SFSE - SSECH - 25

APUNTES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO PARA LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS

Paulina Veloso
Colección Ideas nº15 noviembre 2001

El análisis de cualquier sistema electoral requiere primeramente puntualizar los aspectos más relevantes que identifican un sistema electoral, a efectos de centrar la discusión en aquellos asuntos que verdaderamente importan porque permiten calificar un sistema; al mismo tiempo, es de suma importancia para el análisis, destacar aquellos bienes públicos, u objetivos que se perseguirían a través del sistema electoral.

En efecto, con frecuencia, subyacen a las discusiones que se suscitan en los distintos países acerca del mejor sistema electoral, distintas opiniones sobre los objetivos que se consideran valiosos y que se persiguen a través de un sistema electoral; y en definitiva, su prosecución representa visiones distintas sobre la democracia. De manera que si bien este tema electoral se presenta a menudo como una discusión técnica, su substrato es en verdad fuertemente político.

Con estos dos análisis previos es posible entonces acometer la tarea de estudiar críticamente el sistema electoral chileno; y al mismo tiempo, proponer los elementos que deberían considerarse en un cambio de la normativa actual.

Nuestra conclusión apunta a remarcar ciertos déficit del sistema electoral chileno, incluso mirando desde la óptica de sus ideólogos, es decir observando el tema desde los objetivos que se persiguieron.

Hoy es posible visualizar algún cambio en el sistema electoral chileno o, al menos, un debate en serio sobre el tema. En efecto, existe cada vez más una opinión compartida en el sentido de que nuestro régimen electoral presenta serias deficiencias. De otra parte, existen evidencias de ciertos cambios o acomodos de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que podrían también poner en tensión el régimen electoral.

Aunque es necesario mirar el tema con cuidado, teniendo presente que normalmente los sistemas electorales presentan una resistencia al cambio exagerada, lo que se explica porque cualquier cambio puede perjudicar claramente a los mismos que deben hacerlo. Dicho de otra manera, las deficiencias del sistema normalmente benefician a quienes justamente les corresponde introducir la transformación normativa.

El esquema de este documento es el siguiente:

I ASPECTOS RELEVANTES DE TODO SISTEMA ELECTORAL

II OBJETIVOS DE UN SISTEMA ELECTORAL

III CARACTERIZACIÓN Y ASPECTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

IV VIABILIDAD DE UN CAMBIO

I ASPECTOS RELEVANTES DE TODO SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales pueden ser combinados casi de cualquier modo.

Estos elementos son cuatro:

1. **Conformación de las circunscripciones electorales**
2. **Candidaturas**
3. **Votación**
4. **Conversión de votos en escaños**

Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen rara vez de un solo elemento. En la mayoría de los casos, es la combinación de todos ellos lo que produce ciertas consecuencias políticas.

En principio, puede señalarse que definen un sistema: las circunscripciones electorales (su conformación y el tamaño); y la conversión de votos a escaños (según los criterios de mayoría o de proporcionalidad). Los otros dos aspectos, candidaturas y votación, son de menor importancia, aunque indudablemente juegan también un rol específico.

Lo cierto es que la adopción de uno u otro sistema no da un resultado neutro. Cada uno de ellos supone objetivos y logros distintos. Sin embargo no puede afirmarse en forma categórica que un sistema apoyado en tal o cual aspecto da siempre un determinado resultado o tenga un determinado efecto. Depende muy importantemente de factores histórico político y culturales de los países donde se instaura el sistema específico. Por ello es que la "ingeniería electoral", mediante la cual se pretende un cierto resultado a partir de la utilización de un cierto instrumento o mecanismo, si no recoge adecuadamente estos factores político culturales, puede resultar un fracaso, o producir un efecto distinto al buscado.

1. CONFORMACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La conformación de los distritos electorales es un asunto de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Es normalmente una de las cuestiones más debatidas en el ámbito comparado; entre otras cosas, porque a través de conformaciones mañosas o arbitrarias se ha logrado más fácilmente la manipulación de resultados electorales.

Básicamente la cuestión de los distritos está asociada a dos asuntos: a) su conformación, la cual debería seguir ciertos criterios aceptados internacionalmente a efectos de resguardar la ausencia de manipulación; y b) su tamaño, esto es la definición del número de elegidos por distrito, lo que tiene relación con la proporcionalidad. A su vez, ambos aspectos deben considerar la meta de la igualdad del voto.

De otra parte, y dado que normalmente las circunscripciones están ligadas al número de habitantes, se estima que éstas no pueden definirse de una vez y para siempre.

A La Igualdad del voto

Según el principio democrático cada voto debe tener el mismo peso. La igualdad de los votos se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes o electores en todo el territorio electoral.

El principio se logra: - sea mediante la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño, (circunscripciones uninominales cuyos límites deben ajustarse constantemente), - sea mediante la determinación de una proporción de escaños atribuible a cada circunscripción electoral con base en el número total de habitantes, (circunscripciones plurinominales variables).

No obstante, no siendo fácil lograr plenamente este objetivo, de la igualdad del voto, se admite internacionalmente cierta desviación del principio. Y en ciertos casos incluso ello se justifica a efectos de dar representación a ciertas minorías. En los hechos, tal caso corresponde a lo que se denomina una discriminación positiva. No es claro, sin embargo, cual es el margen aceptable de desviación. Podríamos decir: lo que una sociedad está dispuesta a tolerar dado que se considera justificable.

Lo cierto es que la igualdad del voto es un aspecto ligado a la definición de la democracia representativa. Y en cierta forma permite aquilatar cualquier sistema electoral frente al parámetro democrático.

B La conformación de los distritos

Como hemos ya dicho el tema de la conformación de las circunscripciones, ha sido fuente fecunda de manipulaciones, conocidas en el derecho comparado con la denominación de "gerrymandering", (distribución de las circunscripciones con arreglo a consideraciones partidistas atribuido a un tal Mister Gerry, que conformó un distrito, ciudad de Boston, a su entera satisfacción para asegurar su elección). El gerrymandering apunta conscientemente a la manipulación del resultado electoral.

De allí que se comparte la idea en el ámbito internacional de que la conformación de las circunscripciones debe cumplir ciertos requisitos, o seguir ciertos principios, a efectos de que esta conformación sea considerada justa y no arbitraria. Ellos son, al menos, los siguientes:

1. Los distritos electorales deben estar constituidos en entidades político – administrativas con continuidad geográfica, respetando la integridad de dichas entidades político – administrativas al máximo;
2. Se deben constituir distritos electorales con la mayor homogeneidad posible y de similares densidades poblacionales.
3. Se deben explicitar los principios de racionalidad y justicia que llevan a optar por dicha configuración de distritos electorales, evitando la arbitrariedad.

C Tamaño de la circunscripción electoral

El tamaño dice relación con el número de escaños que se eligen (no se refiere a la extensión geográfica).

Puede ser uninominal (se elige uno solo) o plurinominal (se eligen dos o más). Este último puede ser variable, dependiendo de la población, o uniforme, (esto es raro porque en tal caso es altamente desproporcional por definición, salvo que los distritos sean uniformes en cuanto al número del electorado).

El tamaño normalmente determina el efecto proporcional de un sistema electoral: cuando más pequeña sea la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral, es decir, disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños. Verbi gracia: en las circunscripciones de tres escaños (trinominales), el porcentaje mínimo de votación para obtener un escaño es del 18%. En una circunscripción de nueve escaños, un partido tiene la oportunidad de ganar uno de ellos con menos del 9% de los votos.

La mayoría de los países donde las elecciones se realizan en circunscripciones plurinominales, se caracteriza por la variación de su tamaño. La variación del tamaño puede ser enorme (Argentina 2:70; Italia y Portugal 1:55). Ello tiene normalmente el propósito de asegurar o acercarse al criterio de la igualdad del voto.

En las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría (absoluta o relativa); mientras que los plurinominales, de más de dos escaños, también, en principio, permiten la aplicación del principio de decisión proporcional.

En definitiva, el tamaño de los distritos es una decisión que tiene repercusiones vitales en la definición del sistema, de allí que siempre sea un asunto a debatir y ajustar.

2. CANDIDATURAS

Existen diferencias entre candidaturas unipersonales y lista o plancha. Lista cerrada y bloqueada, listas cerradas y no bloqueadas, listas abiertas.

Los diferentes sistemas otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección de los candidatos. Afecta la relación entre el elector y el candidato, y este con su partido.

3. PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN

Existen también múltiples alternativas. Ellas son que: el elector tiene un voto que debe entregar a una lista; el elector tiene un voto por un candidato; tiene dos o más votos (uno por la lista y uno por el candidato o bien tantos votos como candidatos a elegir), etc.

4. CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

Como hemos señalado, la conversión de votos en escaño y el tema de las circunscripciones son los más importantes, en cuanto a caracterizar un sistema electoral.

El principio de decisión, referido a la conversión de votos en escaño admite, grosso modo, dos sistemas: de mayoría (absoluta o relativa) o proporcional (procedimiento del cociente o del divisor).

Para determinar cuándo estamos en presencia de un sistema mayoritario y cuándo de uno proporcional, existen dos criterios: según el principio de representación (objetivos políticos relativo al resultado electoral) y la fórmula de decisión (que determina el ganador y el perdedor de una elección).

Los dos tipos de **fórmulas de decisión** consisten:

- En la fórmula decisoria de **mayoría**, el hecho de ganar o no un escaño en el parlamento depende de que un candidato o un partido gane la mayoría absoluta o relativa de los votos. Normalmente se contemplará una regla de este tipo: "Será elegido el candidato o partido que obtenga la mayoría absoluta (o relativa) de los votos emitidos en una circunscripción electoral".

- En la fórmula de **representación proporcional**, el hecho de ganar o no un escaño generalmente depende de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos. La regla será de este tipo: "Los candidatos o partidos que hayan conseguido la cantidad/proporción necesaria de votos (cociente) serán elegidos".

Los dos tipos de **fórmula de representación** consisten:

- En el caso de la representación por **mayoría**, el objetivo es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o alianza de partidos. Lo importante es que un partido o una alianza que no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos, pueda formar una mayoría de partido o alianza en términos de escaños parlamentarios. La función básica es capacidad para producir gobierno.

- En el caso del sistema **proporcional**, el objetivo político es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población. Lo básico es la relación proporcional ejercido sobre la relación votos/escaños.

Ambos aspectos quedan reflejados en el siguiente esquema:

Regla Tipo básico	fórmula decisoria	Objetivo
Repres. Por mayoría	gana la mayoría	formación de mayoría
Repres. Proporcional	porcentaje decide	reflejar el electorado

Es interesante la discusión que puede darse en torno a los efectos políticos que tiene uno y otro; las ventajas y las desventajas. Lo cierto es que es recomendable hacer el debate en concreto; esto es, con relación a un país específico. Claramente un mismo sistema aplicado a diversos países, no genera necesariamente los mismos efectos.

Tradicionalmente se destacan como ventajas de la representación por mayoría, entre otras, las siguientes.

- Impide la atomización partidista ya que los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios;
- Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista;
- Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas;
- Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado;
- Otorga mayor gobernabilidad.

Por su parte, se señalan como ventajas de la representación proporcional, entre otras, las siguientes:

- Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado;
- Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado;
- Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales e intereses políticos diversos;
- Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.

Como puede observarse esta discusión está ligada a la temática de los objetivos o bienes públicos asociados a un sistema electoral; y en última instancia se corresponden a una discusión sobre el tipo de democracia al que se adhiere.

Se ha señalado reiteradamente que mientras el sistema de mayoría apunta a una mayor gobernabilidad, provocando una disminución y ubicación hacia el centro de los partidos políticos; el sistema proporcional apunta a una mejor representación de todos los partidos políticos en el órgano elegido; y por lo mismo a una mayor integración de todos a la tarea común de gobernar o hacer leyes.

Estas afirmaciones, sin embargo, se han discutido latamente. Primero porque no es claro que en verdad ambos sistemas tengan todos esos efectos, que se señalan en la teoría política. Segundo porque no todos están de acuerdo en calificar como ventajas las que se presentan como tales. Otra vez estamos en el tema de cuáles son los objetivos que se persiguen en un sistema electoral. Dicho de otra manera, suponiendo que sea cierto que el sistema de mayorías otorgue mayor gobernabilidad y estabilidad al sistema político, en desmedro de una mayor representación de todos los sectores políticos en el parlamento; no se deduce naturalmente que debamos preferir un sistema de mayorías. Sobre todo si le asignamos a la idea de mejor representación un lugar clave (más que a la gobernabilidad).

Cabe recordar que son muy pocos los países que presentan sistemas mayoritarios (en 6 de 23 países occidentales industrializados, año 1994), de manera que bien puede señalarse que estos son excepcionales; y sólo se explican por circunstancias históricas y políticas particulares.

De allí que se subrayan ciertos requisitos para el establecimiento con éxito del sistema de mayoría. Estas condiciones están asociadas a que exista **homogeneidad social y política** en el electorado; a que exista un **consenso político básico**, es decir, que las alternativas no sean dramáticamente opuestas; y a la posibilidad de que la **minoría pueda convertirse en mayoría**.

En cambio, si estas circunstancias no concurren, es muy factible que un sistema electoral mayoritario sea visto por la ciudadanía como altamente no democrático; luego, carecería de legitimidad y por lo mismo no es claro que otorgue una mayor estabilidad y gobernabilidad al sistema.

En síntesis, por una parte, la calificación de ventaja o desventaja supone un juicio de valor que no siempre se comparte. De otra parte, frecuentemente la asociación de que determinados efectos se producirían en presencia de uno u otro sistema, no siempre concurren empíricamente.

De manera que siendo ésta, si el sistema deba ser de mayoría o proporcional, una definición central de todo sistema electoral, no cabe resolverla soslayando una discusión más sustantiva sobre la democracia a la que postulamos. Tampoco cabe resolverla acudiendo a modelos teóricos que han dado muchas muestras de debilidades.

II OBJETIVOS O BIENES PÚBLICOS QUE PUEDEN PERSEGUIRSE A TRAVÉS DE UN SISTEMA ELECTORAL.

Parece del todo evidente que la Democracia representa hoy la forma de gobierno a la que se adscribe mayoritariamente en los distintos países. Es decir, es el sistema que genera mayor grado de consenso y apoyo.

Y la Democracia está asociada a la decisión de la ciudadanía por medio de la técnica electoral. Las elecciones son esenciales a la Democracia. No hay democracia si no hay elecciones. Sin embargo, siendo condición necesaria, no es suficiente.

Cierto que no basta tener elecciones, éstas deben cumplir determinados requisitos; y además se exigen otros bienes para que estemos en presencia de la democracia. De manera que las elecciones no bastan; y cualquier tipo de elección tampoco basta. Hay otras exigencias. En este texto ahondaremos sobre esto último; es decir, los requisitos exigidos a las elecciones en un régimen democrático.

Recordemos que también en dictadura pueden haber elecciones. De manera que no sólo en Democracia hay elecciones.

Sólo remarcamos que para que haya Democracia debe haber elecciones.

Decíamos que no cualquier tipo de elecciones.

Ahora bien, existe un cierto nivel de consenso sobre algunos requisitos que deben cumplir las elecciones en un sistema democrático.

La Democracia liberal y pluralista, se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto.

SUFRAGIO UNIVERSAL

Que sea universal significa que, en principio, todo ciudadano **tiene el derecho de elegir y ser elegido** independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política.

Ha habido una larga evolución histórica que ha permitido abolir ciertas restricciones que excluían a importantes sectores, a veces, incluso, mayoritarios, del derecho a votar. Recién, a mediados del siglo XX, se ha completado la evolución que permite hoy sostener que en cuanto al derecho a voto la elección es universal.

Sin embargo, importantes pensadoras, sobre todo del mundo del feminismo, vienen remarcando desde hace tiempo, que si sistemáticamente (es decir, no como un asunto casual, o aleatorio) las mujeres no son elegidas en cualquier parlamento (o son elegidas en porcentajes muy menores), no podemos afirmar que éstas tengan efectivamente derecho a ser elegidas. Desde ese punto de vista aún no se ha terminado el proceso que nos permitiría gozar efectivamente del denominado sufragio universal. Ello explica que importantes instrumentos internacionales, como el CEDAW, establezcan el derecho de las mujeres, no sólo a votar, sino también a ser elegidas en cargos de representación popular; y por ello se establece en tal Pacto Internacional la consiguiente responsabilidad estatal de asegurar este derecho, disponiendo los mecanismos legales, o de otro tipo, para asegurar efectivamente la ciudadanía de las mujeres.

En general, en los estudios sobre sistemas electorales es frecuente que no se observe la carencia anotada respecto de la ciudadanía de las mujeres como un déficit propiamente de los sistemas electorales. Ello es lógico: es la reacción normal frente a las discriminaciones, observarlas como algo ajeno. En cambio, la ausencia sistemática de un grupo racial cualquiera dentro de los elegidos, sí es observada como un problema a resolver dentro del propio sistema electoral. La Unión Interparlamentaria Mundial ha estudiado los distintos sistemas electorales del mundo en la perspectiva de la igualdad de género; y ha observado que los sistemas proporcionales hacen posible una menor discriminación. Allí se anotan también otros aspectos a considerar en el tema, como el financiamiento de las campañas; ya que si ello debe asumirse personalmente por la candidata, tal asunto se constituye en una traba o en un fuerte desinsentivo a la postulación de mujeres, mucho más que para los hombres.

SUFRAGIO IGUAL

Que el sufragio sea igual tiene dos significados. Primeramente implica que la influencia del voto de todos los electores es igual, y no debe ser diferenciada en razón de propiedad, ingresos, capacidad impositiva, educación, etc.

También este principio es relevante para la organización de las elecciones, especialmente en el ámbito de la distribución de las circunscripciones electorales.

Para que la igualdad cuantitativa de los votos permanezca garantizada, se debe tener cuidado en la conformación y la distribución de las circunscripciones electorales con el fin de **lograr una relación igual entre la población (o el electorado) y el número de representantes que deben ser elegidos en relación con la proporción nacional.**

SOBRE LA DECISION QUE RECAE EN LOS ASPECTOS TECNICO ELECTORALES

Por otra parte, ya hemos señalado que los sistemas electorales son cierto conjunto de elementos técnicos que dan respuesta a una serie de aspectos como: las circunscripciones electorales; las candidaturas; la votación; y la reducción de votos a escaños.

Estos cuatro elementos se pueden organizar de muchas maneras, siguiendo diversos criterios. Tradicionalmente, el criterio de mayoría o el de proporcionalidad, entre otros.

La pregunta que debemos responder es con qué criterio debemos organizar cada uno de estos elementos. Dicho de otra manera qué perseguimos al organizarlos de una u otra manera. O cuál es la razón de una u otra opción, de uno u otro criterio. Gran parte del debate a un nivel mundial se produce en vista que se otorgan soluciones distintas, porque se persiguen objetivos distintos. De manera que a nuestro juicio debemos centrar la discusión sobre la base de los objetivos que se persiguen y no, en principio, en las técnicas que se adopten.

Por ello parece del todo relevante la pregunta sobre qué bienes públicos debemos perseguir a través de un sistema electoral. El tema se conecta íntimamente con otros; y en este sentido la respuesta es compleja.

En una primera aproximación podemos afirmar que el sistema electoral debería contribuir al fortalecimiento del régimen democrático.

Fortalecimiento de la Democracia

Nuestra primera afirmación al respecto es que las elecciones, siendo esenciales a una democracia, no fortalecen per se a una democracia. Incluso, en el extremo, determinadas elecciones podrían debilitar o jugar un rol destructivo de la democracia.

La respuesta a la pregunta de cuál sería un sistema electoral que fortalezca la Democracia, no es simple ya que, entre otras cosas, la respuesta está condicionada a lo que entendemos por Democracia. Ciertamente aquí no podemos asumir esta respuesta; sin embargo adscribimos a una idea de Democracia que pone el acento en los siguientes aspectos:

- La aceptación del principio de soberanía popular, sustentado en la idea de representación;
- La existencia del Estado de Derecho
- El respeto y promoción de los derechos humanos;
- La deliberación como método de construcción de las mayorías

En efecto, puede sostenerse que la Democracia, en cuanto régimen socio político, se basa en el principio de la soberanía popular, esto es, en el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo, y su objetivo sustancial es asegurar la vigencia y protección de los derechos y libertades fundamentales.

De otra parte, el régimen democrático supone hoy el Estado de Derecho, que, congruentemente, requiere la protección y garantía de los derechos humanos, e integra, entre sus principios: el imperio de la ley, entendida como expresión de la voluntad soberana del pueblo; la separación e interrelación de los Poderes del Estado; la responsabilidad gubernamental, la existencia de un Poder Judicial Independiente, y la subordinación de los Institutos Armados al Poder Civil.

Y más allá de lo institucional, es posible identificar ciertas valoraciones y actitudes culturales que concurren importantemente en un régimen democrático: el reconocimiento del otro, de los demás seres humanos, en igual dignidad; la confianza en la razón y en el diálogo; la idea de buscar la superación de los conflictos sociales mediante procedimientos pacíficos.

En consecuencia, y teniendo presente la idea de democracia antes esbozada podríamos asumir que los bienes públicos posibles de perseguir en un sistema electoral, para la elección parlamentaria en un régimen presidencial, están conectados, al menos, a los siguientes aspectos:

- Integración de la pluralidad social y política de la ciudadanía mediante la formación de una voluntad política común;
- Representación de las opiniones e intereses del electorado;
- Canalización de los conflictos políticos para su resolución a través de procedimientos pacíficos;
- Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses políticos diversos.

Desde otro punto de vista, cualquier sistema electoral, que está como hemos visto íntimamente conectado a la idea de representación que subyace a la democracia, debe procurar generar legitimidad del sistema democrático. Ello parece básico para el fortalecimiento del régimen mismo.

De otra parte podríamos razonablemente esperar que un sistema electoral, en democracias aún débiles, contribuya a fortalecer la institucionalidad democrática; entre otros, a los partidos políticos, que son los canalizadores más importantes de la opinión ciudadana; y por consiguiente, esenciales al fortalecimiento del debate público.

En síntesis, un sistema electoral para la elección parlamentaria en un régimen presidencial, debería contribuir, al menos: a la legitimidad del sistema político; a la representación en el órgano parlamentario de las diversas fuerzas e intereses políticos existentes en el electorado, de manera de permitir la conformación de las ideas políticas movilizadoras, mediante el debate y el diálogo de posiciones contrapuestas, que permita conformar la mayoría ciudadana, de manera de ayudar a la cohesión e integración de la ciudadanía; y también al fortalecimiento de los partidos políticos. En fin de cuentas el sistema electoral, en conjunto con otros aspectos institucionales, debería apuntar en la dirección de la construcción de un sentido de país.

Ahora bien, en principio, parece del todo evidente que las tareas de integración y cohesión se logran más fácilmente en sistemas proporcionales, en los cuales todos los sectores políticos están representados en el parlamento.

Sostenemos que la exclusión que se produce casi por definición en los sistemas mayoritarios sólo es posible de soportar en países con larga historia democrática, con clivajes o fisuras poco profundas, en que la minoría será muy circunstancial porque siempre podrá ser mayoría.

III CARACTERIZACIÓN Y ASPECTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

El sistema electoral chileno, para la elección de senadores y diputados, es bastante sus generis. Recordemos que el sistema fue diseñado en tiempos en que no existía un poder legislativo autónomo y regía en Chile un régimen de facto; de manera que existe la fuerte sospecha de que corresponde a un traje a la medida.

Desde el punto de vista de la clásica distinción entre sistemas de mayoría o proporcional, no resulta fácil su ubicación. Nos inclinamos por sostener que no es ni lo uno, ni lo otro.

En efecto no es un sistema mayoritario, ya que si ninguna lista obtiene más del doble de votos de la que le siga con la segunda votación, cada una de las dos primeras listas obtiene un solo cargo, aun cuando la primera obtuviere un 66,6% y la otra un 33,4% de los votos. De manera que la primera mayoría puede no obtener la mayoría, sino una cantidad equivalente de elegidos que la segunda mayoría, además de que no cumple el objetivo político del sistema mayoritario. Tampoco constituye un sistema proporcional, ya que no hay ninguna proporcionalidad entre votación y cargos elegidos.

Se ha sostenido reiteradamente que su objeto es nada más favorecer, o sobrerrepresentar a la segunda fuerza electoral y eliminar del juego a las terceras y cuartas fuerzas políticas. Ciertamente a la época en que se instauró el sistema, quienes lo diseñaron supusieron que ellos serían siempre la segunda fuerza, y nunca la primera. De manera que de lo que se trató era asegurar que la primera fuerza nunca pudiera adoptar resoluciones, sin considerar la opinión de la segunda fuerza, en las cuestiones que se consideraban intransables o inamovibles. Por esa vía más que otorgarle estabilidad al sistema, lo que se perseguía era asegurar el statu quo.

Este efecto no sólo se logra con la fórmula de decisión elegida. Es el resultado de la combinación de todos los factores, especialmente: la conformación de los distritos (sospechosamente configurados), el tamaño de los distritos: binominal invariable; y la fórmula de conversión de votos en escaño. Se complementa con los altos quórum en las materias de ley de cierta trascendencia.

Lo anotado es la principal crítica. El sistema es un híbrido con propósitos oscuros y poco democráticos.

Ahora bien, la crítica más particular al sistema chileno actual de elección de senadores y diputados puede acometerse en conformidad a dos perspectivas: la comparación con estándares internacionales; y la comparación con los propios objetivos declarados del sistema.

Veamos primeramente algunos aspectos que hacen más altamente criticable el sistema, de acuerdo a parámetros internacionales:

Los distritos o circunscripciones.

Diversos autores han anotado que en Chile, la conformación de los distritos o circunscripciones, no tiene ninguna racionalidad.

Respecto del Senado hay 19 circunscripciones. No existe respuesta racional que explique la razón para que 6 regiones se hayan dividido en 2.

Respecto de los Diputados hay aún una mayor irracionalidad, ciertamente intencionada. Los distritos son, a veces: una comuna; o varias comunas de una misma provincia; o comunas de dos

provincias diferentes; o la totalidad de comunas de una provincia; o la comuna de dos o más provincias; o las comunas de una región.

La sospecha de manejo intencional surge fuertemente dado que en ningún distrito o circunscripción los votos correspondientes al "no" del plebiscito del año 1988 doblen a la opción "sí"; y ello no parece ser casual.

Además la diferencia promedio de población entre distritos es de 49,1%. En Francia se tolera un máximo 20%, y en Alemania de 33%. Es decir, no existe similitud en cuanto a la densidad poblacional de los distritos. Lo cual es grave considerando que todos los distritos eligen el mismo número de diputados, o en su efecto senadores. Esto hace el sistema altamente desproporcional.

En el período de vigencia de la Constitución Política de 1925, se seguía un criterio demográfico: "Se elegirá un diputado por cada 30.000 habitantes, por una fracción que no baje de 15.000".

Puede concluirse que en Chile, en la conformación de los distritos, que ya sabemos que son relevantes en el resultado electoral, no se respetan los principios básicos que antes anotamos: frecuentemente no tienen continuidad geográfica, respetando la integridad de dichas entidades al máximo; y los distritos no tienen densidades similares.

Como dijimos, además, desde el punto de vista del tamaño, no se respeta tampoco el principio de una persona un voto, e igual valor el voto. "El voto de un chileno de la región metropolitana vale 30 veces menos que el de uno de la XI región" (Senadores). Hay una sub representación de los ciudadanos de la región metropolitana muy por sobre lo aceptable racionalmente. Ello se debe a que el sistema sea binominal invariable y los distritos sean de densidades distintas.

En cuanto a la proporcionalidad y representación, cabe anotar que en sucesivas oportunidades la tercera fuerza excluida obtiene más del 20% de los votos, umbral ciertamente muy alto en cualquier estándar, lo no que permite justificar racionalmente esta exclusión.

Se agrega a los déficit anotados que en ciertos distritos ocurre que uno de los candidatos elegidos es en realidad la tercera o cuarta mayoría. Es decir, la segunda mayoría no es elegida.

Estos dos últimos aspectos se deben al binominalismo y a la fórmula de decisión totalmente sui generis.

En síntesis, el sistema chileno, desde el punto de vista de una Democracia representativa, presenta serios problemas. Son particularmente intensos en materia de distritos, tanto en su conformación (absolutamente arbitrario e irracional), como en su tamaño (muy pequeño lo que lo hace altamente desproporcional); en el establecimiento de un binominalismo invariable, frente a distritos de diferente densidad (lo que obsta a la igualdad del peso del voto); y al sistema de decisión que no es ni mayoritario ni proporcional y que privilegia la segunda fuerza electoral, y es un mecanismo que fuerza las alianzas.

Todos los aspectos señalados apuntan además a una deslegitimación del sistema, lo cual no otorga gobernabilidad y estabilidad de largo plazo al sistema político chileno.

Ahora bien, si analizamos el sistema electoral chileno desde la perspectiva de la gobernabilidad, de la estabilidad, y de la reducción del espectro político, que son los objetivos declarados a que apuntan los seguidores del mismo, cabe también someterlo a fuerte crítica.

En efecto, los partidos políticos existentes al año 1988 eran 11 y después de 11 años de aplicación de este sistema existen 10 partidos y 2 en formación. Es decir, no ha ocurrido que se reduzca el espectro político.

De otra parte, el sistema es defendido con fuerza sólo por aquellos que apoyaron el régimen de facto que impuso el sistema. Es decir, carece de legitimidad.

Y si bien las elecciones generan, en principio, sólo dos alternativas viables, por el binominalismo, ello es un asunto forzado, por lo cual no podría sostenerse que es un mérito del sistema.

De otra parte, el sistema impide visualizar como viables todas las alternativas; la ciudadanía se ve muy forzada a decidir frente a sólo una disyuntiva (sí o no). Ello ahonda el fenómeno de la apatía y el desinterés, lo cual indudablemente no puede considerarse como un bien.

Estimamos que no puede razonablemente sostenerse que el régimen ha otorgado estabilidad y gobernabilidad al sistema democrático. Ciertamente con el efecto desproporcional, con la exclusión de ciertas fuerzas políticas y con la sobre representación de la segunda fuerza electoral, se ha impedido hacer reformas institucionales más profundas. Eso es más bien mantención del statu quo forzadamente; y no un producto del acuerdo democrático.

En efecto, pareciera que aquellos que celebran el sistema electoral sosteniendo que éste ha otorgado estabilidad, en verdad lo que están celebrando es haber logrado, que a 10 años de haberse instalado la democracia, sin embargo, en lo sustancial, el régimen militar ha podido permanecer en muchos aspectos incólume, modificándose sólo en aquellos asuntos que la primera fuerza minoritaria ha aceptado. ¿Será ese un mérito del que debamos alegrarnos?

IV VIABILIDAD DE UN CAMBIO

Es ya un dato de la realidad que el tema electoral se discute en las proximidades de una elección. De manera que no nos deberíamos engañar por ese hecho y pensar que ahora sí existen condiciones para un cambio. Sin embargo existen ciertos antecedentes que eventualmente podrían hacer variar el cuadro.

Desde luego la falta de legitimidad del sistema, a la larga, inevitablemente, erosiona el actual régimen electoral.

En otro orden, la disminución del electorado real frente al potencial, lo cual es especialmente grave en los jóvenes, es otro factor que cuestiona el sistema.

De acuerdo a diversos antecedentes el número de potenciales electores (no inscritos, abstención, nulos y blancos) que no manifiestan opinión, va en aumento; ya incluso sobre el 40%. Si bien podría estimarse que no es aún una cifra alarmante para los estándares de los países desarrollados, sí es preocupante , en una democracia aún débil. Sobre todo si se considera que aquí, en Chile, la composición etárea de los no votantes no es simétrica, se concentra en la población más joven. Es decir, quienes participan activamente en la contienda electoral son los más viejos (por sobre los 25 años). No podría sostenerse que eso es bueno para el país.

Si bien este es un tema donde la responsabilidad del sistema electoral no es nítida; al menos, puede anotarse que el sistema no ayuda en el sentido de revertir esta situación.

Por último, existen ciertos indicios de alguna disconformidad al interior de las alianzas, las que constituyen la primera y segunda fuerza electoral; lo cual podría significar la constitución de referentes distintos. Ello pone en tensión el sistema.

Los cambios que se vislumbran en el centro político, cuyo electorado se ha ido siendo cada vez más móvil, pueden también generar vientos de cambio.

Pero en definitiva el argumento que finalmente, algún día, hará inevitable un profundo cambio, es que el actual régimen electoral en Chile para elegir los parlamentarios, es un sistema que claramente fuerza nuestra realidad histórica política y es un modelo que no es digno de presentarse en ningún lado porque es feo, es irracional, no es justo, es excluyente; en definitiva, no está a la altura de una Democracia.

Podríamos entonces soñar que quizás ahora podamos pensar en serio en un sistema electoral digno de una democracia que se precie.