

REFORMANDO REGLAS ELECTORALES: LA CÉDULA ÚNICA Y LOS PACTOS ELECTORALES EN CHILE (1958-1962)

*Changing Electoral Rules:
The Australian Ballot and Electoral Pacts in Chile
(1958-1962)*

RICARDO GAMBOA VALENZUELA

Universidad de Chile

RESUMEN

Este artículo analiza cinco reformas electorales chilenas de 1958 y 1962, relativas a la regulación y supresión de los pactos electorales y el establecimiento de la Cédula Única. Utilizando un marco analítico elaborado a partir de la literatura comparada reciente, se estudia el quién y por qué de esas reformas, esto es, los incentivos que tuvieron los partidos para impulsarlas y los objetivos que persiguieron con ellas. Para ello, se estudia tanto el contexto político en que se realizaron, como el debate político y parlamentario a que dieron lugar. Se argumenta que las cinco reformas analizadas se vincularon a dos objetivos principales: favorecer y/o perjudicar los intereses de actores específicos y superar la creciente deslegitimación del sistema partidario.

Palabras clave: Chile, reforma electoral, partidos, pactos electorales, Cédula Única.

ABSTRACT

This article analyzes five electoral reforms that were enacted in Chile between 1958 and 1962. These reforms introduced the Australian Ballot, and also changing the rules about electoral pacts. By using an analytical frame based on recent literature, the article focuses on the "who and why" of these reforms, chiefly which incentives did the political parties have in order to pursue these legal changes, and the objectives they tried to achieve through them. To analyze the aforementioned, the research concentrates on the political context of the reforms, their political and parliamentary discussion. The paper argues that these five reforms are related to two main objectives: the intention to improve and/or hurt the political interests of specific actors, and to overcome legitimacy problems of the party system.

Key words: Chile, electoral reform, parties, electoral pacts, Australian Ballot.

* Agradezco a Carolina Segovia y Carlos Huneus, como también a dos evaluadores anónimos de RCP por sus comentarios a versiones anteriores de este trabajo. Igualmente, a Cristóbal Sandoval y Santiago Carrasco por su eficiente ayuda en la recopilación del material bibliográfico.

I. INTRODUCCIÓN

En una democracia las reglas electorales son esenciales para determinar quiénes gobiernan (Renwick, 2010). Su contenido es de primera importancia, ya que pueden tener un impacto sustantivo sobre el resultado electoral, al favorecer algunas fuerzas en competencia y/o perjudicar a otras. Las reglas electorales, en su conjunto, constituyen lo que Nohlen denomina el “derecho electoral”. Por una parte, éste se conforma por el “sistema electoral”, que se define como el conjunto de normas que regulan cuatro aspectos: a) Distribución de las circunscripciones (magnitud-cantidad de electores por distrito); b) Forma de las candidaturas (unipersonales o en lista); c) Procedimiento de votación (voto único, preferencial, múltiple, etc.), y d) Mecanismo de transformación de votos en escaños (p.e., proporcional o mayoritario) (1995: 47-78). Por la otra, el derecho electoral incluye normas referidas a otras materias, como la forma en que se emiten los votos, financiamiento de campañas, derecho a sufragio, registro electoral y regulación de partidos políticos.

De esta manera, el “derecho electoral” en su conjunto configura el “campo de juego” de la competencia electoral, siendo todas sus normas relevantes a este respecto. Ello, porque no sólo a través del sistema electoral (p.e., por medio de manipular los límites de distritos), sino de otras normas (p.e., cambiar la forma de emisión del voto, restringir el derecho a sufragio), se puede alterar el *statu quo*, favoreciendo (o perjudicando) a ciertos actores.

Existe abundante literatura sobre las reglas electorales (especialmente el sistema electoral) y sus efectos sobre la competencia política (p.e., Duverger, 1987; Farell, 2001; Gallagher/Mitchell, 2005; Lijphart, 1994; Rae, 1971). Sin embargo, las reglas electorales como variable dependiente han recibido menos atención. No obstante, ello ha cambiado en los últimos 15 años, donde se observa mayor investigación sobre la materia (Benoit, 2007; Colomer 2004; Renwick, 2010), lo que también releva la importancia de analizar reformas electorales como medio para entender mejor el proceso político de un país.

Este trabajo estudia las reglas electorales como variable dependiente, y su objeto central es analizar modificaciones al derecho electoral que alteraron el marco institucional de la competencia política chilena. De ellas, algunas afectaron al sistema electoral y otras no. En particular, se busca establecer el “quién y por qué” de las reformas, esto es, los incentivos que tuvieron los partidos para impulsarlas y los objetivos que persiguieron con ellas. Con esto, se precisa, se excluye el análisis de sus consecuencias.

En particular, se examinarán cinco reformas introducidas en Chile en dos materias: a) *Cédula Única*. Su establecimiento y consiguiente eliminación de la cédula individual (Ley N° 12.889, de 1958),¹ y b) *Pactos electorales*. Esto incluye dos materias relacionadas.

¹ Cédula Única es aquí la denominada “Cédula-Cierro”, esto es, a la papeleta de voto que contiene los nombres de todos los candidatos, que es producida por el Estado para cada elección, que es recibida por el votante al momento de llegar a la mesa de votación, y que además no debe ser puesta dentro de un sobre antes de introducirse en la urna (ver art. 19, Ley N° 12.891). La cédula particular, en cambio, es la papeleta confeccionada por cada partido o candidato, que no contiene los nombres de todos los candidatos, que puede ser llevada

La primera es la regulación, modificación y posterior eliminación del sistema de pactos electorales. La segunda es la modificación de las reglas de determinación de candidatos electos (Leyes N° 12.889/1958; N° 14.089/1960, y N° 14.851/1962). De esta manera, el trabajo aborda dos aspectos principales que estuvieron al centro de un conjunto de reformas que se implementaron mediante tres leyes aprobadas entre 1958 y 1962.²

Para este efecto, el trabajo se apoya, por una parte, en las contribuciones de la literatura sobre reforma electoral, que proporciona observaciones útiles sobre los actores que promueven las reformas y sus objetivos, además de las circunstancias en que ellas son más probables y su dirección esperada. Por la otra, y dado que las reformas no se realizan en el vacío, el trabajo explica el contexto político en que ellas fueron introducidas, con lo cual el lector podrá entender mejor las posiciones de los diferentes actores frente a ellas.

Abordar este estudio desde esta perspectiva es útil y necesario. Primero, porque si bien hay consenso en la literatura sobre la relevancia de estas reformas para comprender el desarrollo político chileno, los diferentes estudios que las tratan no lo hacen en profundidad (ver. p.e., Scully, 1992; Borón, s/f; Gil, 1969; Moulián, 2006; Valenzuela, 1995).³ Segundo, porque estas reformas figuran entre las más relevantes del período 1932-1973 y, por tanto, entre las pocas y más profundas realizadas en democracia.⁴ Tercero, porque el análisis de una reforma electoral debe incorporar no sólo elementos teóricos generales que guíen la investigación, sino que además debe comprender el estudio del contexto en que se realizan, para así tener una comprensión más cabal de por qué fueron introducidas y las motivaciones de sus impulsores. En este caso, esto es particularmente necesario, toda vez que la investigación académica, como se explica más adelante, entrega, al menos en relación a las materias aquí analizadas, pocas hipótesis concretas y útiles para realizar este estudio de caso.

El artículo estudia, primero, la literatura sobre reforma electoral. Segundo, se explica el contexto en que se establecieron las reformas. Tercero, se analiza el proceso legislativo por el que se introdujo la Cédula Única, el que modificó el sistema de asignación de cargos parlamentarios, y aquellos que reformaron el sistema de pactos electorales. Al final se presentan las conclusiones.

por el elector al lugar de votación, y que debe ser puesta en un sobre antes de ser ingresada a la urna (ver art. 18 a 25 y 77 a 79 de la Ley N° 9.334). El origen de la Cédula Única se remonta a 1856, en Australia, y por ello se le conoce como "Australian Ballot".

² Otras modificaciones relevantes, pero por razones de espacio no se pueden tratar aquí, se refirieron a: Derogación de la ley de Defensa Permanente de la Democracia (o Ley Maldita) (1958); Registro electoral permanente (1962); Obligatoriedad del sufragio e inscripción electoral (1958 y 1962).

³ Una excepción en el caso de la Ley N° 12.889, que introdujo la Cédula Única, es Huneeus (2009). Sin embargo, él se concentra en otro tema fundamental de esa ley, cual fue la derogación de la Ley Maldita. Para un análisis sobre reformas electorales en otros períodos, ver Valenzuela (1985).

⁴ Otros cambios sustantivos son: introducción del voto femenino (reformas de 1934 y 1949); la rebaja de edad para votar de 21 a 18 años y voto a los analfabetos (ambas en 1970). No se mencionan cambios al sistema electoral, pues los dos sistemas utilizados en Chile en el siglo XX para elegir parlamentarios (el proporcional (1925 y 1973) y el binominal (desde 1989)) no fueron establecidos democráticamente (Gamboa, 2006).

II. LAS REGLAS ELECTORALES COMO VARIABLE DEPENDIENTE

La investigación académica sobre reforma electoral, como variable dependiente, se ha concentrado en tres puntos principales, que se resumen a continuación.

En primer lugar, existe amplia investigación en torno a qué factores explican el inicio de reformas electorales, y quiénes controlan el proceso reformista. Conforme a las contribuciones de Benoit (2007), López-Pintor (2009) y Renwick (2010), se distinguen dos tipos de factores asociados al inicio de una reforma electoral. Por un lado, están los actores políticos propiamente tales, como los partidos (los que por su centralidad en el proceso político son el principal y más común agente de cambio), actores políticos no partidarios (como los jefes del ejecutivo), actores externos (potencias extranjeras que imponen un sistema electoral) y expertos (asesores de autoridades eventualmente buscan modificar las reglas electorales). Por el otro, existen condiciones sociales o históricas relevantes para entender por qué se decide a favor de ciertas reglas electorales. Entre ellos destacan factores históricos (como cuando se recurre a sistemas utilizados en otro tiempo para solucionar problemas actuales); la heterogeneidad social (si ella es alta, un sistema proporcional sería más útil), o la estructura económica (p.e., Rogowski sostiene que mientras más dependiente es un país del comercio exterior, más probabilidad hay de que se establezca un sistema proporcional) (Benoit, 2007: 374-376).

En cuanto al control del proceso reformista, Renwick define dos tipos de reforma, de los cuales deriva una tipología sobre su carácter (2010: 10). La primera es aquella en que los políticos retienen el control del proceso de reforma. Si ello es así, corresponde establecer si ellos consideran al sistema electoral como una institución “redistributiva” (que mejora las condiciones de un grupo a expensas de otro), o “eficiente” (aquella que, respecto del *statu quo*, mejora la posición de todos o casi todos los actores). Luego, a partir de esta distinción, se definen dos categorías de reforma: a) Si un partido o grupo de ellos la impulsa para mejorar su posición electoral y/o perjudicar la de otro, ella será una reforma *by elite majority imposition*; b) Si ella es “eficiente” y tiene amplio apoyo, será una reforma *by elite settlement*.

La segunda es aquella en la que los políticos pierden el control, caso en que conforme a Renwick existen distintos actores que pueden adquirir relevancia, como los jueces, actores externos o los ciudadanos (p.e., si existe posibilidad de referéndum) (2010: 13-17). Luego, si ello sucede, se distinguen otras dos categorías: las que son producto de una interacción entre la élite y otros actores (p.e. jueces), *elite-external interaction*; y la que surge de la interacción entre élite y ciudadanos: *elite-mass interaction*.

En segundo lugar, la literatura presta enorme atención a los objetivos que se persiguen a través de una reforma electoral, distinguiendo básicamente dos: a) Búsqueda de Poder (*power seeking*), y b) Realización de Valores. La primera no significa necesariamente interés propio, ni la segunda altruismo (Renwick, 2010: 27).

Power seeking se define en términos de dos elementos relacionados: obtener la mayor cantidad de asientos en la asamblea (*pursuit of office*) y aumentar la influencia en las

decisiones de política pública (*pursuit of policy*) (2010: 29-35). A la vez, se advierte que si bien normalmente el objetivo principal de un partido (el *power seeker* por excelencia) es aumentar sus asientos en la asamblea, éste normalmente persigue otros objetivos intermedios, como mejorar su posibilidad de entrar a coaliciones, o tener una mejor posición dentro de ellas (Renwick, 2010: 30-35).⁵

Si el objeto es *Realizar valores*, Renwick sostiene que los que más sobresalen son: mejorar el sistema democrático (p.e., estableciendo más justicia en la distribución de cargos, mayor proporcionalidad entre votos y escaños o mejorar la representación de minorías); dar más estabilidad al sistema político (introduciendo mecanismos que aminoren el conflicto entre partidos); fortalecer la gobernabilidad (creando incentivos a la cooperación y eficiencia en la toma de decisiones), y favorecer el *constituency service*, esto es, facilitar que los parlamentarios actúen a favor de sus electores (2010: 38-46).

Por último, se subraya el punto del *horizonte temporal*. Por un lado, las reformas, especialmente las *power seeking*, pueden tener un objetivo de corto plazo, como evitar la victoria de un grupo determinado en una elección específica. Por el otro, su objetivo puede ser de largo plazo, como alterar la dinámica de la competencia por medio de reducir el número de actores o aumentarlos (*Ibíd.*: 29-35).

En tercer lugar, hay investigación más sustantiva que se ocupa del problema de qué tipo de reforma es esperable en determinado contexto. Por una parte, se ha analizado el porqué ciertos países modifican su sistema electoral. Una contribución principal es la de Boix (1999), quien argumenta que la adopción de sistemas proporcionales en varios países europeos en las primeras décadas del siglo XX fue una respuesta de conservadores y liberales al avance de partidos socialistas, con el objeto de mantener una alta representación, la que estaba en riesgo si se mantenía un sistema mayoritario.⁶ En la misma línea, Colomer señala que el sistema de partidos determina la orientación de las reformas. Así, si existe un sistema multipartidista, el sistema electoral será inclusivo, de características proporcionales, con distritos de magnitud alta (*Multipartism precedes PR*) (2005: 17-18).

Extendiendo la investigación más allá del establecimiento de un sistema electoral, Remmer distingue dos categorías de reformas que son útiles para guiar este estudio, al menos en términos generales. Ellas son las reformas “Más permisivas” y “Menos permisivas” (2008: 12). Las primeras introducen mecanismos que aumentan la influencia de grupos menores o que no forman parte de los partidos dominantes del sistema. Las

⁵ Se menciona también a políticos individuales como *power seekers*, en cuyo caso sus objetivos pueden ser: a) la reelección; b) aumentar el poder intrapartidario; c) aumento de poder en la sociedad en general.

⁶ Este argumento es rebatido por Cusack, Iversen y Soskice (2007). Ellos sostienen que los grupos conservadores favorecieron el cambio, porque, en el marco del avance de la industrialización y el surgimiento de un sistema de organización de carácter nacional (y no local como antes), empresarios y los trabajadores calificados tenían interés en establecer instituciones que favorecieran mayor coordinación en materia de política regulatoria. Ello, se dice, se lograba mejor con un sistema proporcional.

“Menos permisivas” mejoran las posibilidades a los grupos más grandes.⁷ En su caso de estudio concreto, Remmer analiza la relación entre la fragmentación partidaria y la volatilidad electoral y reformas a los mecanismos de elección presidencial en América Latina entre 1978 y 2002, concluyendo que: a) La continuidad de sistemas de pluralidad se asocia al bipartidismo, mientras cambios hacia reglas “más permisivas” tienen mayor probabilidad de ocurrir cuando previamente ha aumentado el número efectivo de partidos que compiten por la presidencia (a 3 o más); b) Si baja la fragmentación partidaria, aumenta la probabilidad de adopción de reglas menos permisivas. Si aumenta el número de partidos, sube la probabilidad de reformas más permisivas (2008: 24), y c) Si aumenta la volatilidad, lo hace la probabilidad de una reforma electoral (2008: 21).⁸

Este examen de la literatura reciente sobre reforma electoral (como variable dependiente) conduce a concluir que, salvo para el caso de reformas vinculadas a ciertas materias (p.e., introducción del sistema proporcional), no se han generado hipótesis precisas que puedan ser testeadas por medio del análisis de reformas sobre las materias objeto de este estudio. No obstante, ellas configuran un marco analítico útil para guiar un estudio como éste, que examina los objetivos de los impulsores de las reformas, así como la forma en que ellas se introdujeron. De la misma manera, las proposiciones de Remmer en relación a la mayor o menor permisividad de las reformas electorales constituyen una guía útil para analizar qué tipo de cambios son esperables en determinados contextos y si las reformas chilenas se ajustan a esos parámetros. Es decir, la consideración de estas proposiciones, más la del contexto en que se realizaron las reformas, constituyen instrumentos adecuados para guiar el estudio del “quién y por qué” de las reformas, y por tanto configuran una base suficiente para emprender el análisis que aquí se pretende.

III. EL ESCENARIO POLÍTICO DE LAS REFORMAS

En 1932 Chile inició una etapa de estabilidad democrática que se extendió hasta 1973. Luego del segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938), entre 1938 y 1952 el rol de “pivote” del sistema político lo ejerció el Partido Radical (PR), que eligió a tres presidentes en forma consecutiva. Sus gobiernos fueron sustentados por distintas coaliciones, en las que participaron partidos de diversas tendencias.⁹ Este período se caracterizó, además, por una lenta incorporación de los ciudadanos a los procesos

⁷ Por ejemplo, son reformas “Más permisivas” las que cambian el sistema de elección de presidente de pluralidad a ballottage. También lo es la que sustituye un sistema mayoritario por uno proporcional para la elección de parlamentarios. Proceder a la inversa, sería un caso de “Menos permisiva”.

⁸ Buquet (2007) hace una distinción análoga, pero asociando el contenido de la reforma al tipo coalición que la promueve: a) Si el grupo de partidos que propone el cambio electoral está perdiendo apoyo (*declining coalition*), su propuesta probablemente buscará proteger su estatus político y será “inclusiva” (equivalente a la reforma “más permisiva” de Remmer); b) Si tiene un apoyo creciente (*growing coalition*), su propuesta apuntará a mejorar sus posibilidades futuras y será más “excluyente” (menos permisiva).

⁹ En 1938 el PR lideró el Frente Popular, gobernando con el apoyo del PS y el PC, más otros grupos menores. Luego, en 1946, González Videla comenzó gobernando con liberales y comunistas, para más tarde formar distintas combinaciones en las que no estuvo presente ninguno de ellos.

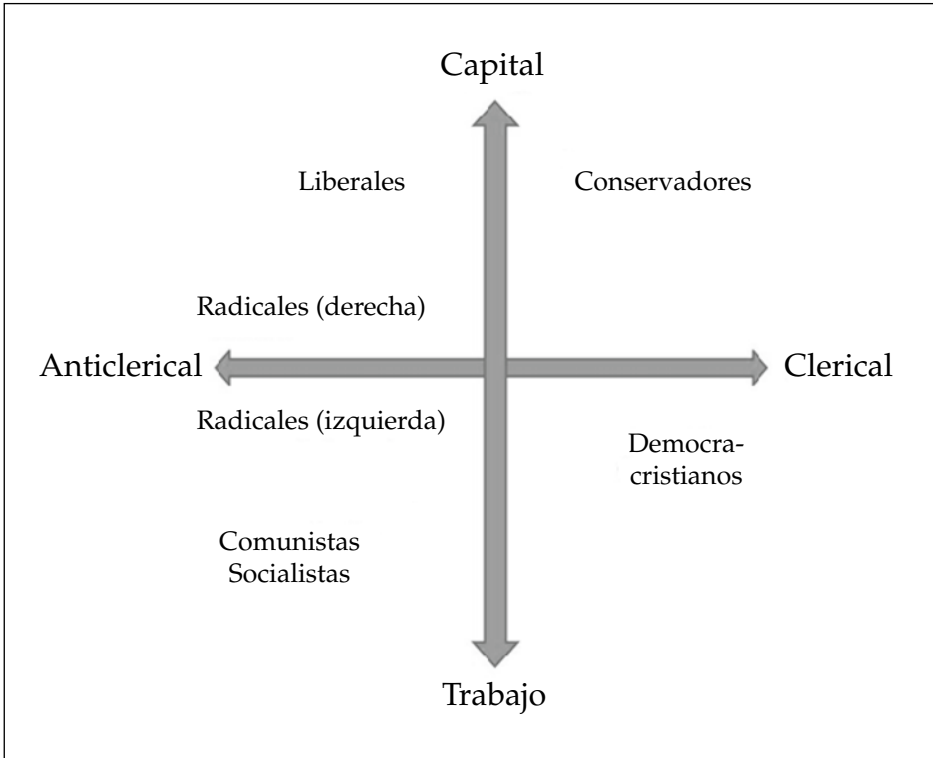
electorales: quienes participaron en las elecciones de diputados pasaron del 38,7% de la población en edad de votar (PEV) en 1932, al 45,3% en 1946 (Borón, s/f: 39). Luego de la introducción del voto femenino para elecciones presidenciales y parlamentarias (1949), en 1957 el número de personas que participaron había aumentado a 878.000 (343.000 en 1932), pero que representaban sólo el 35,9% de la PEV (nótese que ésta había aumentado por el voto femenino). Además de lento, este proceso de incorporación al sistema político no fue lineal, pues tuvo un fuerte retroceso con la Ley Maldita (1948), que prohibió la existencia del PC y determinó la eliminación de sus miembros del registro electoral (Huneus, 2009: 261).

A este respecto, cabe agregar que esta baja participación se dio a pesar de que desde 1925 existía la obligación de votar, y se establecían sanciones pecuniarias para quienes no lo hacían (art. 25 D.L. 520 de 1925 y arts. 62 y 157 de la Ley N° 9.334 de 1949). Asimismo, la inscripción en el registro electoral era obligatoria, estableciéndose sanciones pecuniarias para quienes no la cumplieran (arts. 24 y 67 Ley N° 9.341 de 1949).¹⁰

En el marco de un sistema D'Hondt, a partir de 1932 se desarrolló un sistema multipartidista cuya línea divisoria central fue el clivaje Capital-Trabajo (por sobre el antes dominante, pero todavía existente clivaje clerical-anticlerical) (Scully, 1992). En el lado del "Trabajo" se ubicaron los partidos de izquierda, particularmente el Socialista (PS) y el Comunista (PC), que lograron plena integración en este nuevo esquema. El "centro político" fue ocupado por el Partido Radical (PR), cuya vida interna estaba caracterizada por una lucha entre dos tendencias principales, una liberal y otra más de izquierda (Gil, 1969: 93). Por su parte, en la derecha (el lado del "Capital"), dos partidos ejercían el liderazgo, el Conservador y el Liberal (PL). En conjunto, estos partidos concentraron más del 70% de los votos en las elecciones realizadas entre 1937 y 1949. El resto se dividía entre diversos partidos. Algunos tenían muy bajo caudal electoral (menos de 2%), pero que en alguna oportunidad obtuvieron representación parlamentaria, para luego desaparecer (conocidos como "partidos callampa").¹¹ Otros, como la Falange Nacional, el Agrario (luego Agrario-Laborista) y el Democrático, también tenían bajo caudal electoral, pero eran más estables e incluso se integraron a diversos gobiernos. El siguiente diagrama expone la posición de los partidos en el sistema político:

¹⁰ La ineficacia de estas medidas, que se tradujo en un lento proceso de inscripción y baja participación es la que luego se enfrentó con las reformas sobre aumento de sanciones (incluyendo penas privativas de libertad) para el elector que no sufrague (1958), y establecimiento de mecanismos para impulsar la inscripción electoral a través de exigirla para realizar una serie de trámites legales (1962).

¹¹ En las elecciones de 1949 y 1953 hubo cinco partidos que obtuvieron menos del 2% de los votos, pero que alcanzaron representación. A ellos se suman los otros partidos que compitieron sin éxito.



Fuente: Scully (1992).

En este contexto, el sistema de partidos exhibió altos niveles de fragmentación y volatilidad. Respecto a lo primero, el número efectivo de partidos osciló entre 9,6 (1932) y 7,0 (1949) (Tabla 1). Esta fragmentación era favorecida por el sistema electoral (particularmente las reglas sobre pactos), que no “sancionaba” las divisiones de partidos, sino que, al contrario, daba amplias oportunidades a pequeñas agrupaciones para obtener escaños (Anexo II). Además, como se explica más adelante, las reglas sobre pactos introducían profundas distorsiones al sistema de representación, que afectaban la legitimidad del sistema político. Así, parte de la fragmentación del sistema se explica por escisiones partidarias originadas en disputas menores, que no reflejan necesariamente divisiones profundas de la élite y el electorado (Urzúa, 1968). Igualmente, la alta volatilidad entre 1937 y 1961 se explica, al menos en parte, por las sucesivas escisiones y reunificaciones de distintos grupos.

Este escenario cambió parcialmente con la victoria de Ibáñez en 1952, que alcanzó la presidencia sin el apoyo de ninguno de los partidos principales y que utilizó una escoba como símbolo de campaña “para barrer con los políticos”. En primer lugar, se debilitaron las lealtades del electorado con los partidos tradicionales, que en las elecciones de 1953 sufrieron una ostensible baja electoral de los principales partidos, bajando la votación conjunta de conservadores, liberales y radicales de 61% (en 1949), a cerca de 40% (Tabla 3).

El socialismo estaba también muy fragmentado, y ninguno de sus partidos obtuvo más del 9% (además, el PC seguía prohibido). Segundo, ese aflojamiento de lealtades con los partidos tradicionales (especialmente los de derecha) intensificó la lucha por el voto rural y campesino, que había estado al centro de la disputa política desde los años 30, donde la Falange y la izquierda luchaban por arrebatar a la derecha el control político del campo (Scully, 1992). Este es un punto de mayor importancia, pues como lo demuestra Scully, la votación de los partidos de derecha era considerablemente más alta en las comunas predominantemente agrícolas, que en las más urbanas: entre 1941 y 1949 su promedio de votación en las primeras fue de 49%, mientras en las segundas 29% (1992: 174; ver también Cruz-Coke, 1952). Tercero, en las elecciones de 1953 se alcanzó el *peak* de la fragmentación, obteniendo 19 partidos representación en la Cámara de Diputados, a la vez que ninguno de ellos obtuvo más del 20% de los escaños (Tabla 1). La volatilidad alcanzó su nivel más alto desde 1937 (Tabla 2).

Tabla 1: Fragmentación de la competencia partidaria 1932-1973.

	1932	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973
Partidos que obtienen escaños	16	10	13	12	14	19	13	7	7	5	10
Partidos sin escaños	18	8	3	2	1	9	1	2	4	2	0
Total partidos en competencia	34	18	16	14	15	28	14	9	11	7	10
Número efectivo de partidos	9,3	6,9	6,5	6,6	7,0	11,9	8,6	6,4	4,0	4,9	5,1

Fuente: Elaboración propia en base a resultados oficiales. No se consideran quienes compiten como independientes. Para el número efectivo de partidos: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Tabla 2: Volatilidad electoral 1932-1965.

Período	1932-1937	1937-1941	1941-1945	1945-1949	1949-1953	1953-1957	1957-1961	1961-1965
Índice	39,9	30,6	20,7	30,3	45	51	45	28,4

Los índices representan el cambio neto de la votación de todos los partidos entre una elección y otra. El cálculo se realizó sobre la base de los resultados oficiales, ocupando la fórmula de Pedersen. De acuerdo a éste, el índice va de 0 a 100, donde 100 es la máxima volatilidad.

El gobierno de Ibáñez (1952-1958) no tuvo mayor éxito en la realización de sus objetivos, especialmente la estabilización económica. Tampoco logró formar una coalición estable, toda vez que los partidos que lo apoyaron en un principio, o bien dejaron la coalición o se desmembraron, como el Agrario Laborista (PAL). En ese contexto, el gobierno se

distinguió más por ser una sucesión de intentos fallidos de estabilizar al país, detrás de los cuales se formaron distintas coaliciones (Moulián, 2006: 158-185).

De cara a la elección presidencial de 1958, el escenario era bastante complejo. Por una parte, en las elecciones de 1957 el nivel de fragmentación y volatilidad se mantuvo alto, aun cuando ello se explica, en parte, por una recuperación de los partidos tradicionales, y la irrupción del Partido Demócrata Cristiano (PDC)¹² (ver Tabla 3). También se produjo una reagrupación de los partidos de izquierda en el Frente de Acción Popular (FRAP) en 1956, al que se integraron el PS, el Demócrata, el PC y otras agrupaciones menores. Por último, las tendencias polarizantes del sistema crecían, no existiendo posibilidad de que se formaran alianzas entre el centro y la izquierda o la derecha para la elección, como había sido antes.

Tabla 3: Votación por partido en elecciones de diputados (en %) 1937-1973

Partido	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973
Conservador	21,3	17,2	23,6	22,7	14,4	17,6	14,3	5,3	-	-
Liberal	20,7	14,0	20,1	19,3	10,9	15,3	16,6	7,5	-	-
Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0	21,3
Radicales	18,7	23,0	19,9	27,7	15,6	22,1	21,4	13,3	13,0	3,7
Falange/PDC	-	3,4	2,6	3,9	2,9	9,4	15,9	43,6	29,8	29,1
Socialista	11,2	22,1	12,8	9,4	14,2	10,7	11,1	10,6	12,2	18,7
Comunista	4,2	11,8	10,3	-	-	-	11,8	12,7	15,9	16,2
Agrario Laborista	-	-	-	8,3	15,2	7,8	-	-	-	-
Otros	14,5	2,8	5,3	1,9	17,5	12,0	3,8	9,2	9,1	11,0

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales.

Con un gobierno debilitado, un sistema de partidos en cambio y un electorado en crecimiento (aunque lento), tuvo lugar la elección. En ella se impuso Jorge Alessandri, con el apoyo del PL y el Conservador Unido (PCU).¹³ Ello, a pesar de obtener una votación inferior a los candidatos de derecha en años anteriores, pero aprovechando la falta de capacidad de los demás sectores para competir conjuntamente.¹⁴

Alessandri en su campaña había prometido un gobierno “tecnocrático”, que gobernaría sin interferencias de los partidos (Angell, 1993). No obstante, al poco tiempo sus políticas dejaron de dar buenos resultados, por lo que cambió de discurso. Así, integró a los partidos

¹² El PDC es sucesor de la Falange Nacional. Ésta se fusionó en julio de 1957 con el Partido Conservador Social Cristiano, dando origen al PDC (Grayson, 1968).

¹³ El conservadurismo se había dividido anteriormente. En 1953 se reunieron dos corrientes y formaron el PCU.

¹⁴ En 1958, incluso ocurrió que los dos principales partidos de centro presentaron candidatos. Los resultados fueron: Alessandri (31,6%); Frei (PDC, 20,7%), Bossay (PR, 15,6%), Allende (FRAP, 28,9%), y Zamorano (cura de Catapilco) (3,3%).

de derecha en el gabinete, contando con la colaboración del PR en el Congreso. En 1961, luego del mal resultado de los partidos de derecha en la elección parlamentaria, el PR se integró oficialmente a la coalición gobernante (Correa, 2004). Con ello, el “gobierno de los gerentes” llegó a su fin, como también el intento de modernización capitalista de Alessandri.

IV. LAS REFORMAS: ¿QUIÉNES Y POR QUÉ?

En lo que sigue, utilizando los instrumentos analíticos antes expuestos y considerando el contexto político de los años 50, se examinarán las reformas sobre Cédula Única y pactos electorales, procurando establecer el quién y por qué de cada una de ellas. Este estudio se hace, fundamentalmente, a partir de la documentación oficial y la prensa de la época, además de literatura secundaria.

Antes de iniciar su estudio, y para efectos de evitar confusiones en la lectura, se agrega el siguiente esquema que fija cada una de las reformas en el tiempo:

Año	1958	1960	1962
Ley	Nº 12.889	Nº 14.089	Nº 14.851
Reforma	Cédula Única Pactos Nacionales de dos o más partidos Eliminación derrames y multiplicaciones	Pactos sólo para elección de senadores	Eliminación de los pactos

a) La Cédula Única

La Ley Nº 12.889 de 1958 introdujo un conjunto de cambios a la ley electoral, siendo el principal la introducción de la Cédula Única en las elecciones unipersonales y pluripersonales. Esto se hizo por medio de eliminar las disposiciones que permitían el uso de cédulas particulares e introducir un nuevo art. 19 en la ley electoral. Éste dispuso que “El elector votará con una cédula confeccionada por la Dirección del Registro Electoral del ancho y largo que fije esta repartición para cada elección ... La cédula llevará una franja engomada en el extremo superior de su cara impresa, en forma tal que al ser doblada de acuerdo con la indicación material de sus pliegues, dejando oculto el texto impreso, pueda cerrarse con sólo humedecer el espacio y pegarlo a la cara exterior de ella”.

Antes de estudiar la reforma cabe mencionar que introducir la Cédula Única no era una idea nueva en Chile. Primero, porque ella había sido incorporada en 1925, por el Decreto Ley Nº 542, elaborado por José Maza.¹⁵ Sin embargo, esta norma no tuvo

¹⁵ A diferencia de la de 1958, la cédula de 1925 no era “cédula-cierro”, se contempló sólo para elecciones pluripersonales, y correspondía a los Conservadores de Bienes Raíces y no al Estado hacerla imprimir y distribuir (Art. 20, DL 542).

vigencia efectiva, ya que luego los partidos presionaron al gobierno para que restituyera la cédula particular, lo que se hizo mediante el Decreto Ley N° 710, también de 1925 (*Política y Espíritu*, 81, 1952). El segundo intento tuvo lugar en 1951, por iniciativa del PS, el Partido Democrático, el PAL y la Falange Nacional. Diputados de estos partidos, liderados por el falangista Jorge Rogers, presentaron un proyecto para cuya confección contaron con la asesoría de los expertos Ricardo Cruz-Coke y Gastón Saint-Jean que proponía, entre otras cosas, sustituir el sistema de cédula particular, por uno de “cédula cierro” fabricada por el Estado (Donoso, 1963: 9).¹⁶

El proyecto Rogers no logró el acuerdo necesario. Sin embargo, el escenario cambió en marzo de 1958. En septiembre de ese año debían tener lugar elecciones presidenciales, en las cuales competirían cuatro candidatos principales: Jorge Alessandri (con el apoyo del PL y el PCU), Eduardo Frei (PDC), Salvador Allende (FRAP) y Luis Bossay (PR). Previo a eso, el 23 de marzo tuvo lugar una elección complementaria en Santiago, que fue planteada como decisiva, pues medirían fuerzas los candidatos (*Política y Espíritu*, 197/1958: 2).

La victoria del candidato alessandrino, Enrique Edwards, desató gran preocupación en las demás candidaturas, pues era un muy buen apronte para Alessandri (*El Mercurio*, 24.3.1958). Ante esto, el presidente del PDC, Rafael Gumucio, gestionó la creación de un “pacto de acción parlamentaria” con las fuerzas políticas que estaban detrás de las candidaturas de Allende, Bossay y Frei, más representantes del PAL y del Partido Nacional (PANA). Esta alianza, que fue conocida como el “Bloque de Saneamiento Democrático” (y también como pacto ABF), se constituyó como mayoría parlamentaria con el objeto de lograr la aprobación de tres iniciativas: reforma electoral, derogación de la “ley maldita” y ley de probidad administrativa.¹⁷ El Bloque contó con el apoyo de Ibáñez, quien incluyó en la convocatoria a legislatura extraordinaria el “proyecto Rogers”, con lo cual la reforma pudo ser aprobada el 28 de mayo y promulgada como Ley N° 12.889 (Segura, 1965: 114-123).¹⁸

En este marco, la introducción de la Cédula Única fue impulsada por un conjunto de partidos que, sin tener un interés de formar una alianza de gobierno, pretendían a través de la Cédula Única realizar un doble objetivo común: perfeccionar el sistema electoral (realizar un valor) y limitar las capacidades electorales de la derecha (*power seeking*).

La idea de perfeccionar el sistema democrático a través de la Cédula Única estaba al centro del proyecto de 1951, que fue impulsado por varios de los partidos del Bloque. Así, los impulsores de la reforma justificaron la introducción de la Cédula Única en la necesidad de erradicar el cohecho como práctica política y resguardar el libre ejercicio

¹⁶ Por ello fue conocido como “proyecto Rogers”. Otras propuestas eran: a) inscripción permanente de electores; b) supresión de las secretarías de propaganda de los partidos en el día de las elecciones; y c) Suprimir los pactos electorales y establecer un sistema de “cuociente nacional” (Donoso, 1963: 10).

¹⁷ El Bloque se constituyó para ese objetivo, y no otro, como formar una alianza presidencial (*El Mercurio*, 28.3.1958).

¹⁸ No obstante, se aclara que no todos los contenidos del proyecto Rogers se incluyeron en la reforma de 1958. Por ejemplo, no se abordó el tema del cuociente nacional.

del voto.¹⁹ En particular, la Cédula Única haría efectivo el voto libre y secreto, al eliminar las prácticas corruptas que facilitaba el sistema de “cédula particular”, como el “sobre brujo” y los “votos doblados”. La primera era facilitada por el uso de sobres en los que se introducía la cédula, y funcionaba así: los “operadores” de las candidaturas, en acuerdo con los miembros de las mesas receptoras, obtenían un sobre que cumplía con los requisitos para ser ingresado a la urna con el voto en su interior. Luego, entregaban ese sobre al elector comprado (conocido como “carnero”) con la cédula del candidato en su interior, listo para ser depositado en la urna. Terminado el acto, el elector entregaba al operador el sobre recibido en la mesa, que posteriormente era usado por otro carnero (Segura, 1965: 94). Por su parte, el sistema de “voto doblado” lo describe en forma muy clara el senador Martones: “Le dicen al elector: ‘Pon tu voto doblado así’. Y uno va en forma de rosa, otro, de mariposa, otro marcado de tal o cual forma. En seguida, le dicen: ‘El apoderado que tenemos en la mesa va a llevar el control de tu voto; si tu voto aparece después, te pagaremos los 500; mientras tanto, recibe estos 500 a cuenta’” (Diario de Sesiones del Senado (DSS), 16.5.1958: 670).

No obstante es claro que el perfeccionamiento del sistema era relevante para el Bloque, detrás de la introducción de la Cédula Única sus partidos perseguían un objetivo de *power seeking* (y de corto plazo) muy claro: limitar las capacidades electorales de la derecha, particularmente evitar la victoria de Alessandri en 1958. Esto quedó de manifiesto en el debate público y parlamentario de la época. Es así como, por ejemplo, la *Revista Política y Espiritu*, ligada al PDC, expresaba que Edwards había “sacado frutos del cohecho”, agregando que para lo que venía (la elección presidencial) “la derecha muestra ya desde ahora su propósito de comprar votos y utilizar los medios materiales en la medida necesaria para triunfar” (1.4.1958). A la vez, el senador Palacios (PS) expresó que “es *vox populi* en Chile que siempre los partidos de derecha, quienes tienen los recursos del dinero, los utilizan para torcer la espontánea expresión del electorado” (DSS, 16.5.1958: 674).

En resumen, en un contexto en que distintos partidos (no aliados) buscaban acrecentar sus posibilidades electorales, recurrieron a la Cédula Única como instrumento idóneo para limitar a uno de sus adversarios electorales: la derecha. Y esto, especialmente en las comunas rurales, donde se asumía que su control sobre los electores era mayor. Esto tenía amplio fundamento, puesto que, como se dijo, en ellas la derecha tenía mayor apoyo electoral (aun cuando declinante desde 1953) (ver Scully, 1992: 180-182).

La derecha entendió que la reforma propuesta era un intento directo de afectar su potencial electoral. Esto quedó de manifiesto en la reacción de la prensa derechista, que calificó al Bloque como una alianza sin consistencia ideológica, y que su propuesta de reforma era una maniobra “pequeña y mezquina” resultado de la demostración de superioridad electoral de Alessandri (*El Diario Ilustrado* 26 y 29.3.58; *El Mercurio* 27.4.1958). Por su parte, dirigentes del PL y el PCU señalaron que el objeto del Bloque no era sino impedir

¹⁹ Ver, por ejemplo, *El Diario Ilustrado*, 29.12.1951, p. 6.; DSCD, sesión 79, del 13.9. 1955.

“mediante la adulteración del sistema electoral la victoria del candidato nacional en la elección de septiembre” (*El Mercurio*, 26.4.1958)

No obstante, la reacción de la derecha en el debate legislativo fue un poco distinta, pues sus parlamentarios no la rechazaron frontalmente para no aparecer como defensores del cohecho. Así, el senador Francisco Bulnes Sanfuentes (PCU) sostuvo, por un lado, que la derecha estaba en contra del cohecho (aun cuando no creía era una práctica extendida en Chile), y que apoyaría todas las medidas destinadas a erradicarlo, como aumentar las penas a ese delito. Por el otro, sin embargo, criticó la supuesta impracticabilidad de la Cédula Única, ya que en el caso de distritos con magnitudes altas, la papeleta sería tan grande (para contener a todos los candidatos) que sería incomprensible para los electores.²⁰ A ello, Eduardo Moore (PL) agregó que la reforma “va a eliminar al cuarenta por ciento del electorado”, ya que dado lo complejo del nuevo sistema muchas personas se abstendrían de votar por no tener la preparación para hacerlo (DSS, 16.5.1958: 668).

No obstante la oposición de la derecha, el Bloque impuso su mayoría, y logró la aprobación de la Cédula Única en ambas cámaras (Donoso, 1963: 14). Con ello, la reforma se puede calificar sin duda como de una *by elite majority imposition*. La derecha, por su parte, no tuvo más que aceptar su derrota, aun cuando en 1959, como prueba de su rechazo a este sistema, intentó restituir, sin éxito, la cédula individual para elecciones pluripersonales (Donoso, 1963: 22).

b) Los Pactos Electorales y las Reglas de determinación de candidatos electos

A continuación se estudian reformas sucesivas sobre dos aspectos relacionados del sistema electoral. El primero es el de si los partidos pueden acordar combinaciones o pactos con otros. El segundo se refiere a los mecanismos para, una vez definidos cuántos cargos corresponde elegir a una lista, determinar cuáles candidatos resultan electos.

Estos dos aspectos generaban diversas dificultades. Por una parte, la ley disponía que los partidos podían presentar listas en pacto o combinación en cada agrupación departamental (distritos para elegir diputados) o agrupación provincial (senadores), sin obligarse a pactar con los mismos partidos en todo el país (art. 15, Ley N° 9.334). Por la otra, las normas para determinar qué candidatos resultaban electos dentro de cada lista eran complejas. Esto porque sólo los candidatos que alcanzaban la cifra repartidora eran electos directamente. Luego, si había más cargos para la lista, la determinación de quiénes los ocuparían se hacía por medio del sistema de preferencias, derrames y “multiplicaciones” (Anexo II).

Esto era muy criticado. Primero, porque dado que los pactos se formaban a nivel de agrupación, y que no se exigía afinidad ideológica para constituirlos, sucedía que los partidos (la mayoría) pactaban con diferentes colectividades en las distintas agrupaciones

²⁰ Bulnes sostuvo que “El sistema de Cédula Única es absolutamente incompatible con la multiplicidad de partidos existentes en nuestro país, con el gran número de candidatos que se eligen por cada distrito electoral” (DSS, 16.5.1958: 650).

(Gil, 1969: 235).²¹ Segundo, porque a consecuencia de ello sucedía frecuentemente que los electores no tenían claridad a quién beneficiaba en definitiva su voto. Esto, porque era muy posible que en determinado distrito el elector de una corriente ideológica (p.e., derecha) esté en definitiva con su voto posibilitando la elección de un candidato de otra, incluso por sobre su propio candidato (p.e., izquierda).²² Esto, ciertamente, debilitaba el sistema de representación. Tercero, porque el sistema favorecía a partidos o agrupaciones con muy bajo caudal electoral (entre 0 y 2%) y poco institucionalizados, que a través de pactar voluntariamente con (o chantajear a) partidos grandes, podían obtener cargos. En este contexto, antes de las elecciones se daban intensas negociaciones sobre pactos, que producían confusión en el electorado, además de crear dificultades a los partidos grandes, que se veían obligados a pactar con esos “micropartidos” para asegurar escaños.²³

b.1. 1958: La regulación de los pactos electorales

La Ley N° 12.889 estableció una nueva regulación del sistema de pactos. Para resolver el problema de la confusión que generaban los pactos por agrupación, el Bloque, separándose de la propuesta de 1951,²⁴ propuso que en adelante ellos podían seguir realizándose, pero debían tener carácter nacional. Esto fue aprobado, estableciéndose que “Dos o más Partidos podrán convenir en un pacto sobre combinaciones de lista para las distintas circunscripciones o agrupaciones electorales del país... Las combinaciones podrán acordarse respecto de una o más circunscripciones o agrupaciones y podrán referirse a Senadores y Diputados a la vez o a unos y otros separadamente” (art. 18, Ley N° 12.891) (Anexo I). Igualmente, se estipuló que los partidos no podían celebrar combinaciones con partidos ajenos al pacto registrado o con independientes, y que en caso de infracción a esta norma sólo es válido el primer pacto firmado.

A diferencia de lo que ocurrió con la Cédula Única, esta reforma no amenazaba fuertemente los intereses de ningún partido, ya que la posibilidad de pactar y de aprovechar los beneficios que ello traía se mantuvo, aun cuando de manera más limitada. Igualmente,

²¹ Etchepare entrega evidencia de cómo la “política de pactos” de los partidos era, en general, muy inconsistente. Por ejemplo, en las elecciones de 1953, la derecha (Liberales y Conservadores) pactó con la Falange (La Serena), con el PR (Santiago), con el Agrario-Laborista (Talca) y la Nueva Acción Pública (NAP) (Antofagasta) (1980: 142-162). Así, en Chile “opositores, gobiernistas, izquierdistas, derechistas, laicos y clericales se mezclan sin reticencia alguna ante el imperativo de aprovechar las modalidades del sistema electoral vigente” (1980: 162).

²² Para graficar esto, Etchepare explica que en 1953, “el ciudadano que sufragó por el candidato de la Nueva Acción Pública por Antofagasta contribuyó a elegir como parlamentario al liberal Domingo Cuadra Gazmuri, quien representaba una posición político-económica absolutamente opuesta a los principios socialistas” de la NAP (1980: 162)

²³ El senador Durán (PR) describía críticamente al sistema, calificándolo como “una especie de feria persa, en donde, en el momento de la inscripción electoral, como dedicados a la práctica de la pesca, estaban los dirigentes de los partidos buscando pactos de último instante para encajar en las listas” (DSS, 29.11.1961: 946).

²⁴ Este punto es interesante, pues al parecer no hubo acuerdo al interior del Bloque de eliminar los pactos, como decía el proyecto de 1951. No se encontró registro que explique este cambio, pero vista la historia posterior, es probable que el FRAP haya rechazado su eliminación.

mantenía un mecanismo para que los partidos chicos obtuvieran representación.²⁵ En este marco, el que ella haya podido introducirse se vincula más con el objetivo compartido por las fuerzas políticas de fortalecer la legitimidad del sistema de representación (realización de valores), afectada por este confuso sistema (Gil, 1969: 235). Además, era difícil que el sistema anterior fuera defendido públicamente, pues para nadie era cómodo abogar por un sistema que permitía tal grado de “promiscuidad política”.

Así, el que el objetivo de la reforma haya sido ordenar un sistema injustificable y que ella fuera “neutra” desde el punto de vista de los intereses de los partidos, explica el que en el debate parlamentario ella no fuera objeto de rechazo por ningún partido, y prácticamente no se haya discutido (DSS 17.5. 1958: 740). De esta manera, a diferencia de la reforma de la Cédula Única, no se trata de una modificación que una mayoría de partidos impuso sobre otros, sino que recibió amplio apoyo (*elite settlement*). Esto, ya que el PCU y el PL la apoyaron en el debate parlamentario, no obstante la rechazaron en la votación general, ya que esa votación era conjunta con la de la Cédula Única.²⁶

b.2. Modificación de las reglas para determinar candidatos electos

La tercera reforma sustantiva que introdujo la Ley N° 12.889 fue cambiar el mecanismo de determinación de los candidatos electos en cada lista, sin eliminar el sistema D'Hondt. El Bloque buscó eliminar algunos elementos criollos del sistema (como los derrames y las multiplicaciones) y las preferencias y los votos de lista. Se propuso, lo que luego se aprobó, que una vez determinados cuántos cargos debe elegir cada pacto o combinación, se debía proclamar electos a los candidatos los que hubieren obtenido las más altas mayorías de votos de preferencia (art. 115, Ley N° 12.891; Anexo I). El Bloque justificó la propuesta con tres argumentos conexos: a) Se aumentaría la influencia de los electores en la determinación de los candidatos electos; b) Los mecanismos que se eliminaban alteraban “la voluntad de la ciudadanía y permitía, a veces, que resultaran elegidos diputados con cien o doscientos votos, mientras otros inscritos en la misma lista, con mayor número de sufragios, aparecían derrotados” (DSS, 16.5.1958: 646), y; c) Al ser electos los candidatos que obtenían más votos, ellos serán “más legítimamente representantes de la ciudadanía” (*Ídem*).

Al igual que la reforma que reguló los pactos (b.2), ésta fue fundamentalmente “neutra” desde el punto de vista de los partidos (sobre todo de los principales), además que defender esos mecanismos resultaba difícil, toda vez que para nadie era cómodo justificar su existencia, ni menos sus efectos sobre la representación política y las relaciones entre partidos. Así, siendo su objetivo perfeccionar el sistema democrático (realización de valores) por medio de un mecanismo que no afectaba los intereses de nadie en

²⁵ Para la elección de diputados de 1961, Chile estaba dividido en 28 agrupaciones departamentales, variando las magnitudes de 1 (Magallanes) a 18 (primer distrito de Santiago). De ellas, 13 tenían una magnitud superior a 5, con lo que los umbrales máximos para obtener representación eran relativamente bajos, especialmente con la mantención de los pactos.

²⁶ De hecho, Bulnes sostuvo que era “una verdadera medida de saneamiento democrático. Con ella se impedirán las combinaciones híbridas que se forman actualmente” (DSS, 16.5.1958: 653).

particular, ocurrió que nuevamente se trató de una reforma que concitó amplio apoyo (*elite settlement*). De esta manera, ocurrió que los argumentos de sus impulsores fueran ampliamente aceptados en la discusión parlamentaria, recibiendo apoyo incluso de los partidos de derecha. Incluso los partidos más pequeños no formularon objeciones de fondo, a pesar de que con la reforma podían ver disminuida su “capacidad de chantaje” y sus posibilidades de obtener escaños. En todo caso, su aceptación se explica también porque igualmente se mantenían mecanismos que les permitían sobrevivir.

No obstante lo anterior, es interesante recoger la objeción parcial que hizo el senador Bulnes, quien marcó dos puntos relevantes. Por una parte, argumentó que la fórmula propuesta no era acertada del todo, ya que no eliminaba la posibilidad de que haya candidatos electos con pocos votos, como ocurriría en el caso de que en una lista un candidato concentre la gran mayoría de los votos (DSS, 16.5.1958: 654). Por la otra, y en algo relevante para la discusión actual, dijo que al eliminar la importancia del lugar que ocupen los candidatos en la lista, la consecuencia sería aumentar la conflictividad interna dentro de los partidos, especialmente en la época de campaña, ya que ahora “los candidatos van a sostener, dentro de cada lista, una batalla campal para superarse por un voto” (*Ibid.*).

b.3. 1960. La reforma extraña. Supresión de los pactos en elecciones de diputados

A diferencia de la reforma de 1958, la Ley N° 14.089 introdujo un cambio mayor al sistema de pactos, al eliminarlos para las elecciones de diputados,²⁷ aun cuando los mantuvo para las de senadores. A primera vista esto parece inconsistente, pero, como veremos, su explicación está asociada a diferencias entre los partidos que apoyaban al gobierno, las que a su vez surgieron de los intereses particulares de algunos parlamentarios.

En el marco de la discusión de un proyecto para reformar el sistema de elecciones extraordinarias de regidores, los diputados Schaulsohn y Sepúlveda (ambos PR) presentaron una indicación por la cual se suprimían los pactos en las elecciones parlamentarias. Justificaron esta presentación en dos argumentos relacionados: a) Era necesario que el sistema de partidos se configure en torno a partidos grandes y se eliminen los “micropartidos”, por carecer de fuerza electoral real, y b) Estos partidos pequeños realizan prácticas muy negativas.²⁸ De esta manera, desde el punto de vista de sus fines, se le planteó como una reforma de doble objetivo: a) aumentar el poder de los partidos grandes (*power seeking*), al constituir un ataque directo a los partidos pequeños, ya que con su eliminación serían los partidos mayores los que aprovecharían

²⁷ Se aclara que una reforma anterior, la Ley N° 13.913 de 1960, terminó con los pactos en las elecciones municipales.

²⁸ Schaulsohn indicó que estando el PR interesado en perfeccionar el régimen democrático “hemos querido llevar a la ciudadanía a formar en grandes corrientes de opinión, diferenciadas por líneas generales matrices y no por intereses, apetitos o ambiciones bastardos; queremos ir a la supresión de los micropartidos” (DSCD, 22.7.1960: 2061). Luego, expresó que: “¿Quiénes son los que buscan los pactos? ¿Los partidos grandes? No. Los que desean los pactos y que cobran caro por estas alianzas son los aspirantes que no tienen fuerzas para poder triunfar” (DSCD, 22.7.1960: 2064).

sus votos; y b) Perfeccionamiento del sistema democrático, al eliminar prácticas nocivas para el sano funcionamiento de la democracia (realización de valores). Por su parte, desde el punto de vista de su “permisividad”, la propuesta tenía un claro carácter de “menos permisiva”.

En la primera etapa de la discusión legislativa, la propuesta fue apoyada por los tres partidos cercanos al gobierno, el PCU, el PL y el PR. El PDC, que ahora ya era un partido “grande”, también apoyó el cambio. El rechazo vino de las agrupaciones menores, como el Partido Nacional Popular y principalmente del FRAP. Esta coalición rechazó la propuesta, pues sostenía que era inconstitucional y porque la entendió como un ataque frontal a los partidos que conformaban la coalición (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (DSCD), 22.7.1960: 2018). Ésta no era una interpretación del todo equivocada, pues si bien no afectaba mayormente al PS y el PC, sí ponía a la coalición en su conjunto en una situación difícil. Esto, porque al integrar el FRAP otras agrupaciones menores, dificultaba el que las fuerzas de izquierda sumaran sus votos para la determinación de los candidatos electos.

No obstante el rechazo del FRAP, la eliminación de los pactos fue aprobada por amplia mayoría, y todo indicaba que así sería también en el Senado. Sin embargo, ahí se produjo un cambio fundamental, ya que senadores del PR, PL y PCU introdujeron una indicación por la cual la supresión de los pactos se limitaba a la Cámara de Diputados. Esto fue resultado de un nuevo acuerdo entre esos partidos que, según distintos actores, fue forzado por parlamentarios conservadores. En efecto, según Schaulsohn la modificación no sólo era negativa por alterar lo que se había aprobado primero, sino también porque en ella “no han jugado factores de interés público... sino que es penoso ...comprobar que han jugado factores de cálculos en cuanto al resultado de las elecciones de senadores, particularmente frente a ciertos sectores políticos” (DSCD, 13.9.1960: 4607). Más directo fue Palestro (PS), al indicar que la modificación era “un proyecto de ‘ley de gracia’ (que) tiende a salvar la senaturía de cuatro personas de los partidos de derecha ...Perfectamente pudo haberse aprobado un artículo en el Honorable Senado que dijera textualmente: ‘Por ningún motivo los senadores Coloma, Bulnes Sanfuentes, Curti o el futuro candidato a senador señor Correa Letelier, podrán perder esta elección’” (DSS 13.9.1960: 4602).

Sin embargo, el PR tuvo que aceptar la imposición, ya que de otra forma no habría podido hacer avanzar la reforma. Es así como, en defensa de esta insólita modificación, se explicó que no había acuerdo con el PL y el PCU para aprobar la supresión inmediata de los pactos (DSS, 6.9.1960: 2580-1), pero que se apoyaría la propuesta por ser un paso adelante en la eliminación de un instrumento “repugnante” (DSS, 6.9.1960: 2604). Por su parte, la derecha defendió muy mal el cambio, dándoles la razón a sus críticos. Por ejemplo, Bulnes dijo apoyar la supresión de pactos en virtud de un acuerdo del PCU, y que era conveniente que ésta se hiciera de manera “diferida”, para que los partidos tuvieran más tiempo para adecuarse a la reforma (DSS, 6.9.1960: 2600). El PL se sumó a este argumento, agregando que la modificación se justificaba en que entre el Senado y la Cámara existen diferencias, como la misma Constitución lo establecía en diferentes normas (DSS 6.9.1960: 2615).

El nuevo acuerdo, provocado por un simple interés de poder (que se impuso al original, el debilitamiento de los partidos chicos) y que revirtió el carácter de “menos permisiva” de la reforma, provocó el profundo rechazo del PDC, del PAL, así como del FRAP. Frei (PDC) argumentó que la modificación significaba “derreformular la reforma” y que “en una cuestión de tal magnitud se debe seguir por entero un criterio o no seguirlo. Soy partidario de la supresión de los pactos, pero no de un proyecto fraccionado y transaccional. Por desgracia se ha malogrado una buena idea ... porque la gente va a ver que se ha procedido por conveniencias y no por principios” (DSS, 6.9.1960: 2607). El FRAP criticó la iniciativa desde una doble perspectiva. Por un lado, Allende sostuvo que el acuerdo “degrada la concepción de lo que debe ser la gestación de los poderes públicos”, y repitió el argumento de que (la eliminación de los pactos, a cualquier nivel) “está destinada a impedir que las fuerzas populares tengan la representación que efectivamente les corresponde” (DSS, 6.9.1960: 2600). Por el otro, el FRAP reafirmó su argumento de la inconstitucionalidad de la eliminación (parcial y/o total) de los pactos, porque violaba el art. 25 de la Constitución.²⁹ Esto, porque limitaba la representación de las fuerzas más pequeñas, lo que estaría protegido por la Constitución. Es decir, se limitaba la posibilidad de una “efectiva proporcionalidad” (DSS, 6.9.1960: 2589).

No obstante el cambio de escenario, la mayoría impuso la reforma en el Senado. De vuelta en la Cámara el proyecto aprobado en el Senado fue confirmado por la mayoría parlamentaria (contra el PDC y el FRAP), que ciertamente negó que la modificación aprobada tuviera por objeto salvar a algunos de sus senadores (DSS 13.9.1960: 4619). De esta manera, ésta fue una reforma de *elite majority imposition*.

Este proceso fue interesante desde varias perspectivas. Primero, la realización del objetivo inicial, limitar el potencial electoral de los partidos chicos y eliminar incentivos negativos en el sistema político, se vio truncada por un cambio de posición de los partidos de gobierno, que protegieron intereses particulares antes que aprobar una reforma que, poco antes, consideraron necesaria. Es decir, fue un proceso en el que, por un motivo de *power seeking* (retención de asientos en el Senado), se alteraron los objetivos originales de la reforma, manteniendo un sistema “más permisivo” en un nivel (senadores), e introduciendo mayor restricción en otro (diputados). Segundo, la modificación del Senado provocó un cambio en los apoyos a la eliminación de los pactos, toda vez que el PDC y diputados del PR (como Schaulsohn), que desde largo tiempo la habían promovido, votaron en contra. Tercero, fueron los partidos de derecha y el FRAP los que tuvieron la posición más decidida en contra de la eliminación de los pactos.

²⁹ Éste disponía que “En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos”.

b.4. 1962. La supresión de los pactos electorales en elecciones parlamentarias

La derogación definitiva de los pactos se hizo a través de la Ley N° 14.851.³⁰ El proceso legislativo se inició por un mensaje del Ejecutivo de noviembre de 1961, y cuyo contenido fue acordado previamente por los partidos de gobierno. En ese marco, en el debate legislativo el PR reivindicó la supresión de los pactos como un objetivo de largo plazo del partido, y reiteró que el sistema político debía constituirse en base a pocos partidos grandes (DSS, 29.11.1961: 946). El PCU también apoyó el acuerdo, pero con reservas, señalando que se prefería el sistema establecido en 1958, pero que se iba a apoyar la reforma por respeto al acuerdo adoptado (ibid: 939).³¹ A la mayoría se sumó el PDC. Así, al igual que la propuesta de 1960 de Schaulsohn y Sepúlveda, ésta tenía un doble objetivo: favorecer a los partidos grandes (*power seeking*), por medio de sacar de la competencia a los partidos chicos (Nohlen, 1981: 504); y eliminar incentivos negativos del sistema (realización de valores). Igualmente, tenía un carácter de “menos permisiva”.

Visto esto, llama la atención como el PL y el PCU apoyaron un cambio que poco antes habían rechazado parcialmente. Una explicación para esto sería que fue una exigencia del PR para integrar formalmente el gobierno de Alessandri. No obstante, habiéndose revisado la prensa de la época, literatura sobre el gobierno de Alessandri (Arancibia *et al.*, 1996; Boetsch, s/f; Correa, 2004; Olavarría, 1962) y el debate parlamentario, no se encuentra registro de que haya sido así. Tampoco se obtuvo evidencia de que haya sido una exigencia del PR a cambio de apoyo para alguna medida, quedando sólo la evidencia de ser un acuerdo forzado por el PR (*Ercilla*, 1.11.61).

Por su parte, el FRAP nuevamente rechazó esta propuesta, repitiendo en el debate sus parlamentarios los argumentos de la inconstitucionalidad de la medida y el que ella constituía un ataque directo contra los partidos de esa coalición (DSS, 29.11.1962: 935-6).³²

En definitiva, a diferencia de lo ocurrido en 1960, el acuerdo dentro del oficialismo se mantuvo firme, y con el apoyo de otros partidos se reunió la mayoría suficiente para terminar con los pactos. Nuevamente, se trató de una reforma de *elite majority imposition*, ya que el FRAP mantuvo siempre su rechazo.

³⁰ Si bien, como se explica, se suprimieron los pactos, esta reforma sólo tuvo vigencia efectiva hasta 1973. En junio de 1972, el Tribunal Calificador de Elecciones determinó que según el nuevo estatuto constitucional de los partidos, introducido por el “Estatuto de Garantías Constitucionales” (1971), ellos podían formar listas conjuntas para las elecciones parlamentarias. Al respecto, es interesante notar que el Tribunal dictó esa resolución previa consulta realizada por militantes del Partido Nacional (derecha), el PDC y la Unidad Popular. También hubo una moción, presentada por parlamentarios de distintos partidos, para restituir los pactos de cara a la elección de 1973. Ella no terminó de tramitarse, pues la resolución del Tribunal solucionó el problema. El fallo está reproducido en Etchepare (1980: 400-426).

³¹ El diputado Rufo Ruiz-Esquide (PCU) agregó, como crítica, que con la eliminación de los pactos aumenta el número de votos que no se suman a ningún candidato (DSCD 19.12.1961: 2295).

³² A ello, el diputado Pontigo (PC) agregó que en la elección de 1961 el FRAP había perdido 6 o 7 diputados por la eliminación de los pactos (DSCD 19.12.1961: 2275).

V. CONCLUSIONES

Vistas las consideraciones teóricas reseñadas, el contexto general del sistema político chileno hacia 1958 y el proceso particular mediante el cual cada una de las cinco reformas estudiadas fue introducida, se extraen las siguientes conclusiones.

Primero, en términos generales, estas reformas se llevaron adelante en un momento particular del desarrollo político chileno. Como se explicó, el sistema político estaba experimentando cambios relevantes, algunos derivados de la irrupción de Ibáñez. Las lealtades de los electores con los partidos tradicionales estaban aflojándose, el electorado crecía en forma paulatina (pero había mucho espacio para crecer), a la vez que el sistema de partidos estaba muy fragmentado (aun cuando algunas divisiones se explican por cosas menores). Por otro lado, esto ocurría dentro de un marco institucional que favorecía (mediante mecanismos como los pactos y la cédula individual) un modo de funcionar del sistema político que afectaba la legitimidad general del sistema, al facilitar el cohecho y una alta "promiscuidad política". Estas reglas generaban además diferentes conflictos entre los partidos, algunos de los cuales estimaban que el sistema institucional impedía su crecimiento y/o facilitaba la supervivencia política de fuerzas sin representación real, pero que dentro del sistema tenían capacidad de chantaje. En este contexto, existían partidos o coaliciones que tenían particular interés en modificar las reglas electorales para aumentar su influencia dentro del sistema político, como el FRAP y el PDC: ambos compartían el interés de debilitar el poder electoral de la derecha en general, y en el campo en particular. Así, el sistema institucional vigente hasta 1958 contenía un conjunto de elementos que distintos grupos políticos (o todos en algunos casos) estaban muy interesados en modificar, con el objeto de aumentar su capacidad competitiva dentro del sistema político.

En consecuencia, es en este contexto en que deben examinarse estas reformas. Como se demostró, algunas sólo se entienden si se considera el contexto general y la coyuntura específica en que se llevaron a cabo, como en el caso de la Cédula Única: ésta fue producto de un acuerdo político en un marco de un sistema político competitivo, y en el cual un grupo de partidos aprovechó una coyuntura específica para intentar debilitar a un adversario que, según ellos, aprovechaba la cédula individual para aumentar su potencial electoral, especialmente en el sector rural. Algo análogo ocurrió con los pactos, cuya supresión, no obstante apuntaba a superar defectos del sistema, también buscó concentrar la competencia entre los partidos dominantes. Por otro lado, hubo reformas que apuntaron principalmente a mejorar la legitimidad global del sistema, que estaba en fuerte deterioro, como lo había demostrado la elección de Ibáñez.

Segundo, la literatura teórica descrita ha sido útil como guía para identificar los quiénes y los porqués de cada una de las reformas. A ese respecto, cabe hacer las siguientes observaciones.

A) Los partidos, mediante sus parlamentarios, fueron actores casi exclusivos de las reformas. Salvo la participación de asesores externos en el proyecto de 1951, no

hay evidencia de que jueces ni actores externos, ni menos la ciudadanía tuvieran alguna participación relevante en las decisiones finales.

- B) Como se resaltó en el texto, en la dictación de las reformas no hubo participación decisiva de actores distintos a los partidos y ellas fueron aprobadas mediante un consenso casi total, o bien por imposición de un grupo mayoritario sobre otro (y no en todos los casos de que así fue la mayoría fue la misma). Así, sólo hay dos categorías aplicables para clasificarlas: *Elite Majority Imposition* (Cédula Única, eliminación de pactos) y *Elite Settlement* (regulación de pactos y determinación de candidatos electos).

Respecto del “horizonte temporal”, ellas tuvieron en general un objetivo de largo plazo. No obstante, la reforma de la Cédula Única tuvo también uno de corto plazo: evitar la victoria de Alessandri. Igualmente, la de 1960 (eliminación parcial de pactos) tuvo por objeto preservar los asientos de algunos senadores en las elecciones de 1961.

- C) Las reformas no comparten un único objetivo, y a su vez una de ellas buscó realizar más de uno. En primer lugar, las dos reformas referidas a eliminación de pactos se identifican principalmente con un objetivo de *power seeking*. Ello, no obstante ellas no compartieron el mismo objetivo específico. En la de 1960, el objeto original (que era doble) fue superado por el acuerdo del Senado que favoreció intereses electorales específicos, mientras en la de 1952 fue el de afectar a los partidos chicos (aun cuando también buscó perfeccionar el sistema político), cuyo caudal electoral sería aprovechado por los partidos más grandes. En ese sentido, califican también como reformas “menos permisivas”, aun cuando la de 1960 lo fue en menor grado.

En segundo lugar, la reforma sobre Cédula Única tuvo un doble objetivo. Por un lado, y en lo que tal vez es lo más importante, ésta surgió del interés de distintos partidos (no aliados) de limitar el poder electoral de la derecha y particularmente evitar la victoria presidencial de la derecha en 1958. Es decir, *power seeking* puro y simple. A la vez, sin embargo, su introducción implicó un perfeccionamiento de la democracia, por el cual habían abogado varios partidos del Bloque largo tiempo. Por ello, el objetivo de realización de un valor tampoco puede descartarse del todo.

En tercer lugar, las reformas sobre regulación de pactos y determinación de candidatos electos se identifican principalmente con el intento de perfeccionar el funcionamiento del sistema democrático (y aumentar su legitimidad), por medio de introducir correcciones a las reglas electorales que generaban gran confusión en el electorado y distorsionaban los mecanismos de representación. De esta manera, es más una respuesta de la élite a un problema creciente dentro del sistema político, la que se convenció de que había que eliminar las distorsiones que producían las reglas vigentes, y que afectaban al sistema en general. Además, ellas fueron neutras desde el punto de su “permisividad”, por lo que fueron aprobadas por amplia mayoría.

Finalmente, las hipótesis sobre la vinculación del contexto político y dirección de las reformas (Remmer) son más difíciles de evaluar por medio de estos casos. En

primer lugar, porque cuando la fragmentación alcanzó su *peak* (1953) no se produjeron reformas de ningún tipo, y una vez que ella empezó a descender (pero siendo todavía alta), reformas “menos permisivas” (como las que eliminan pactos) apuntaron a profundizar la tendencia. En segundo lugar, la vinculación entre volatilidad electoral y reformas electorales es difícil de establecer. Si bien las reformas estudiadas se realizaron luego de que se alcanzara el punto más alto de volatilidad (1957), vistos los procesos de reforma en particular, no es posible establecer un vínculo causal entre volatilidad e inicio de reformas. Esto, porque detrás de las distintas coaliciones que impulsaron las reformas, y más aún en el caso de que ellas fueron aprobadas por amplia mayoría, estaban partidos que eran afectados en forma distinta por la volatilidad. Es decir, si bien hay alta volatilidad para todos los partidos, algunos estaban en ascenso (como el PDC), mientras otros experimentaban bajas electorales (como la derecha desde 1961), pero igualmente apoyaron reformas.

VI. REFERENCIAS

- Angell, Alan. 1993. *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de una utopía*. Santiago: Andrés Bello.
- Arancibia, Patricia, Álvaro Góngora y Gonzalo Vial. 1996. *Jorge Alessandri 1896-1986. Una biografía*. Santiago: Zig-Zag.
- Benoit, Kenneth. 2007. “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”. *Annual Review of Political Science* 10: 363-390.
- Boetsch, Eduardo (s/f). *Recordando con Alessandri*. Santiago: Ediciones UNAB.
- Boix, Carles. 1999. “Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies”. *APSR* 93 (3): 609-624.
- Borón, Atilio. s/f. “Movilización electoral y crisis política en Chile”. Mimeo.
- Buquet, Daniel. 2007. “Between Legitimacy and Efficacy: Reform in Presidential Systems in Latin America”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 35-49.
- Cámara de Diputados. *Diario de Sesiones*, varios números.
- Cámara de Senadores. *Diario de Sesiones*, varios números.
- Castro, José Luis. 1941. *El sistema electoral chileno*. Santiago: Nascimento.
- Colomer, Josep (ed). 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave: New York.
- Colomer, Josep. 2005. “It’s Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws Upside Down)”. *Political Studies* 53: 1-21.
- Correa, Sofía. 2004. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Sudamericana.
- Cruz-Coke, Ricardo. 1952. *Geografía electoral de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Cusack, Thomas, Thomas Iversen y David Soskice. 2007. “Economic Interests and the Origins of Electoral Systems”. *APSR* 101 (3): 373-391.
- Duverger, Maurice. 1987. *Los partidos políticos*. México: FCE. (versión original 1951).
- El Mercurio*, varios números.
- El Diario Ilustrado*, varios números.
- Etchepare, Jaime. 1980. *El funcionamiento del sistema D’Hont de elecciones*. Tesis de Grado, Universidad de Chile.
- Donoso, Ricardo. 1963. *La reforma electoral de 1958*. Memoria de Prueba, Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.
- Farell, David. 2001. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Palgrave: New York.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Gamboa, Ricardo. 2006. “El establecimiento del sistema binominal”. En *La reforma electoral. Ideas para un debate*, editado por Carlos Huneeus. Santiago: Fundación Konrad Adenauer-Catalonia, 45-74.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago: Andrés Bello.

- Grayson, George. 1968. *El Partido Demócrata Cristiano*. Santiago: Editorial Francisco de Aguirre.
- Huneus, Carlos. 2009. *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la Ley Maldita*. Santiago: Debate.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. New Haven: Yale University Press.
- López-Pintor, Rafael. 2009. "Procesos de reforma de los sistemas electorales: Aprendizajes de la experiencia comparada". En Fontaine et al. (eds.). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: CEP-CIEPLAN-PNUD-Proyctamérica, 17-61.
- Moulián, Tomás. 2006. *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende*. Santiago: LOM.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Olavarría, Arturo. 1962. *Chile entre dos Alessandri*. Tomo II. Santiago: Nascimento.
- Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Remmer, Karin. 2008. "The Politics of Institutional Change. Electoral Reforms in Latin America, 1978-2002". *Party Politics* 14 (1): 5-30.
- Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform. Changing Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Revista Ercilla*, 1.11.1961.
- Revista Política y Espíritu*, varios números.
- Rogers, Jorge. 1952. "La reforma electoral". *Política y Espíritu* 81: 27-32.
- Scully, Tim. 1992. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: Cieplan-Notre Dame.
- Segura, Nibaldo. 1965. *La Cédula Única*. Memoria de Prueba, Universidad de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.
- Urzúa, Germán. 1968. *Los partidos políticos chilenos*. Santiago. Editorial Jurídica.
- Valenzuela, J. Samuel. 1985. *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Valenzuela, J. Samuel. 1995. "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile". *Estudios Públicos* 58: 5-80.

Ricardo Gamboa Valenzuela. Abogado y Doctor en Ciencia Política. Actualmente es profesor asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
E-mail: rgamboa@uchile.cl

Anexo I

**DETERMINACIÓN DE LOS CARGOS A ELEGIR POR PACTO O
COMBINACIÓN (SEGÚN LEY N° 12.889)**

1. Para explicar esto, se toma el ejemplo de Donoso (1963), de una circunscripción en que se eligen siete cargos, y en la que los resultados son los siguientes.

Lista 1		Lista 2		Lista 3		Lista 4	
A	1.250	E	342	H	1.231	K	982
B	782	F	5.237	I	826	L	1.524
C	3.275	G	1.230	J	1.233	M	127
D	231					N	2.311
						O	526
Total	5.538		6.809		3.290		5.470

2. Luego, supongamos que las listas 1 y 2 han formado una combinación o pacto, como también lo han hecho las listas 3 y 4. En este caso, primero se determinan los “votos de combinación”, que corresponde a la suma de los votos de cada una de las listas que forman la combinación. Así la combinación 1-2 tiene 12.347 votos, mientras la combinación 3-4 reúne 8.760.

Luego, se divide el número total de votos de cada combinación por 1, 2, etc., hasta el número de cargos a elegir, para determinar la cifra repartidora. En este caso, es hasta 7. Luego se ordenan los cuocientes de mayor a menor, siendo el séptimo cuociente 2.920 (en este caso es la cifra repartidora) (art. 114, Ley N° 12.889).

3. Calculada la cifra repartidora, para determinar cuántos cargos elige cada combinación, se determina cuántas veces cabe la cifra repartidora en los votos totales de cada combinación. En este caso, sucede que a la combinación 1-2 corresponden 4 cargos, mientras a que la combinación 3-4, sólo 3.
4. Definido esto, se determinan cuántos cargos corresponden a cada lista que conforma la combinación o pacto. Por razones de espacio, el ejercicio se hará sólo respecto de la combinación 1-2.

Para definir cuántos candidatos elige cada lista, corresponde calcular “la cifra repartidora de combinación”. Ésta se determina dividiendo los votos totales de cada lista por 1, 2, 3,... hasta el número de cargos que corresponde a la combinación, que en este caso es 4. Luego se ordenan los cuocientes de mayor a menor, siendo el cuarto cuociente la cifra repartidora de combinación. En este caso es 2.769.

5. Posteriormente, se divide el número de votos de cada lista por la “cifra repartidora de combinación” para definir cuántos candidatos elige cada lista (art. 115, Ley N° 12.889). En este caso ocurre que ambas eligen dos parlamentarios.

Anexo II

DETERMINACIÓN DE LOS CANDIDATOS ELECTOS EN CADA LISTA DE ACUERDO AL SISTEMA VIGENTE HASTA 1958³³

En este ejemplo compiten tres listas en un distrito donde se eligen seis cargos. En el marco de este sistema de cédula particular, al sufragar, el elector puede hacer una raya al lado del nombre de un candidato en particular, o bien depositar en el sobre la papeleta de una lista sin marcar preferencia (esos votos se computan como “voto lista”, art. 166, Ley N° 9.334)

1. Los resultados son:

Lista 1		Lista 2		Lista 3	
Lista	90	Lista	40	Lista	400
A	3.350	C	900	H	1.000
B	1.620	D	1.780	I	520
		E	2.040	J	1.020
		F	760		
		G	240		
Total	5.060		5.760		2.940

2. Como en todo sistema D'Hondt se calcula la cifra repartidora. Para el efecto, se dividen los votos totales de la lista, por 1, 2, 3, 4, 5 y 6, y luego se ordenan los cuocientes de mayor a menor, correspondiendo el sexto mayor cuociente al sexto mayor. En este caso es 1.920. De acuerdo con esto, a la Lista 1 corresponden 2 cargos, la Lista 2 elige 3, mientras a la 3 sólo 1.
3. Para determinar los candidatos electos en cada lista, se siguen las siguientes reglas.
 - a) Si a una lista corresponde igual número de cargos que candidatos, todos resultan electos (caso lista 1).
 - b) Si a una lista corresponden más cargos que los candidatos presentados, esos puestos se reparten entre las demás listas, como si se tratara de una nueva elección.
 - c) Si el número de candidatos presentados por una lista es mayor al de los cargos que elige, se mira si hay uno o más candidatos que obtengan más votos que la cifra repartidora, siendo ellos proclamados. Para este efecto, los votos de lista

³³ Se siguen el ejemplo analizado por Castro (1941) y las reglas de los artículos 115 y siguientes de la Ley N° 9.334.

se suman al candidato que va en primer lugar de la lista (art. 116, Ley N° 9.334). Así, para el efecto de la aplicación de esta regla y las que siguen, el candidato C suma 940 votos, mientras al H se le computan 1.400.

En el ejemplo, en la lista 2 el candidato E resulta inmediatamente proclamado.

- d) Si conforme a la regla anterior no se distribuyen todos los cargos, se agregan los sobrantes de los ya elegidos a los votos de los demás, y se proclama electos a aquellos que completen la cifra. Esta distribución se hace de acuerdo al orden que ocupa el candidato en la lista. De esta forma, en el caso de la lista 2, el sobrante del candidato E es 120 ($2.040 - 1.920 = 120$), y se suma los votos del candidato C. Si éste alcanza la cifra y hay más votos no asignados, el nuevo sobrante se sumaría al candidato D, y así sucesivamente (art. 118, inc. 4, Ley N° 9.334). Al, en este ejemplo, no alcanzar ninguno la cifra repartidora (en el caso de C sus votos ($940 + 120 = 1.060$), no alcanzan 1.920), se pasa a la siguiente regla. Esto es lo que se conoce como “derrame”.
- e) Si ningún candidato, aplicadas las reglas anteriores, tiene votos que completen la cifra repartidora se multiplican los votos de cada candidato no proclamado por una cifra igual, para el primero de ellos, al número de puestos que faltan para elegir, para el segundo, ese número menos uno; y para el tercero, el número menos dos.³⁴ Los productos obtenidos se ordenan de mayor a menor y se proclama electos a las más altas mayorías. Al llegar el multiplicador a 1, todos los votos de los candidatos restantes se multiplican por ese número. Esto es el mecanismo denominado “multiplicaciones”.

En el ejemplo de la lista 2, donde faltan dos candidatos por proclamar electos, ocurre lo siguiente:

Candidato C: $940 + 120 = 1.060$. Luego $1.060 \times 2 = 2.120$

Candidato D: $1.780 \times 1 = 1.780$

Candidato F: $760 \times 1 = 760$

Candidato G: $240 \times 1 = 240$

De esta manera, los candidatos C y D serán proclamados. También lo será el candidato H, de la Lista 3 (1.400 es la mayor cifra, al multiplicar todos por 1. Se multiplica así, por ser sólo 1 el número de cargos que elige la lista).

- f) Si no se han asignado todos los cargos según las reglas anteriores, y dos candidatos tienen el mismo número de votos particulares, se proclama electo al que tenga un lugar más arriba en la lista.

³⁴ Para este efecto, los votos de cada candidato corresponden a sus votos, más los sobrantes que les hubieren correspondido. Así, en el caso del candidato C, sus votos son 1.060 (900 particulares, 40 de la lista [al ser el primero] y 120 de sobrantes que le correspondieron al aplicar la regla d). Ver art. 118, N° 5, Ley N° 9.334.

- g) Por último, existen reglas para el caso de que un cargo corresponda con igual derecho a varias listas. Primero, se otorga el cargo a la lista que tenga más votos. Segundo, si persiste el empate, se otorga al candidato que tenga más votos. Por último, si hay igualdad en votos de lista y particulares, se procede a un sorteo.