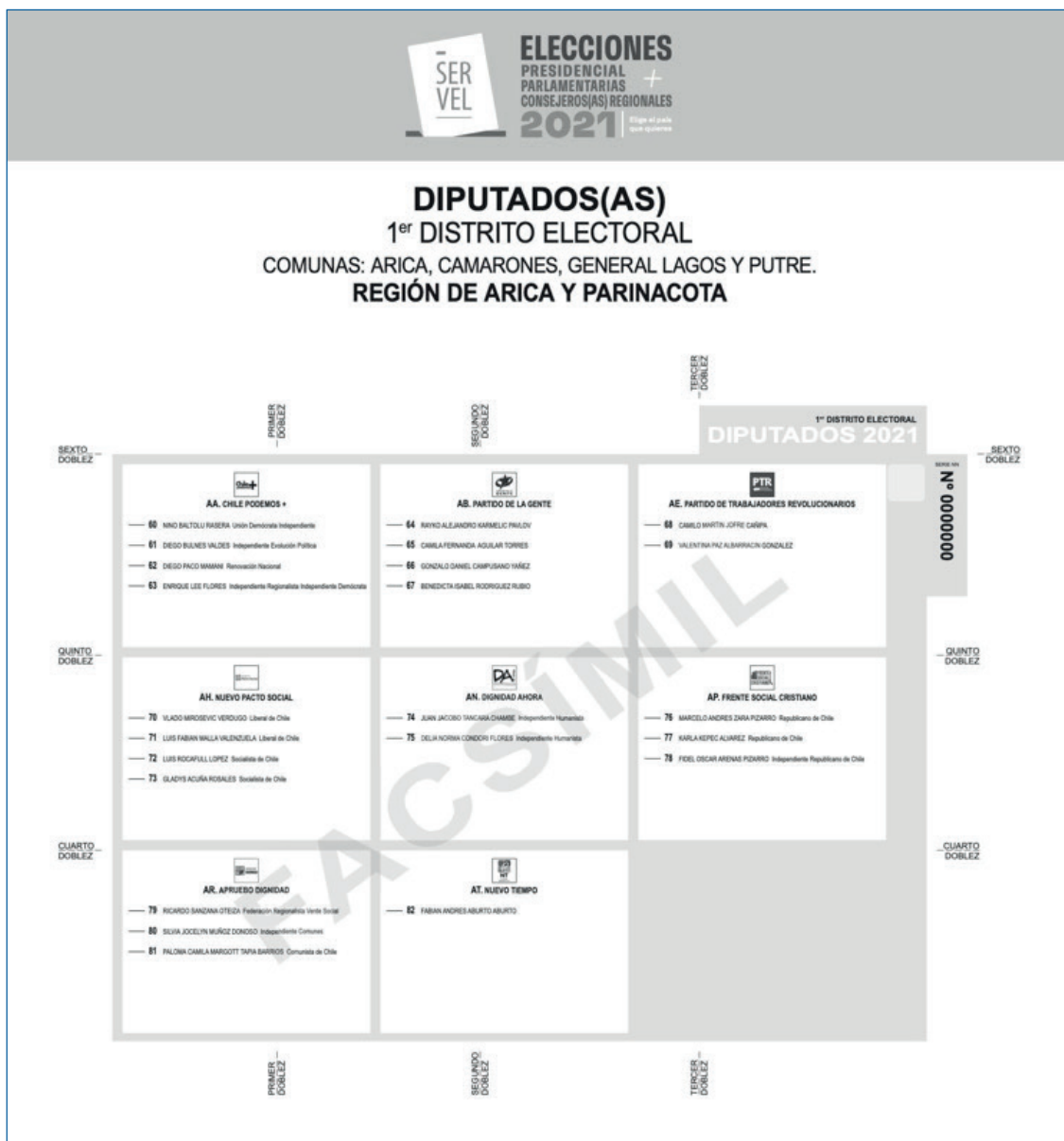
DEL VOTO AL ESCAÑO: EL COMPLICADO CAMINO ENTRE LO QUE SE VOTA Y LO QUE SE GANA EN UNA ELECCIÓN.

El día de elecciones, las personas habilitadas para sufragar se acercan a su local de votación para emitir su voto. Allí encontrarán una papeleta para cada cargo que se elija en esa jornada. En el caso del voto para la Cámara de Diputadas y Diputados, que es la que usaremos en este ejemplo, los y las votantes deberán seleccionar una única candidatura que figure con nombre y apellido para que su voto sea considerado válido. Esta candidatura puede estar dentro de un partido que forma parte de un pacto electoral, de un partido sin pactos electorales, o de manera independiente (ver figura 1).

¹ Las candidaturas independientes requieren el respaldo del 0,5 % de los votantes del distrito electoral o circunscripción senatorial correspondiente en la última elección.

FIGURA 1:

**CÉDULA DE VOTACIÓN PARA LAS ELECCIONES A DIPUTADOS(AS) DE 2021
EN EL 1ER DISTRITO ELECTORAL DE CHILE**



Fuente: Servel

Figura 1: Como se observa en el facsímil de cédula electoral, encontramos pactos electorales (por ejemplo, Chile Podemos + y Nuevo Pacto Social) y partidos individuales que van como lista (por ejemplo, Partido de la Gente). Dentro de los pactos electorales, se observa el nombre del candidato/a y el partido al que pertenece. En algunos casos (por ejemplo, en la lista de Apruebo Dignidad), encontramos a independientes que van en un cupo de partido político.

Lo que hace particularmente complejo al sistema chileno es que, a pesar de que se les pide a las y los votantes que emitan su preferencia por una persona individual, el resultado del proceso obedece a una serie de fórmulas que buscan representar a los pactos y los partidos. Con ello, el camino desde el voto al escaño es incongruente con lo que se pide

a cada votante: se les pide que elijan a una persona, pero en realidad están eligiendo a un pacto o un partido. Y si eligen una candidatura independiente, ésta debe ser capaz de obtener más votos que todas las candidaturas de un pacto electoral para resultar electos.

Entonces, vale la pena explicar este proceso con un ejemplo a partir de un caso real². ¿Cómo se convierten los votos en escaños? Esto ocurre con una fórmula que busca transformar el número de votos en escaños. En el caso chileno, eso se logra con la aplicación de un método llamado D'Hondt, en honor a su creador, el matemático belga Victor D'Hondt:

Partamos con un distrito en donde se eligen 3 escaños. Esto se llama un distrito de magnitud 3. En el distrito se presentan 23 candidaturas individuales (7 mujeres y 16 hombres)³ de 13 partidos distintos agrupados en cuatro pactos diferentes. La siguiente tabla muestra las candidaturas ordenadas de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos:

TABLA 1 TOTAL DE VOTOS OBTENIDOS POR CANDIDATURA PARA EL DISTRITO 1			
Candidaturas	Votos	Pertenece a Partido	En Pacto
Candidato a	16.819	Partido A	Pacto I
Candidato m	2.699	Partido A	Pacto I
Candidata e	5.181	Partido B	Pacto I
Candidato f	3.929	Partido B	Pacto I
Candidato b	7.321	Partido C	Pacto II
Candidato c	6.749	Partido D	Pacto II
Candidato p	1.809	Partido E	Pacto II
Candidato l	2.969	Partido F	Pacto II
Candidato d	6.336	Partido G	Pacto III
Candidato g	3.839	Partido G	Pacto III
Candidato o	1.913	Partido G	Pacto III
Candidato i	3.326	Partido J	Pacto IV
Candidata k	3.088	Partido K	Pacto IV
Candidata s	847	Partido L	Pacto IV
Candidato h	3.826	Partido H	Sin Pacto
Candidata j	3.249	Partido H	Sin Pacto
Candidato n	2.021	Partido H	Sin Pacto
Candidata u	698	Partido H	Sin Pacto
Candidato q	931	Partido M	Sin Pacto
Candidata r	916	Partido M	Sin Pacto
Candidato w	553	Partido N	Sin Pacto
Candidato t	703	Partido O	Sin Pacto
Candidata v	694	Partido O	Sin Pacto
Total	80.416		

Lo más intuitivo es que, al pedirles a los votantes que elijan a personas (y no a partidos o pactos), las tres personas más votadas sean quienes resulten electas. En este caso, serían

2 El siguiente ejemplo corresponde a los resultados de la elección de diputados en el Distrito 1 del año 2021.
3 La cuota de género en Chile es a nivel nacional; esto permite que en este distrito solo haya un 30% de candidatas.

las candidaturas a, b y c. Sin embargo, como explicamos al principio, el sistema chileno tiene la particularidad de que no distribuye los escaños basados en los votos individuales, sino que ocupa a los pactos y listas en primer lugar.

Una vez organizados, se suman los votos recibidos por cada candidatura de los partidos que forman parte de un mismo pacto electoral. Por ejemplo, en el caso de las candidaturas a y m (Partido A), y e y f (Partido B), se suman todos sus votos individuales para el Pacto I. Los candidatos que no están en un pacto se clasifican según el total de votos obtenidos. Una vez que se tienen los votos totales de cada pacto en el distrito, se aplica el método D'Hondt, que implica dividir esos números sucesivamente entre el número de escaños a repartir en el distrito (en este ejemplo, dividido por 1, por 2, por 3) y se ordenan los resultados obtenidos de mayor a menor. A cada pacto le corresponden tantos escaños como cocientes tenga en esa selección.

TABLA 2 TOTAL DE VOTOS OBTENIDOS POR PACTO ELECTORAL Y POR PARTIDO SIN PACTO	
Pacto/Partido sin pacto	Votos totales
Pacto I	28.628
Pacto II	18.848
Pacto III	12.088
Pacto IV	7.261
Partido H	9.794
Partido M	1.847
Partido N	553
Partido O	1.397
Total	80.416

En este caso, el Pacto I obtiene un total de 28.628 votos; el Pacto II 18.848; el Pacto III 12.088; el Pacto IV 7.261; el Partido H 9.794; el Partido M 1.847; el Partido N 553; y el Partido O 1.397. Procedemos a dividir estos totales:

Los resultados de la división en cada una de las etapas se ordenan de mayor a menor. Lo importante es que los cupos no se asignan de inmediato, sino hasta que se termine con todas las divisiones, pues puede ocurrir (como en este caso) que un pacto saque más de un escaño, pero que no sea posible anticiparlo antes de hacer los cálculos.

Al ordenar los resultados de mayor a menor, vemos que al Pacto I le corresponden 2 escaños (uno por tener el cociente más alto de todo el proceso: 28.628 y otro por tener el tercer cociente más alto: 14.314) y al Pacto II el escaño restante (correspondiente al segundo cociente más alto de toda la tabla: 18.848). El resto de los votos, candidaturas, partidos y pactos no consiguen ningún escaño. Asimismo, esto implica que, a pesar de contar con dos de las tres candidaturas más votadas, el Pacto II sólo obtiene un escaño.

TABLA 3
PRIMERA APLICACIÓN DEL MÉTODO D'HONDT

Pacto/Partido sin pacto	Votos totales	Dividido 1	Dividido 2	Dividido 3
Pacto I	28.628	28.628	14.314	9.542,67
Pacto II	18.848	18.848	9.424	6.282,67
Pacto III	12.088	12.088	6.044	4.029,33
Pacto IV	7.261	7.261	3.631	2.420,33
Partido H	9.794	9.794	4.897	3.264,67
Partido M	1.847	1.847	924	615,67
Partido N	553	553	277	184,33
Partido O	1.397	1.397	699	465,67

Una vez definidos los escaños que se repartirán entre los pactos ganadores, se deben asignar entre los partidos que conforman el pacto. Entonces, tenemos que repartir 2 escaños en el Pacto I y 1 en el Pacto II. Para ello, sumamos el total de votos obtenidos por cada partido en los Pactos I y II, respectivamente:

TABLA 4
SEGUNDA APLICACIÓN DEL MÉTODO D'HONDT PARA LOS PACTOS GANADORES

Pacto/Partido	Votos totales	Dividido 1	Dividido 2
Pacto I			
Partido A	19.518	19.518	9.759
Partido B	9.110	9.110	4.555
Pacto II			
Partido C	7.321	7.321	3.660,5
Partido D	6.749	6.749	3.374,5
Partido F	2.969	2.969	1.484,5
Partido E	1.809	1.809	904,5

Volvemos a utilizar el mismo método que en la asignación anterior y ordenamos los resultados de mayor a menor. Vemos que los dos escaños del Pacto I corresponden al Partido A (cocientes 19.518 y 9.759) y el escaño del Pacto II va para el Partido C (cociente 7.321). Aquí ocurre otro resultado contraintuitivo. A pesar de que el partido B cuenta con dos de las tres personas más votadas en su pacto, no logra que ninguna de ellas obtenga un escaño.

Finalmente, debemos saber qué candidaturas resultan electas. Volviendo a la Tabla 1, vemos que los dos escaños del Partido A del Pacto I logran elegir a los Candidatos a y m que recibieron individualmente 16.819 y 2.699 votos cada uno. Y el escaño del Partido C del Pacto II logra elegir al Candidato b, que recibió 7.321 votos.

A simple vista, puede parecer sorprendente que candidaturas con más votos no resulten electas. Esto se debe a la combinación de votos personales por candidaturas individuales que están dentro de los pactos o partidos. Volviendo al ejemplo, la Candidatura m podría ser considerada ganadora "por arrastre" en la opinión pública. Sin embargo,

TABLA 5

Candidaturas	Votos	Pertenece a Partido	En Pacto
Candidato a	16.819	Partido A	Pacto I
Candidato m	2.699	Partido A	Pacto I
Candidata e	5.181	Partido B	Pacto I
Candidato f	3.929	Partido B	Pacto I
Candidato b	7.321	Partido C	Pacto II
Candidato c	6.749	Partido D	Pacto II
Candidato p	1.809	Partido E	Pacto II
Candidato l	2.969	Partido F	Pacto II
Candidato d	6.336	Partido G	Pacto III
Candidato g	3.839	Partido G	Pacto III
Candidato o	1.913	Partido G	Pacto III
Candidato i	3.326	Partido J	Pacto IV
Candidata k	3.088	Partido K	Pacto IV
Candidata s	847	Partido L	Pacto IV
Candidato h	3.826	Partido H	Sin Pacto
Candidata j	3.249	Partido H	Sin Pacto
Candidato n	2.021	Partido H	Sin Pacto
Candidata u	698	Partido H	Sin Pacto
Candidato q	931	Partido M	Sin Pacto
Candidata r	916	Partido M	Sin Pacto
Candidato w	553	Partido N	Sin Pacto
Candidato t	703	Partido O	Sin Pacto
Candidata v	694	Partido O	Sin Pacto
Total		80.416	

esto pasa por alto que no existe un verdadero arrastre, ya que son los pactos (primero) y los partidos (después) los que obtienen los escaños, no las candidaturas individuales por las que vota la ciudadanía. Es importante que el electorado tenga esto presente, ya que su voto por una candidatura es un voto por todas las candidaturas que comparten la lista. En este caso, por ejemplo, los votos de la Candidata e se tomaron en cuenta para la elección de la Candidatura m.

4.

¿QUÉ SON LOS SISTEMAS ELECTORALES?

Las reglas que explicamos más arriba son una de las tantas maneras en que los países y otras organizaciones transforman sus votos en escaños. Eso es lo que llamamos el sistema electoral, y corresponde a uno de los elementos constitutivos del sistema político y es parte fundamental del funcionamiento de la democracia como la entendemos hoy en día. En palabras sencillas, el sistema electoral establece las reglas para determinar de qué manera los votos se convierten en escaños y/o cargos de elección popular, por ejemplo, la autoridad presidencial y el Congreso, entre otros cargos que existen en Chile. A su vez, se reconoce que estas reglas condicionan el comportamiento de los actores políticos y de los votantes (Duverger, 2001). En particular, los sistemas electorales influyen en la acción de los partidos políticos y en el sistema de partidos; esto, puesto que las reglas generan incentivos para la interacción de los partidos con el electorado y entre los propios partidos políticos dentro del Poder Legislativo. Por ende, es esperable que cambios al sistema electoral generen cambios en el sistema de partidos y en el espectro de representación política, al igual que en el comportamiento estratégico de los diferentes actores (político/as, autoridades, votantes) (Sartori, 1994; Norris, 2006).

Cada país tiene su propio sistema electoral, el cual responde a factores institucionales, culturales e históricos particulares. Existen dos grandes familias de sistemas electorales según el resultado que buscan lograr, los mayoritarios y los proporcionales. Además, existe un tipo más pequeño, los sistemas mixtos, que combinan fórmulas de las otras dos familias en la elección de un mismo cuerpo colegiado. Las principales características de las dos grandes familias pueden resumirse en la siguiente tabla:

TABLA 6 COMPARACIÓN SISTEMAS ELECTORALES	
Sistemas mayoritarios	Sistemas proporcionales
<ul style="list-style-type: none"> • Son sistemas en donde la mayoría en el distrito obtiene el escaño a repartir. En este sentido, solo un partido "se lleva todo". • El ganador se suele decidir por mayoría simple (quien logra más votos) o por mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos). • Tienen a generar mayorías legislativas de un solo partido, lo que puede ayudar a la gobernabilidad dentro de la legislatura (aunque solo lo logra si el sistema de partidos está estructurado nacionalmente - hay varias excepciones donde esto no ocurre, como en Canadá y la India). • Suelen generar poca representación a terceros partidos o fuerzas políticas minoritarias, puesto que se necesita obtener la mayoría de los votos para asegurar un escaño. En este sentido, la posible mayor gobernabilidad es a costa de representatividad. • Algunos ejemplos de países con sistemas mayoritarios son Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Son sistemas en donde los escaños se reparten de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por los partidos, reproduciendo de manera más fiel las preferencias del electorado. Mientras más grande sea la magnitud del distrito, mayor será la fidelidad de esta conversión. • Tienen a incluir una mayor diversidad de posiciones políticas dentro de la legislatura, lo cual ayuda a representar a minorías políticas. • Son los sistemas más afines a la representación de mujeres. • Los sistemas proporcionales tienden a necesitar de coaliciones para generar mayorías legislativas, incentivando la negociación y el consenso entre las fuerzas políticas electas. • Algunos ejemplos de países con sistemas proporcionales son Brasil, España y Uruguay.

Existe debate dentro de la literatura especializada sobre cuáles son los elementos fundamentales de un sistema, pero podemos identificar aquellos que han demostrado tener efectos sobre el sistema de partidos y la representación política (Lijphart, 1994; Wall, 2018):

- **Fórmula electoral:** corresponde al método (usualmente matemático) que se utiliza para transformar los votos en escaños. Para el caso de los sistemas proporcionales, existe una variedad de ellos; algunos están diseñados para promover menos partidos (como el D'Hondt), mientras que otros buscan representar de mejor manera la distribución real de los votos (por ejemplo, el Sainte-Lague).
- **Magnitud distrital (M):** Corresponde a la cantidad de escaños o cargos que se repartirán en una elección en determinado distrito y/o circunscripción electoral. Los sistemas mayoritarios suelen aplicarse en distritos uninominales donde se reparte solo un escaño (existen excepciones), mientras que los proporcionales necesitan combinarse con distritos plurinominales donde se reparten dos o más. Por definición, es imposible repartir de manera proporcional un solo escaño entre distintos partidos. Nuestro país cuenta con distritos y circunscripciones plurinominales, puesto que se eligen entre 3 y 8 representantes por distrito, y entre 2 y 5 senadores por circunscripción senatorial.
- **Umbral electoral:** Corresponde al porcentaje mínimo de votos que debe tener un partido político para obtener representación dentro del Congreso o Parlamento. Este umbral puede estar definido en la ley (umbral legal) o puede darse por los efectos prácticos de la conversión de votos a escaños (umbral efectivo). Un umbral es legal cuando se exige que un partido obtenga un porcentaje mínimo de los votos a nivel distrital o nacional para acceder a la legislatura. Por ejemplo, en Alemania existe un umbral legal del 5%; los votos de los partidos que no lleguen a esa proporción a nivel nacional son descartados⁴. Actualmente, nuestra ley electoral no cuenta con ese tipo de umbral. Sin embargo, todo sistema electoral tiene un umbral efectivo que responde a la interacción entre la fórmula electoral y la magnitud distrital, o, en otras palabras, un porcentaje mínimo de votos que deberían asegurar la obtención de un escaño. En el ejemplo que vimos antes, se observaba cómo, en un distrito de tres escaños, el umbral efectivo es de 18%. Si el mismo distrito hubiese repartido 4, 5, 6, 7 u 8 escaños, el umbral efectivo hubiese sido de 15 %, 12%, 12%, 12% y 9%, respectivamente.

- **Formato de las candidaturas:** las candidaturas pueden ser individuales o ir agrupadas. En términos generales, los sistemas mayoritarios se combinan con distritos uninominales y candidaturas individuales (aunque hay excepciones), mientras que los proporcionales se emplean en distritos plurinominales con candidaturas ordenadas en listas de partidos (lo que en Chile llamamos "pactos"). A su vez, las listas pueden ser cerradas, en donde el orden de las candidaturas viene dado por los partidos y el electorado vota por la lista completa (por ejemplo, en Uruguay); o abiertas, un formato que tiene una amplia variedad empírica (por ejemplo, en Brasil y Finlandia). En Chile se utiliza esta última para la elección de cuerpos colegiados, donde las candidaturas van en listas y el electorado elige solo una candidatura individual.

Así, en el caso de Chile, vemos que su sistema combina el método D'Hondt con distritos de magnitud pequeña y mediana, y candidaturas en listas abiertas en las que el electorado vota por candidatura individual, más cercano a la forma de votación de los sistemas mayoritarios.

Por último, los sistemas proporcionales varían ampliamente en su nivel de proporcionalidad, pero el mejor predictor de la proporcionalidad de un sistema es la magnitud de sus distritos (Taagepera y Shugart 1991). Cuanto más grande sea, más proporcional será la conversión de votos a escaños. El tamaño de los distritos es considerado pequeño si es de 1 a 4, mediano de 5 a 9 y grande cuando es de 10 o más escaños (Sartori 1994). Por ejemplo, en Estados Unidos los distritos son todos pequeños para la elección del Congreso; en Chile son pequeños o medianos; y en Israel todo el país conforma un único distrito grande de 120 escaños.

⁴ Debido a su sistema electoral, en donde cada elector/a emite un voto por un candidato/a a nivel de distritos uninominales y un voto por una lista de candidatos de partido político a nivel federal, este umbral puede ser omitido si el partido logra obtener, al menos, tres escaños en las elecciones distritales. Asimismo, aunque los partidos no pasen el umbral nacional, mantienen los escaños que ganen en los distritos uninominales.

5.

REFORMAS RECIENTES AL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

En las últimas dos décadas, Chile ha experimentado diversas reformas a su sistema electoral, cuyos efectos han impactado tanto en el sistema de partidos y su presencia en el Congreso como en el comportamiento de los electores. Uno de los cambios importantes fue el paso desde un régimen electoral con inscripción voluntaria y voto obligatorio a uno con inscripción automática y voto voluntario, el cual se implementó por primera vez en las elecciones municipales de 2012. Esta reforma fue significativa, ya que tenía como objetivo revertir una tendencia de reducción sistemática en la participación electoral desde 1989, en la cual el porcentaje de personas inscritas iba en constante disminución (PNUD, 2017). Sin embargo, no se obtuvieron los efectos esperados y dicha elección registró la tasa de participación más baja desde el retorno a la democracia (Morales y Contreras, 2017). Desde entonces, el régimen electoral ha experimentado nuevos cambios. Tras el plebiscito de salida para aprobar o rechazar el proyecto de la Convención Constituyente en 2022, el cual contó con voto obligatorio e inscripción automática, se volvió a discutir la obligatoriedad del voto, consagrado definitivamente tras promulgarse la Ley N°21.524, y que operó por primera vez en la elección de consejeros constitucionales del segundo proceso constituyente de 2023.

La reforma más extensa desde el retorno a la democracia ocurrió en 2015 con la promulgación de la Ley N°20.840. Las modificaciones transformaron el sistema electoral heredado de la dictadura -el llamado "sistema binominal"-, cuyos elementos habían generado un sistema de partidos ordenado en dos grandes coaliciones que dejaba poco espacio para la representación de las nuevas fuerzas políticas que estaban surgiendo (Huneus, 2014). Así, la reforma buscaba subsanar el diagnóstico que existía en ese entonces sobre el sistema político y su necesidad de adecuación a las transformaciones políticas que estaban sucediendo en el país (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2017). Sus principales objetivos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Mejorar la representatividad de las diferentes fuerzas políticas presentes en el país al permitir su representación mediante la introducción de un sistema proporcional moderado.

- Reducir la desigualdad del voto que existía entre distritos y circunscripciones con mayor y menor población, aumentando el número de representantes en el Congreso.
- Evitar que candidatos con grandes votaciones no logren entrar al Congreso, uno de los principales defectos del sistema binominal.
- Generar mecanismos para aumentar la competitividad e inclusión de género en las listas de candidatas y candidatos.

Así, los principales cambios que se introdujeron al sistema electoral fueron:

- Aumento en el número de escaños en la Cámara de Diputadas y Diputados de 120 a 155, pero manteniendo gran parte de las distribuciones territoriales.
- Aumento en el número de escaños en el Senado de 38 a 50, con distritos equivalentes a las regiones del país.
- Reducción del número de distritos para elegir diputadas y diputados de 60 a 28, a través de la fusión de los distritos existentes. Es relevante mencionar que en este proceso no se produjo un redistritaje ni se redefinieron los distritos más allá de la fusión.
- Reducción del número de circunscripciones para elegir senadores de 19 a 15, correspondientes a las regiones administrativas del país.
- La magnitud electoral de los distritos electorales pasó de 2 (binominal) en todos los distritos a de entre 3 y 8, dependiendo del tamaño de la población del distrito.
- La magnitud electoral de las circunscripciones pasó de 2 en todos los distritos a de entre 2 y 5, dependiendo del tamaño de la población.
- Se mantuvo el método D'Hondt para asignar los escaños de manera proporcional.
- Se estableció una cuota de género: los partidos no pueden inscribir a nivel nacional más del 60% de candidaturas del mismo sexo.

En las elecciones de 2017 se implementó el nuevo sistema electoral, que provocó cambios significativos en el sistema de partidos y en la composición del Congreso de Chile. En la Cámara de Diputadas y Diputados ingresa-

ron candidatos de 6 pactos distintos y un independiente fuera de pacto⁵, mientras que en las elecciones de 2013 los dos pactos tradicionales obtuvieron 116 de 120 escaños y solo 4 candidatos fuera de esos pactos lograron obtener un escaño⁶. En particular, el cambio de “reglas del juego” ayudó a la consolidación electoral de una tercera fuerza política con gran caudal de representantes, el Frente Amplio. Esta reforma al sistema electoral es un ejemplo de cómo el cambio de reglas trajo consigo transformaciones esperables, principalmente en materia de representación (cambio de una fórmula electoral mayoritaria a una proporcional), pero también de nuevos desafíos para el funcionamiento del sistema político y la obtención de mayorías para el proceso legislativo (Sajuria, 2017).

A estos nuevos desafíos se le suman ciertos problemas estructurales identificados en nuestro sistema de partidos, como lo es su bajo nivel de arraigo y legitimidad en la sociedad chilena y la debilidad de sus organizaciones partidarias (Luna y Altman, 2011). Los partidos políticos deben poder coordinar a sus élites (es decir, coordinar a sus integrantes tanto en los procesos electorales como en el Congreso y en la administración de gobiernos locales) y a la sociedad (es decir, lograr movilizar al electorado en torno a ciertos intereses colectivos y canalizar sus demandas) para poder representar cabalmente y sustentar la gobernabilidad. Por ende, si el sistema electoral genera incentivos que fomentan el personalismo por sobre el proyecto colectivo del partido, se generarán tensiones que pueden desincentivar la disciplina partidaria y la coherencia programática. En otras palabras, estos partidos terminan llevando al Congreso a representantes que no votan alineados con el interés colectivo de un proyecto político, lo que dificulta el proceso legislativo.

5 Chile Vamos (72 diputados); La Fuerza de la Mayoría (43 diputados); Frente Amplio (20 diputados); Convergencia Democrática (14 diputados); Coalición Regionalista Verde (4 diputados); Por Todo Chile (1); Independiente fuera de pacto (1). (Serval, s/f)

6 Los pactos fueron: Nueva Mayoría (67 diputados); Alianza (49 diputados); Si tu quieres, Chile cambia (1); y 3 independientes fuera de pacto. (Serval, s/f).

6.

CONCLUSIONES GENERALES: ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS QUE GENERAN LOS INCENTIVOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN CHILE?

Hemos llamado al sistema chileno una verdadera “muñeca rusa electoral”. Con ello, lo que nos interesa graficar es que el proceso esconde una serie de pasos que no son visibles al votante al momento de emitir sus preferencias. Así, cual muñeca rusa que se va abriendo para mostrar su contenido, el sistema electoral chileno contiene una complejidad que genera una brecha entre lo que la gente vota y lo que finalmente termina siendo la composición en el Congreso. Esta “muñeca rusa electoral” tiene implicancias para el electorado, los partidos políticos, los y las representantes electas y, potencialmente, para la confianza en la democracia.

- Primera implicancia: Como explicamos más arriba, al votar por una candidatura, en realidad se está votando por toda la lista. Esto implica que el voto por una candidatura particular tiene una importancia secundaria, sólo después de que los votos han sido agrupados por lista. Creemos que este es uno de los principales problemas del sistema electoral chileno, ya que puede contribuir a elegir a personas por las que una mayoría del electorado no hubiera votado.
- Segunda implicancia: En un sistema político con partidos y pactos que son coherentes y disciplinados, esta distancia entre el voto y el resultado deja de ser tan relevante. En ese caso, se asumiría la congruencia de intereses, valores y preferencias entre todas las candidaturas del partido. Sin embargo, la evidencia ha mostrado, consistentemente, que el sistema político chileno cuenta con partidos poco cohesionados, débiles y con ligereza programática. Por eso, es muy difícil asegurar que haya coherencia en un pacto electoral donde hay diferentes partidos, y más aún cuando se vota por candidatos individuales. El resultado final es que quienes salen electos no cuentan con incentivos que los lleven a coordinarse con sus compañeros o compañeras de bancada.
- Tercera implicancia: Como el electorado vota por una persona, esto incentiva la personalización de la política. Este es un fenómeno que consiste en que se privilegian las características personales de las candidaturas por sobre su coherencia programática. Asimismo, en el sistema chileno, las candidaturas compiten con el pacto opositor, con los otros partidos al interior de su mismo pacto y con las candidaturas de su propio partido, lo que promueve la diferenciación individual y desincentiva la coherencia programática y disciplina partidaria.
- Cuarta implicancia: La diferenciación individual promovida por el sistema de voto personalizado, lista abierta y pactos electorales fomenta el discolaje y el transfugismo por parte de representantes que llegaron al Congreso con una lista, así como la creación de nuevos partidos, fragmentando aún más el sistema.
- Quinta implicancia: En el ejemplo anterior, el partido más votado del pacto ganador presentó solo dos candidaturas de hombres; esto fue permitido por el diseño de la cuota de género. La normativa limita a los partidos políticos a no poder registrar más del 60 % de sus candidaturas nacionales con candidatos de un mismo sexo. Sin embargo, al no ser esta restricción a nivel de distrito, se han generado estrategias en donde los partidos envían a mujeres a los distritos donde tienen menos probabilidades de éxito, impactando negativamente la efectividad de la cuota (Le Foulon y Suárez-Cao, 2018).
- Sexta implicancia: No es el tamaño del distrito el que produce la fragmentación en el Congreso, son los pactos electorales. Si en el ejemplo anterior, la Candidatura m (2.699 votos) no se hubiera presentado y en su lugar la Candidatura e (5.181 votos) hubiese obtenido esos votos, esta última habría sido electa. Por lo que en un distrito de 3 escaños, 3 partidos distintos habrían conseguido representación. Es más: es posible que un solo pacto gane en un distrito como el del ejemplo ficticio, pero que cada escaño vaya a partidos diferentes.
- Séptima implicancia: Al volver difícil para el electorado el seguimiento de la ruta del voto al escaño, este sistema oscurece la conexión electoral y puede tener un efecto deslegitimador de las instituciones democráticas. El

ejemplo más claro de esto es el surgimiento del concepto de “arrastre” para explicar la obtención de escaños por parte de candidatos con baja votación individual.

En suma, el sistema electoral resulta confuso tanto para el electorado en general como para la ciudadanía informada e interesada. Aunque la conexión electoral se establece con candidaturas individuales, la asignación de escaños se lleva a cabo de manera compleja entre pactos, partidos y candidaturas, dificultando el seguimiento del voto a escaño. A pesar de contar con un excelente servicio electoral, esta opacidad puede generar riesgos para la confianza en las instituciones políticas y, en última instancia, en la democracia misma. Los incentivos de nuestro sistema favorecen el personalismo, la fragmentación y la falta de disciplina partidaria, lo que atenta contra una oferta de política programática y genera dificultades para conseguir mayorías que empujen una agenda legislativa y de gobierno. Este diagnóstico resulta fundamental de abordar ante una eventual propuesta de reforma al sistema.

ANEXOS

GLOSARIO DE CONCEPTOS

- **Sistema político:** Conjunto de instituciones, leyes, normas y procesos que interactúan para generar el gobierno de un país o territorio.
- **Sistema electoral:** Conjunto de reglas y procedimientos que rigen la elección de representantes políticos. Dependiendo de sus resultados, se agrupa en:
 - Sistemas mayoritarios: Sistema electoral en el cual el candidato o partido que obtiene la mayoría de los votos en un distrito gana la elección.
 - Sistemas proporcionales : Sistema electoral en el cual los escaños o cargos se distribuyen proporcionalmente de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido o candidato.
- **Fórmula electoral:** Método utilizado para asignar escaños o cargos políticos en un sistema proporcional. Un ejemplo es el sistema D'Hondt.
- **Formato de las candidaturas:** Presentación y organización de los candidatos en una elección, ya sea en forma de listas o pactos entre partidos o de candidaturas individuales. A su vez, las listas pueden ser cerradas, desbloqueadas o abiertas.
- **Magnitud:** Número de escaños a elegir en un distrito o circunscripción electoral.
- **Umbral electoral:** Porcentaje mínimo de votos que un partido o candidato debe alcanzar para obtener representación en un sistema proporcional.
- **Escaño:** Puesto al que busca acceder un representante mediante elección popular.
- **Distrito/circunscripción electoral:** División político-administrativa en donde se elige determinada cantidad de diputados/a y/o senadores/as.
- **Independiente:** Candidata/o que no está afiliada/o a ningún partido político. Puede presentarse a elección popular si alcanza un determinado número de firmas, o bien, dentro de un cupo de partido.
- **Pacto electoral:** agrupación de partidos políticos que compiten en conjunto a nivel nacional en elecciones legislativas.
- **Cuotas:** Medida electoral que busca garantizar la presencia en las candidaturas de grupos subrepresentados, como mujeres o pueblos indígenas.

LÍNEA DE TIEMPO DE LAS PRINCIPALES REFORMAS VINCULADAS AL SISTEMA ELECTORAL CHILENO, 1989 - ACTUALIDAD

AÑO	REFORMA
1989	-Ley Nº 18.799, que define el mapa electoral para las próximas elecciones legislativas y crea el denominado "sistema binominal". Diciembre 1989: Primeras elecciones presidenciales y parlamentarias luego de la dictadura militar.
2005	-Ley Nº 20.050 que introduce diferentes reformas a la Constitución Política de Chile, eliminando los denominados "enclaves autoritarios".
2012	-Ley Nº 20.568, que cambia el régimen de inscripción voluntaria en el Registro Electoral y voto voluntario a uno de inscripción automática y voto voluntario. -Ley Nº 20.640, que establece y regula un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos de elección popular -Elecciones municipales, donde entra en efecto por primera vez el nuevo régimen electoral.
2014	- Ley Nº 20.748, que regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos chilenos en el extranjero.
2015	- Ley Nº 20.840, que modifica el sistema electoral binominal, creando un sistema proporcional inclusivo.
2017	- Primeras elecciones legislativas bajo el nuevo sistema electoral.
2019	-Ley Nº 21.200, que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República y habilita al Presidente a convocar un plebiscito para redactar una nueva Constitución. También define las reglas para elegir a los miembros de la Convención Constitucional.
2020	-Ley Nº 21.216, que reforma la Constitución y que permite garantizar la paridad de género y la conformación de pactos electorales de independientes para la elección de los miembros de la Convención Constitucional. -Ley Nº 21.298, que reforma la Constitución y establece escaños o cupos reservados para los pueblos originarios en la Convención Constituyente.
2022	-Plebiscito que rechaza la propuesta de Nueva Constitución; la elección contó con voto obligatorio.
2023	-Ley Nº 21.524, que restablece el voto obligatorio para todas las elecciones y plebiscitos, salvo en las elecciones primarias. -Ley Nº 21.533, que reforma la Constitución y establece un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución. -Ley Nº 21.574, que modifica la Constitución Política de la República con el fin de establecer la paridad de género en el Consejo Constitucional. -Mayo 2023 -Primeras elecciones donde rige este nuevo régimen de voto obligatorio (Elección del Consejo Constitucional).

REFERENCIAS

Carey, J. & Hix, S. 2009. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. Political Science and Political Economy Working Paper. London School of Economics. Disponible en <https://www.lse.ac.uk/government/Assets/Documents/pdf/research-groups/pspe/working-papers/PSPE-WP1-09.pdf>

Duverger, Maurice. 2001. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política". En Batlle, Albert, ed., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, 37-72. Barcelona: Ariel.

Huneus, C. 2014. *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.

Le Foulon, Carmen & Suárez-Cao, Julieta. 2018. "Parlamentarias 2017 y mujeres: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?". En Julieta Suárez-Cao y Lucía Miranda, *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y protagonistas en Chile y la región*. Santiago: FLACSO.

Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Luna, J. & Altman, D. 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2):1-28. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2017. Reformas Políticas en Chile 2014-2016. *Análisis sobre las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet*. Disponible en <https://biblioteca.digital.gob.cl/items/45aa3177-8fd6-4adb-b517-5d0b4ccf282f>

Morales, M. & Contreras, G. 2017. "¿Por qué se aprobó el voto voluntario en Chile? Razones y argumentos que impulsaron la reforma". *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8(2), pp.105-138.

Norris, P. 2006. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Massachusetts: Cambridge University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2017. Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Disponible en https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp_cl_gobdem_DIAGNC393STICO20S0BRE20LA20PARTICIPACIC393N20ELECTORAL20EN20CHILE-1.pdf

Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.

Sajuria, J. 2017. *Chile just went to the polls — and transformed its legislature*. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/21/chile-just-went-to-the-polls-and-transformed-its-legislature/>

Servel. s/f. Resultados electorales históricos. Disponible en <https://www.servel.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/>

Shugart, M.S., Taagepera, R., Herron, E.S. & Pekkanen, R.J. 2018. Electoral system effects on party systems. *The Oxford handbook of electoral systems*, p.41.

Taagepera, R. & Shugart, M. 1991. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press

Wall, A. 2018. Open List Proportional Representation: The Good, the Bad and the Ugly. Institute of Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Disponible en <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-list-proportional-representation-good-bad-and-ugly>

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la revisión y comentarios hechos a este documento por David Altman, Cécilie Schildberg, Christian Sánchez, Benjamín García, Eleni Kokkidou y Carolina Mosso.

AUTORES

Matías Piña: Cientista Político de la Universidad Diego Portales e investigador de Espacio Público.

Javier Sajuria: Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Ciencia Política y MSc in Democracy and Democratisation de University College London. Profesor Asociado en la School of Politics and International Relations, Queen Mary University of London. Ha publicado trabajos sobre populismo y desinformación, preferencias electorales por candidaturas locales, comportamiento y preferencias de militantes de partidos, formación de capital social en internet, entre otros temas. Es editor en jefe de la revista académica Politics. Es Director de Espacio Público.

Julieta Suárez-Cao: Doctora en Ciencia Política de la Universidad Northwestern de Estados Unidos y Profesora Asociada del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Su principal área de investigación es la política comparada, con especial énfasis en instituciones políticas, política subnacional y representación de mujeres. Su trabajo ha sido publicado en revistas académicas de impacto internacional. Es Directora de Espacio Público, Vicepresidenta del Directorio de la Fundación Ciudadanía Inteligente y Coordinadora de la Red de Politólogas.

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Dr. Cäcilie Schildberg
Representante de FES-Chile

<https://chile.fes.de>
<https://fesminismos.fes.de>

Edición de contenido:
Christian Sánchez
Director de Proyectos FES-Chile

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

LOS ENGRANAJES DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO: QUIÉNES SE ELIGEN, CÓMO Y POR QUÉ IMPORTA



Las reformas que requiere nuestro sistema político para mejorar la gobernabilidad del país necesitan de un consenso respecto al alcance de las políticas a implementar. Los problemas de fragmentación e indisciplina partidaria son solo algunas de las dimensiones que deberían ser abordadas al momento de buscar reformas al sistema que mejoren la gobernabilidad.



A su vez, es necesario establecer un diagnóstico adecuado para comprender el alcance de las posibles reformas. Esto significa entender cómo los votos se convierten en escaños y qué incentivos generan las reglas del juego electoral para los actores políticos.



Hemos llamado a nuestro sistema una verdadera “muñeca rusa electoral”, la cual esconde una serie de pasos que no son inmediatamente visibles al electorado a la hora de emitir su voto. Así, como una muñeca rusa se abre para revelar su contenido, el sistema electoral chileno tiene una complejidad que genera una discrepancia entre lo que la gente vota y la composición final del Congreso. Esta oscuridad en el proceso complejiza la conexión electoral y puede tener un efecto deslegitimador de las instituciones democráticas.