

Mario Fernández Baeza\*

# Congreso Nacional y Sistema Electoral(\*)

## National Congress and Electoral System

### Resumen

Las páginas que siguen representan un porfiado intento para situar el debate en el sitial académico y práctico que merece. Se trata de precisar las bases conceptuales y metodológicas de los sistemas electorales, vinculándolas con la realidad chilena de su sistema binominal, arribando a sugerencias para las necesarias decisiones constitucionales y legislativas que permitan o le otorguen marco a su necesaria reforma.

### Palabras clave

Sistema electoral, sistema binominal, representación, participación.

### Abstract

The pages that follow represent a determined attempt to identify the debate giving the academic and practical recognition that it deserves. It explains the methodological and conceptual bases of electoral systems, linking them with specificity of the Chilean binominal system leading to suggestions concerning the necessary constitutional and legislative decisions that may provide frame for its needed reform.

### Key words

Electoral system, binominal system, representation, participation.

\*) Versión ampliada de la ponencia presentada en el seminario "Ciudadanía y Constitución", celebrado en el Senado de la República el 2 de septiembre de 2011.

\* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Doctor y Magister en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y en la Universidad de los Andes

## 1. Introducción

“Nunca tantos han discutido tanto para tan poco”. Así, parodiando a Churchill, podría describirse el debate sobre el sistema electoral del parlamento chileno en los últimos 25 años. El autor de este artículo participó de este hasta ahora estéril esfuerzo desde el principio, a mediados de los años 80, hasta que se cansó de exponer sus tesis sin eco ni resultado alguno (Fernández Baeza, 1986, 1989, 1992, 1995, 2000). Esa deserción intelectual ocurrió a principios de la década pasada, cuando fui invitado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, para exponer sobre el sistema electoral en el marco de las reformas constitucionales que finalmente se consagraron en 2005, sin incluir ninguna innovación de fondo en esta materia.<sup>1</sup>

La redacción de este artículo coincide con una nueva etapa de interés sobre la reforma del sistema electoral para elegir a los diputados y senadores. Como siempre, esta tendencia ha sido motivada por la coyuntura política. La baja legitimidad del sistema político para resolver las demandas y el descontento social y la sustitución del voto obligatorio por el voto voluntario, han gatillado una nueva versión de esta discusión, cuyo contenido es el mismo de las anteriores, arrastrando las mismas confusiones teóricas y, con ello, las mismas dificultades prácticas para arribar a un acuerdo políticamente viable y técnicamente aceptable.

Las páginas que siguen representan un porfiado intento para situar el debate en el sitial académico y práctico que merece. Se trata de precisar las bases conceptuales y metodológicas de los sistemas electorales, vinculándolas con la realidad chilena de su sistema binominal, arribando a sugerencias para las necesarias decisiones constitucionales y legislativas que permitan o le otorguen marco a su necesaria reforma.

No es eludible que las reflexiones que siguen están muy influidas por la sistemática electoral de Dieter Nohlen. Bajo su tutoría me doctoré en Heidelberg hace tres décadas y en todo este tiempo he tenido el privilegio de colaborar en sus investigaciones y publicaciones. Debe agregarse, sin embargo, que mis convicciones sobre el sistema electoral para el parlamento chileno no sólo se fundan en el conocimiento teórico del tema, sino en su observación concreta. Las funciones que he tenido el privilegio de cumplir en el gobierno y en la judicatura de nuestro país me han proporcionado la experiencia concreta de conocer cómo funcionan sus instituciones políticas y dónde residen sus principales méritos y debilidades.

## 2. Confusiones y precisiones conceptuales

El debate electoral chileno se encuentra cruzado por tres confusiones conceptuales imprescindibles de aclarar para cualquier propósito reformista. La primera confusión

<sup>1</sup> Véase publicación del Senado de la República: Reforma a la Constitución Política de la República de 1980, noviembre de 2001, pp. 266-274.

es pensar en categorías parlamentarias para un régimen presidencialista. La segunda confusión reside en ignorar el carácter integrado que tienen los elementos configuradores de todo sistema electoral. La tercera confusión radica en el entendimiento parcial de los conceptos mayoritario y proporcional con que se denominan los dos sistemas electorales clásicos.

### *2.1. Relaciones entre régimen político y sistema electoral*

Desde sus inicios, la configuración constitucional chilena estuvo marcada por un híbrido entre mentalidad parlamentarista y práctica presidencialista.

Seguramente por la influencia británica en varios de sus fundadores, el régimen político chileno le otorgó una importancia formal desmedida al Congreso en relación a sus prerrogativas o atribuciones concretas, especialmente en relación a la elección de sus miembros. Pero en verdad, más allá de tales creencias, la historia constitucional chilena es la historia del progresivo poder presidencial (Fermandois/García, 2009), a excepción del breve período de la mal denominada república parlamentaria entre 1891 y 1924.<sup>2</sup> Desde esta fecha hacia adelante, el poder presidencial ha sido cada vez más asimétrico respecto de las atribuciones del parlamento, especialmente bajo la vigencia de la Constitución de 1980, reformada extensamente en 2005.

En efecto, si se examina con detención el armado constitucional vigente, resulta evidente que aparte de sus facultades legislativas, muy limitadas como veremos, las atribuciones de ambas Cámaras son muy restringidas y laterales al proceso político. La Cámara de Diputados puede fiscalizar los actos del gobierno e incluso interpelar a los ministros, pero no puede provocar la responsabilidad de uno ni de los otros. Por su parte el Senado dispone de una serie de atribuciones más bien judiciales, como resolver como jurado las acusaciones constitucionales, y administrativas, y concurre a la designación de algunos altos cargos del Estado. El Congreso en su conjunto, por su parte, aprueba los tratados y se pronuncia sobre los estados de excepción constitucional.

Pero en materia legislativa, en la que de suyo reside el poder clásico de los parlamentos, el Congreso Nacional dispone de un poder muy limitado. Desde luego, no tiene iniciativa presupuestaria, lo que cercena de raíz un resorte de enorme importancia en nuestra época. La iniciativa legislativa exclusiva del ejecutivo no se queda ahí, sino que se extiende a las materias tributarias, creación de servicios públicos, contratación de empréstitos, fijación de remuneraciones y establecimiento de normas sobre seguridad social, entre otras. Por otra parte, junto con tal iniciativa exclusiva, al gobierno también le compete intervenir decisivamente en el proceso legislativo, fijando los ritmos de la

Como se sabe, la denominación "parlamentaria" de esta época reside en la dominación fáctica del Congreso sobre el Presidente a raíz de un triunfo militar de un poder sobre otro, pero que no tenía manifestación institucional alguna, a excepción de la prerrogativa del Congreso para hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros de Estado, con la consiguiente inestabilidad de los gabinetes. Sin embargo la revocación del mandato del jefe de gobierno, cualidad esencial del régimen parlamentario, nunca se dio en el sistema constitucional chileno.

legislación mediante el empleo de las urgencias, y luego sancionando o vetando los proyectos de ley para terminar promulgándolos.

Ante tan magro poder político, es dable preguntarse, por qué la fórmula de elección del Congreso se debate como si de sus resultados dependiese la conformación del gobierno. La explicación reside en la mera cultura política chilena, sustentada en el híbrido institucional ya descrito. Se piensa en términos parlamentaristas para una realidad presidencialista. Existe una creencia desproporcionada sobre el poder del parlamento y es por ello que se estima que en la elección de sus miembros reside una relevancia crucial para las decisiones de gobierno. Y no es así. O más bien, desde 1925 ha dejado de ser gradualmente así. Por lo tanto, la importancia política de la elección del Congreso Nacional, reside en la representación del pueblo en sus mandatarios parlamentarios para co-legislar y para controlar al gobierno. O sea para establecer un equilibrio muy relativo de poder frente al Presidente de la República.

Por lo tanto, la elección del Congreso Nacional chileno no debe verse como el equivalente de las elecciones europeas, en las que decide quién gobierna. Y, en consecuencia es erróneo adoptar de un modo tan automático los modelos de sistemas electorales de tales realidades.

## *2.2. La integridad de los componentes de los sistemas electorales*

La segunda confusión conceptual reside en insistir sobre la reforma de algunos componentes de la sistemática electoral (Nohlen 2004), sin considerar a la integralidad de ellos.

El sistema electoral es eso, un sistema, en el que el todo está compuesto por todas sus partes. Por lo tanto, cuando se propone reformarlo sólo a partir de una nueva delimitación de los distritos, sin tomar en cuenta la forma de la candidatura y el procedimiento de votación, se está incurriendo en un error de partida que traerá consecuencias negativas en la práctica.

Así ya ocurrió con el establecimiento del sistema binominal, cuyo defecto técnico estaba incubado en su origen según el propio concepto de sus creadores, que ya estaba sesgado por un erróneo entendimiento de la teoría sistemática de partidos y elecciones. En efecto, el propósito de transformar el sistema de partidos chileno a un bipartidismo, que podía tener asidero en el primer proyecto de ley orgánica de elecciones, se distorsionó al modificarse en el proyecto definitivo cuando se introdujo la posibilidad de permitir pactos electorales dentro de cada lista (Fernández Baeza 1989). Así, desde la partida, existía una contradicción entre el objetivo del modelo y su estructura. Se pretendía un bipartidismo y se permitía un multipartidismo al abrir las listas no sólo a varios partidos sino a los independientes.

El sistema iba a tener problemas de todos modos, pues a fines de los años 80 ya existían evidencias empíricas en la investigación electoral sobre la fragilidad de la correlación causal de los sistemas electorales a los sistemas de partidos propuesta por Duverger en los años 50. Ya se sabía que empíricamente no se podía demostrar tal secuencia. Y menos en Chile, pues en la historia política del país se había demostrado que el multipartidismo era una variable muy persistente, que había sobrevivido a todas las reformas electorales, adaptándose a ellas.

O sea, al establecer el binominalismo hubo un error de apreciación balanceada entre la forma de candidatura y el procedimiento de asignación de escaños. Por una parte se permitía la multiplicidad de partidos en las listas por la vía de los pactos y, simultáneamente, se establecía la elección de sólo dos candidatos en cada distrito. Ello llevó a los pactos nacionales, a los acuerdos por omisión y, en su versión más desquiciada, a la verdadera designación de los parlamentarios por parte de los partidos.

### *2.3. Mayoritario y proporcional*

En el dualismo mayoritario - proporcional reside la más importante y más decisiva entre las confusiones conceptuales que dominan la discusión sobre la reforma electoral chilena.

Esta confusión tiene una base ineludible. Durante décadas se entendió que los sistemas electorales se dividían entre proporcionales y mayoritarios, basados en la forma en que se elegían los parlamentarios. Sin más diferenciaciones. Según tal tipología clásica, el primero, vigente en Gran Bretaña y sus antiguas colonias, consiste en elegir los parlamentarios en distritos uninominales con mayoría relativa. El que obtiene un voto más gana el escaño. El sistema proporcional, propio de las democracias europeo- continentales, por su parte, consiste en elegir a los parlamentarios en distritos plurinominales mediante procedimientos de cifra repartidora, de modo que mayorías y minorías eligen sus representantes de acuerdo a los porcentajes de votos que obtienen.

El primer sistema se orientaba a formar una mayoría parlamentaria para gobernar; el segundo se proponía una representación parlamentaria que reprodujera a la pluralidad social. O sea, los propósitos de ambos sistemas no son comparables.

Esta clasificación, además, trajo consigo determinadas afirmaciones respecto de la vinculación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. La más conocida de tales teorías fueron las denominadas "leyes de Duverger", consistentes en establecer una causalidad entre el sistema mayoritario y el sistema bipartidista y el sistema proporcional y el sistema multipartidista. Se creyó, por lo tanto, en que un determinado sistema electoral produciría un determinado sistema de partidos. Esa creencia, por lo demás, fue adoptada íntegramente por los creadores del sistema binominal en

Chile, que asociaron la crisis de la democracia a la relación entre proporcionalidad y multipartidismo.<sup>3</sup>

En el papel hasta ahí todo bien. El problema con esta clasificación simple, sin embargo, surgió con la constatación empírica, o sea proveniente de la realidad de los distintos sistemas políticos, de que no era la modalidad de elección lo que diferenciaba los principios de mayoría y proporcionalidad. Por cierto que estos descubrimientos surgieron con la proliferación de elecciones en las últimas décadas del siglo XX y la diversidad de modalidades en que se manifestaron esos dos sistemas electorales.

Ante esta discordancia entre la teoría y la realidad se produjo en los años 70 y 80 un gran debate entre los principales expertos en la materia,<sup>4</sup> en el que sobresalió el enfoque de Dieter Nohlen, denominado “bipolaridad de los sistemas electorales”, consistente en diferenciar los sistemas de mayoría y proporcionalidad sobre la base de dos criterios: a) el principio de la representación, y b) la fórmula de decisión. Este enfoque consiste en agregar a la mera modalidad de cómo se asignan los escaños, el criterio de cuál representatividad producen al contarse todos los escaños y compararse con la cantidad de votos obtenidos por cada partido en términos porcentuales. Por lo tanto, al evaluar un sistema electoral e intentar encasillarlo en algunos de los dos, mayoritario o proporcional, es necesario tener presente cuál propósito de *representación* se propone cada sistema en cada país.<sup>5</sup> ¿Por qué? Porque puede darse el caso de que en un país donde rige una fórmula de decisión proporcional, la representación sea mayoritaria. España es un muy claro ejemplo de lo señalado, pues los diputados de las Cortes son elegidos según la fórmula proporcional D’Hondt, pero la representación favorece mayoritariamente al partido más votado. O sea una fórmula de decisión proporcional puede producir una representación mayoritaria.<sup>6</sup>

Justamente en ignorar estas enseñanzas de la práctica de las democracias modernas, reside la gran confusión en la que se desenvuelve el debate sobre la reforma electoral del parlamento chileno. Toda la discusión se encuentra marcada por la diferenciación entre sistemas mayoritario y proporcional según su formato clásico, superado hace tiempo por la teoría y la práctica. Persistir en este error puede traer funestas consecuencias, por la falta de correspondencia que se producirá entre los propósitos y los resultados concretos de la reforma cuando se produzcan los primeros resultados electorales. El debate sigue concentrado en las fórmulas para elegir, no sobre sus efectos de representación. Por lo tanto, puede ser que la satisfacción de haber reformado el método hacia

<sup>3</sup> Esta creencia sigue plenamente vigente al momento de escribir este artículo. En una entrevista en el diario El Mercurio de 14 de enero de 2012 (C.2), el Ministro de Economía Pablo Longueira señaló que volver a un sistema proporcional “es volver a un multipartidismo que destruyó la gobernabilidad del país”.

<sup>4</sup> Véase el capítulo cuarto del libro “Sistemas Electorales en su Contexto” (Nohlen, 2008, pp. 43-56), denominado “Duverger, Rae y Sartori y los efectos nomonológicos de los sistemas electorales”.

<sup>5</sup> Este enfoque ha sido formulado por Nohlen desde su obra *Sistemas Electorales del Mundo*, publicado en alemán en 1978 y en español en 1981 por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, hasta sus recientes trabajos publicados en los últimos años en idioma español en México (2008).

<sup>6</sup> En las elecciones de 1989, el PSOE obtuvo un 39,5% de los votos y un 50% de los escaños, o sea la mayoría absoluta de las Cortes.

la proporcionalidad se ve frustrada al comprobar un resultado mayoritario, igual o peor que el que se reformó.

### 3. Defectos: Dos exclusiones y una anomalía

Hablar de “defectos” sobre los sistemas electorales es una cuestión relativa. Tiene que ver con lo que en cada caso se espera de aquellos. Si alguien reclama que el sistema electoral británico no produce proporcionalidad está equivocado, pues nunca se lo ha propuesto, sino más bien lo contrario, espera una mayoría para un partido, aunque ella altere la relación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños. “Defectos” de los sistemas electorales son aquellas características que perjudican a los sistemas políticos en los cuales funcionan.

En la democracia chilena inaugurada en 1990, el sistema electoral binominal ha mostrado crecientes perjuicios. Digo “crecientes” pues se trata de indicios que se han agravado, tanto por resultar más evidentes como por ser más gravosos. Hemos agrupado tales defectos en dos exclusiones y una anomalía.

#### 3.1. Primera exclusión: *La participación electoral*

La primera exclusión provocada por el sistema electoral binominal es la creciente disminución de la participación electoral.

Se trata de la participación electoral propiamente tal, o sea, aquella calculada entre las personas que podrían votar y las que votan efectivamente, distinción que es necesario hacer sobre el peculiar derecho electoral chileno vigente hasta las últimas elecciones, consistente en la obligatoriedad del voto para los inscritos voluntariamente en los registros electorales.<sup>7</sup> En otras palabras, el ausentismo electoral se compone de dos contingentes: a) los ciudadanos que teniendo derecho a voto no lo ejercen al no inscribirse en los registros electorales, y b) los ciudadanos que estando inscritos en los registros electorales tampoco votan. Dada la obligatoriedad del voto vigente hasta hace poco, el ausentismo creciente se produce en el primero de los dos contingentes: Es cada vez mayor el número de personas que cumpliendo con los requisitos para ser ciudadanos con derecho a voto no se inscribieron en los registros, alrededor de 3 millones de ciudadanos en un universo de 18 millones de habitantes.

Mediante la Ley N° 20.337 de 4 de abril de 2009, se suscitó en el primer inciso del artículo 15 de la Constitución la expresión “obligatorio” por “voluntario”. Sin embargo al cierre de este artículo todavía no se aprueba una ley que verifique la modalidad en que tal calidad del voto se practique. La tramitación de la ley indica que se acompañará de una inscripción automática en los registros electorales una vez que cada persona cumpla los 18 años de edad.

Tal tendencia está asociada a los defectos de representación del sistema electoral, al que nos referimos en el apartado siguiente en este artículo. El binominalismo ofrece sólo dos opciones competitivas para elegir a los candidatos. Todas las otras, salvo excepciones, son meras demostraciones testimoniales de alternativas minoritarias, sin ninguna posibilidad de elegir algún diputado o senador. Ante tal limitación de competencia en el sistema, el desinterés de los jóvenes es alto.

La eliminación de la obligatoriedad constitucional del voto por su carácter voluntario en 2009 y las modalidades para hacerlo efectivo en la legislación en trámite al redactarse este artículo, pueden producir un cambio en el defecto tratado. Sin embargo está por verse si la voluntariedad se manifiesta en una abstención equivalente a la producida con la voluntariedad de la inscripción en la medida en que el sistema binominal no se reforme.

### *3.2. Segunda exclusión: La representación de las preferencias minoritarias*

La segunda exclusión del binominalismo se produce entre los que concurren a la competencia electoral. Esta característica presenta dos dimensiones. Por una parte, la falta de representación de un alto porcentaje de los votos emitidos. Por la otra, la sustitución del electorado por los partidos en la designación de los candidatos ganadores. Ambas variables se potencian mutuamente provocando una seria avería del sistema, que agrava su deslegitimación.

En efecto, el sistema obliga a los acuerdos con y entre los partidos para predeterminar quiénes pueden ser elegidos. La elección propiamente tal se restringe severamente pues si un partido no está en condiciones de obtener más de un 30% de los votos debe sumarse a un pacto con las dos coaliciones mayoritarias, para permitir la inclusión de candidatos de sus filas cuya elección se asegura mediante la omisión en la presentación de candidatos fuertes de aquellos.<sup>8</sup> Por otra parte, entre los propios socios de las coaliciones mayoritarias debe producirse el mismo tipo de acuerdos de omisión para mantener sus alianzas políticas y la permanencia de sus dirigentes más poderosos.

Se produce, en consecuencia, una especie de cadena de pactos y acuerdos, que terminan restringiendo la incógnita de la elección a un porcentaje mínimo, desacreditándose ante el electorado. Además, esta ingeniería electoral, como todo artificio en los sistemas políticos, termina por desquiciarse, deteriorando sus propias bases. En este caso, o se produce un acuerdo de omisión que deja a un candidato como seguro de ser electo, o produce una lucha electoral entre los dos candidatos de una misma lista.

<sup>8</sup> La evidencia de esta afirmación es posible comprobarla empíricamente observando la enorme diferencia de votación entre compañeros de lista, teniendo presente la disparidad entre tales diferencias con la correlación de fuerzas entre los aliados en el nivel nacional.



En suma. El sistema binominal produce una representación rigidizada por los acuerdos partidarios, en la que las preferencias del electorado poco influyen. Por ello la falta de interés, manifestada en la alta abstención de participar ya descrita.

### *3.3. La anomalía de la similar representación bicameral*

Las dos exclusiones descritas se ven agravadas por un tercer elemento que denominamos anomalía y que, en estricto rigor, no pertenece al sistema electoral. Se trata de la similar representación de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Desde sus orígenes en Chile, la base y la modalidad de elección de diputados y senadores fue diferente. En el texto de 1833 original, los senadores eran elegidos por electores y los diputados por voto directo de los ciudadanos; la reforma de 1874 los igualó en el voto directo pero distinguió en su base territorial de elección, los diputados eran elegidos por departamentos y los senadores por provincias. Se elegía un senador por tres diputados y fracción de dos diputados. La base de población para los diputados era de 30.000 habitantes y fracción que no baje de 15.000.<sup>9</sup> En la Constitución de 1925 se dejó la fijación del territorio electoral a la ley, pero determinó que los diputados se elegían por departamentos y los senadores por agrupaciones provinciales, fijando para los primeros la misma proporción de la Constitución de 1833 para elegir un diputado y un número fijo de 5 senadores para ser elegido por cada agrupación, sin perjuicio de su población.

La Constitución de 1980, reformada ampliamente en 2005, introdujo variaciones sustanciales en la tradición descrita, invirtiendo sus criterios. Desde luego, fijó la cantidad de diputados en 120, sin señalar una base de población por elegido. La determinación de los distritos la dejó entregada a la ley. En relación al Senado la reforma de 2005 dejó establecido su número a la ley y señaló que su base de elección eran “circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país” (art. 49). Se señaló que los miembros de ambas Cámaras debían ser elegidos en votación directa y en la forma en que lo señale la ley. Pues bien, la ley determinó que diputados y senadores son elegidos por el mismo sistema binominal.

Esta última determinación es la fuente de la anomalía. Se puede argüir en contra que en Estados Unidos también los senadores y diputados se eligen en el mismo número de dos por colegio electoral y con el mismo sistema uninominal. Pero debe considerarse que se trata de un estado federal, lo que hace una gran diferencia. Y los distritos para representantes se actualizan permanentemente según las variaciones de la población. En Chile, un país unitario, los distritos están rígidos desde hace 20 años.

<sup>9</sup> Sobre las elecciones y el sistema electoral vigente en el siglo XIX véase la obra de Germán Urzúa (1992) y el clásico texto de Alejiades Roldán: *Derecho Constitucional de Chile*. Imprenta, Litografía i Encuadernación “Barcelona”, Santiago de Chile, 1913, pp. 233 y 252.

#### **4. Reformas constitucionales para producir soluciones**

Como se ha señalado al inicio de esta ponencia, el autor ha presentado ante la comunidad académica y ante el Senado de la República una fórmula concreta para corregir las exclusiones y anomalías del sistema binominal. Habiendo entregado en la página 1 la referencia pertinente respecto de los textos en los que se encuentra descrita, podemos resumir que se trata de una fórmula que combina el mantenimiento del actual sistema con un agregado proporcional siguiendo el modelo de elección del Bundestag alemán.

Pero sin perjuicio de lo señalado, es imprescindible señalar que las cavilaciones y decisiones sobre una fórmula concreta debe cobijarse en determinadas reformas constitucionales imprescindibles para obtener la debida flexibilidad que requiere tales reformas.

Se trata de introducir dos reformas constitucionales muy simples.

##### ***4.1. Establecer constitucionalmente la representación proporcional***

Sin establecer ni detallar la determinación de distritos o de circunscripciones, ni las formas de candidaturas o los procedimientos de cálculo y asignación de escaños, todas cuestiones propias de la ley electoral, es dable establecer constitucionalmente que los diputados y senadores se elegirán mediante un sistema que garantice la representación proporcional.

Se trataría de un mandato constitucional, cuya verificación debiera dejarse remitida a la ley y, en ésta, al Servicio Electoral junto con una entidad jurisdiccional de control como el Tribunal Calificador de Elecciones o el Tribunal Constitucional.

Con este mandato constitucional respaldado por un mecanismo de garantía administrativa-jurisdiccional, es posible disponer de un campo amplio para que el legislador examine los mejores procedimientos para producir un resultado proporcional en la representación. De este modo, la discusión no se centraría en la fórmula de decisión, como actualmente, sino en el criterio de representación, lo que disiparía ideologismos o rigideces en los que la actual discusión se encuentra atrapada.

Para verificar esta reforma constitucional debiera modificarse el artículo 46 de la CPR.

##### ***4.2. Establecer constitucionalmente la base de representación del Senado y de la Cámara de Diputados***

Debe establecerse el principio de la representación dual del Congreso Nacional, señalándose para la Cámara de Diputados el principio de la representación del pueblo y para el Senado el principio de la representación territorial, que justifican doctrinariamente el bicameralismo en un sistema democrático.

La reforma descrita, que debiera introducirse en los artículos 47 y 48 de la CPR, debiera incluir la fijación de una cantidad de habitantes como base para la elección de cada diputado y la obligación de actualizar tal guarismo después de realizado cada Censo de la Población. Asimismo, en relación al Senado, debiera igualarse el criterio de la determinación regional, dividiendo en dos las regiones que aún tienen una sola circunscripción senatorial. Así se obtendría una representación igualitaria de las regiones independientemente de su número de habitantes.

## Bibliografía

- ACKERMAN, BRUCE (2007): *La nueva división de poderes*, México, FCE.
- BERNAUER, THOMAS/ DETLEF JAHN/ PATRICK KUHN/ STEFANIE WALTER (2009): *Einführung in die Politikwissenschaft*, (Introducción a la ciencia política) Nomos, Baden-Baden, capítulo 6.
- DUVERGER, MAURICE/GIOVANNI SARTORI (1988): “Los sistemas electorales”, Cuadernos de CAPEL N° 27, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.
- FERMANDOIS VÖHRINGER, ARTURO Y JOSÉ F. GARCÍA (2009): “Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970. Ideas matrices e iniciativa exclusiva”, en: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36, N° 2, pp. 281-311.
- FERNÁNDEZ BAEZA, MARIO
- a) (1986): “Sistemas electorales. Sus problemas y opciones para la democracia chilena”, Cuadernos CAPEL N° 8, IIDH, San José de Costa Rica.
- b) (1989): “El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de sus fundamentos y alcances”, en: *Estudios Sociales*, N° 59, Trimestre 1, pp. 46-61.
- c) (1992): “Análisis del proceso electoral chileno de 1989”, en: R.CERDAS-RUIZ/ J.RIAL/ D.ZOVATTO (editores): *Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina: 1988-1991*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.
- d) (1995): “El voto obligatorio en América Latina”, en: *Iberoamerikanische Archiv*, Heft 3-4, Jahrgang 21, pp. 455-465.
- e) (1995): “Binominalismo y proporcionalidad. Una fórmula viable para la reforma electoral del parlamento chileno”, en: *Papeles de Trabajo del PEP*, N° 50, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, 17 páginas.
- f) (2000): “El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas”, en: AGUSTÍN SQUELLA Y OSVALDO SUNKEL (editores): *Democratizar la Democracia: Reformas pendientes*, LOM/Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, pp. 105-119.
- FERNÁNDEZ BAEZA, MARIO/ DIETER NOHLEN (2000): “Elecciones”, en: IIDH/CAPEL: *Diccionario Electoral*, IIDH, San José, Costa Rica, Tomo 1, pp. 448-456.

- GODOY ARCAJA, ÓSCAR (2003): "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", en: *Revista de Ciencia Política*, V. XXIII, N°2, pp. 7- 42
- HÖFFE, OTFRIED (2009): *Ist die Demokratie zukunftsfähig* (¿Tiene futuro la democracia?), C. H. Beck, München.
- HUNEEUS, CARLOS (compilador) (2006): *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/ CAPEL (2000): *Diccionario Electoral*, IIDH, San José de Costa Rica, 2 tomos.
- KRENNERICH, MICHAEL Y MARTIN LAUGA (1998): "Diseño versus Política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales", en: DIETER NOHLEN Y MARIO FERNÁNDEZ BAEZA (editores): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas, pp. 69-82.
- LIJPHART, AREND (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- MICCO, SERGIO Y EDUARDO SAFFIRIO (2000): *¿Abandonar el presidencialismo? Presidencia, quiebre y democratización en Chile*, CED, Santiago de Chile.
- NOHLEN, DIETER
- a) (2004): *Sistemas Electorales y partidos políticos*, FCE, México.
  - b) (Editor) (2005): *Elections in the Americas. A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford, Vol. 2 South America.
  - c) (2006): *El Institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, UNAM/ Editorial Porrúa, México.
  - d) (2006): La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada, en: *Revista de Ciencia Política*, N° 26, 1.
  - e) (2007): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, UTB, Opladen.
  - f) (2008): *Sistemas electorales en su contexto*, SCJN/ UNAM, México, BUAP.
  - g) *Derecho y Política en su Contexto*, SCJN/ UNAM/ BUAP, México.
  - h) (2009): "La reforma necesaria al sistema electoral alemán", en: *Revista de Derecho Público*, Vol. 71, 11-32.
- NOHLEN, DIETER Y MARIO FERNÁNDEZ BAEZA (1998) (Editores): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.
- NOHLEN, DIETER/ SONIA PICADO/DANIEL ZOVATTO (compiladores) (1998): *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, FCE, México.
- ORTEGA FREI, EUGENIO (2003): "Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral", en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N° 2, pp. 109-147.

- PATTERSON, SAMUEL C. & ANTHONY MUGHAN (editores) (1999): *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus.
- SHUGART, MATTHEW S. & JOHN M. CAREY (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SARTORI, GIOVANNI; (2003) *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.
- SIAVELIS, PETER a) (2001): "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet", en: JORGE LANZARO (compilador): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 203-249.
- b) (2004): "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile. ¿El fin de la Concertación?", en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N° 1, 58-80.
- URZÚA VALENZUELA, GERMÁN (1992): *Historia política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

