

SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO NACIONAL

Hernán Molina Guaita

Profesor de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad de Concepción

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es examinar y determinar el sistema electoral que mejor se avenga con la realidad chilena, dentro del marco definido por la Constitución Política de 1980.

Para ello exponemos sumariamente los principales sistemas y algunas aplicaciones, algunas notas sobre la experiencia chilena, para terminar definiendo nuestras preferencias sobre el tema.

GENERALIDADES

Los sistemas electorales son técnicas que tienen por fin determinar los cargos que corresponden a las diversas corrientes de opinión y las personas que los ocuparán, sobre la base de los votos válidamente expresados en una elección.

Los sistemas electorales pueden clasificarse en mayoritarios, minoritarios y mixtos, según si conceden o no representación a las minorías, o si combinan técnicas mayoritarias y minoritarias, en el último caso.

SECCIÓN I

Sistemas Mayoritarios

Tienen éstos en común que entregan los cargos en disputa a la corriente de opinión mayoritaria, quedando, por tanto, sin representación la opinión minoritaria.

En estos sistemas están los de colegios electorales múltiples uninominales y los mayoritarios de colegios plurinominales o de lista.

1. *Sistema de colegios múltiples uninominales*

En este sistema el territorio del Estado se divide en tantas circunscripciones electorales como representantes se trata de elegir, correspondiendo, en consecuencia, elegir un representante a cada colegio electoral.

Este sistema tiene dos variantes fundamentales. A una sola vuelta y a dos vueltas.

A. *Variante a una vuelta.* En él mediante una sola votación se determina inmediatamente la persona elegida. Y ello, porque se proclama elegido a quien ha obtenido la más alta mayoría relativa, es decir, el mayor número de votos.

Es el sistema inglés. Es un sistema que funciona bien en sistemas de políticas bipartidistas. Y tiende a conservar el bipartidismo, o a frenar el pluripartidismo ¹.

B. *Variante a dos vueltas*. En esta variante se proclama en la primera vuelta al candidato que hubiere obtenido mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los votos válidamente emitidos.

Si ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, se procederá a la segunda vuelta, una segunda votación en la que se proclamará elegido a quien obtuviere la más alta mayoría relativa.

Es el sistema francés. Puede en la segunda vuelta contemplarse la eliminación de aquellos candidatos que no obtuvieron un porcentaje determinado de votos en la primera vuelta. El sistema lleva en la segunda vuelta a un sistema de alianzas, que atempera el sistema pluripartidista ².

2. Sistema de colegios plurinominales o de lista

Aquí el sistema mayoritario se aplica en una circunscripción electoral mayor, que elige varios representantes, y por ello utiliza el mecanismo de listas de candidatos. Según sean las características de esas listas, surgirán distintas variantes.

A. *Variante de lista cerrada*. En este sistema el elector vota por toda la lista, sin posibilidad de introducir modificación.

B. *Variante de lista con panachage*. "En Francia se ha conocido el "panachage", por el cual el elector tiene la posibilidad de completar su lista con candidatos de otras listas, para lo cual cada lista se forma con un número de cargos inferior al total de los que se elijan" ³.

"Cuando la lista es abierta, el escrutinio de lista mayoritario funciona sin más dificultades que el escrutinio uninominal mayoritario" ⁴.

SECCIÓN II

Sistemas Minoritarios

En una primera etapa se buscó la representación de las minorías sobre bases puramente empíricas. Así surgió el sistema de lista incompleta y el voto acumulativo.

Sin embargo, a fines del siglo pasado, se desarrollaron por matemáticos y juristas los sistemas minoritarios racionales, que dan una representación a todas las fuerzas políticas en una relación matemáticamente proporcional a sus votos.

La representación proporcional

Para lograr la representación proporcional de las fuerzas electorales, se utilizan diferentes procedimientos. Algunos emplean el cociente electoral, que es la cifra resultante de la división de los votos emitidos por el número de representantes a elegir.

Otros recurren al mecanismo del divisor común.

¹ DUVERGER, *Sociología Política*, pp. 324 y ss., Ed. Ariel, 1968.

² DUVERGER, ob. cit., p. 325.

³ A. SILVA BASCUÑÁN, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I, p. 384.

⁴ DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª edición, p. 109.

1. *Sistemas que utilizan el cociente electoral*

Estos sistemas tienen en común que se dirigen primeramente a obtener un cociente electoral, mediante la división del número total de los sufragios expresados por el número de representantes que se trata de elegir. Obtenido ese cociente, se verá el número de veces que se encuentra contenido en cada lista; se obtendrá así el número de representantes que corresponde elegir a cada lista. Pero esta operación no logra distribuir todos los cargos. A distribuir los cargos restantes, se avocan diferentes variantes del sistema del cociente electoral. Veamos sólo dos.

A. *Variante de la media más fuerte o de Dietz.* Esta variante fue propuesta por Jules Dietz, miembro del Comité republicano de la representación proporcional de Francia. Consiste en atribuir los cargos no cubiertos por la regla del cociente electoral, asignándolos imaginariamente a cada una de las listas en disputa, calculando de este modo el promedio de votos que cada una de ellas da, y otorgando en definitiva, el cargo, a la lista que obtenga la media más fuerte. Si hay varios cargos vacantes, se aplicará este mismo procedimiento en forma sucesiva.

Esta variante favorece a los partidos fuertes.

B. *Variante del resto más fuerte.* Esta variante propicia que los cargos aún no atribuidos después de aplicada la regla del cociente electoral, deben ser entregados a la lista que tenga el resto de votos más fuerte, es decir, más aproximado al cociente electoral.

Esta variante favorece a los partidos pequeños.

2. *Sistemas de divisor común*

Estos sistemas no utilizan el mecanismo del cociente electoral, sino que determinan una cifra repartidora por otros procedimientos, la cual servirá para atribuir los cargos en disputa a las distintas corrientes de opinión.

Veamos dos variantes de este sistema.

A. *Variante del número uniforme o coeficiente prefijado.* En este sistema se fija con anterioridad a la elección la cantidad de votos que todo candidato debe alcanzar para resultar elegido. Dicha cifra está fijada en la norma jurídica por la cual se rige la elección. En este sistema se ignora con anterioridad a la elección cuántos representantes habrá en definitiva, puesto que dependerá de cuantas veces cada lista contenga el coeficiente prefijado.

B. *Variante de la cifra repartidora.* Esta variante del divisor común, fue propuesta "en 1878 por el matemático belga Víctor d'Dondt"⁵.

En primer lugar, se determina el total de votos obtenidos por cada lista. En seguida se divide cada uno de estos totales de votos de listas, por 1, 2, 3, etc. hasta llegar al número correspondiente al de cargos por llenar. Posteriormente se ordenan todos los cocientes así obtenidos, en orden normal y decreciente. El cociente que corresponda en ese orden al número de representantes a elegir, se denomina cifra repartidora o divisor común.

Los cargos se atribuirán a cada lista, según sea el número de veces que la cifra repartidora esté contenida en el número total de votos de cada una de ellas.

⁵ SEGUNDO LINARES QUINTANA, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo VII, p. 72.

Este sistema presenta la ventaja respecto de los sistemas de cociente electoral, que con una sola operación distribuye todos los cargos en disputa, sin necesidad de nuevos y sucesivos cálculos matemáticos.

3. *Auge y retroceso del sistema de representación proporcional*

El sistema tiene a su haber que realizar racionalmente la equidad electoral, puesto que otorga a cada corriente de opinión pública una representación matemáticamente proporcional a sus fuerzas electorales. Este fundamento, claro y evidente, le hizo ganar fácilmente voluntades para apoyar el sistema.

Bélgica lo adopta en 1899, y se extiende por muchos países de Europa y América en la primera mitad del siglo XX.

Pero la práctica del sistema de representación proporcional dejó también en evidencia sus inconvenientes. Y, entre ellos, pueden destacarse los siguientes:

a) Tiende a multiplicar los partidos políticos.

En efecto, como da representación proporcional a todos, alienta con ello el surgimiento de nuevos partidos; alienta también la división de los partidos fuertes, dándose origen a "partidos astillas", cuya subsistencia les garantiza el sistema. Prolonga la existencia de partidos que han perdido relevancia histórica ⁶.

b) Tiende a promover la partidocracia.

El sistema tiende a que los partidos monopolicen la actividad política y, en especial, la actividad electoral. Se acentúa la influencia de los partidos en el proceso político general y en el proceso electoral, en que la oligarquía partidaria selecciona los candidatos y les impone al electorado. Esta partidocracia, alentada por el sistema electoral, puede llevar a un deterioro de las élites políticas, al no constituir un atractivo para ciudadanos de mérito, y a divorciarlos de la opinión pública ⁷.

4. *La representación proporcional en Chile*

Acogida en la Constitución de 1925, en su artículo 25, fue establecido en las leyes electorales, el sistema de divisor común de Víctor d'Dondt, o de cifra repartidora.

Este sistema electoral contribuyó, además por cierto de muchas otras causas, a experiencias de multipartidismo exagerado. Citemos dos ejemplos.

Al amparo de la Ley de Elecciones N° 4.763, de 6 de enero de 1930, modificada por el Decreto Ley N° 638, de 21 de septiembre de 1932 se llevaron a efecto el 30 de octubre de 1932 las elecciones generales de diputados y senadores. Pues bien, en el tercer distrito de Santiago se presentaron 43 listas de candidatos correspondientes a partidos políticos, o a entidades de carácter social o económico.

En el plano nacional, 28 entidades de carácter político, social o económico, no obtuvieron ningún cargo de representación popular.

Puede señalarse que nueve partidos incluían en su nombre el término socialista: Liberal Democrático Socialista; Radical Socialista Independiente; Socialista Constitucional; Socialista Doctrinario; Obrero Socialista; Unión Socialista de Chile; Unión Socialista Republicano; Orden Socialista; Nacional Socialista.

⁶ Vid. LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, p. 341.

⁷ Vid. PABLO LUCAS VERDÚ, Curso de Derecho Político, vol. III, pp. 255 y ss.

Un segundo ejemplo, lo tenemos en la elección ordinaria de parlamentarios del 1º de marzo de 1953, que se llevó a efecto bajo las disposiciones de la Ley Nº 9.334 de marzo de 1949. Se presentaron a esta elección treinta y seis entidades de carácter político, social o económico. Esto hacía manifestar al Director del Registro Electoral, en oficio 4104 de 12 de diciembre de 1952, dirigido al Ministro del Interior: "Como el señor Ministro puede apreciarlo, se presenta para la próxima elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional tal número de partidos, que llevará a una verdadera anarquía en la designación de candidatos...".

Para corregir ese multipartidismo exagerado, se adoptaron algunas medidas por el legislador. Se eliminó de toda intervención en el proceso electoral a las entidades sociales o económicas, reservándose la declaración de candidatos a los partidos políticos y a los independientes con el patrocinio de cierto número de electores. Se suprimieron los pactos electorales. Se exigió un cierto número de electores adherentes para formar un partido político. Se estableció el principio de que si un partido no alcanza representación en una elección ordinaria se le cancela la inscripción, a menos de conservar representación en el Senado.

Con todo, las medidas reseñadas, no dieron el fruto que de ellas se esperaba.

SECCIÓN III

Sistemas Mixtos

Como reacción frente a los inconvenientes que demostró la práctica del sistema de representación proporcional, algunos países han intentado evitarlos, diseñando sistemas mixtos, en los que se da una combinación de las técnicas mayoritarias y minoritarias.

1. *En Alemania Federal*

"En la República de Bonn, cada elector dispone de dos papeletas de voto. Una sirve para elegir la mitad de los diputados por el escrutinio uninominal a una sola vuelta; se rellena con el nombre de un candidato individual. La otra se rellena con el nombre de un partido; estas segundas papeletas sirven para calcular proporcionalmente (sistema de d' Hondt) el número total de escaños que cada partido habría obtenido en el conjunto de los miembros del Bundestag por aplicación de la R.P. De este número se deduce, entonces, el de los diputados obtenidos ya por el partido por medio de los votos individuales. Si estos últimos le han concedido más escaños de los que debería haber tenido por el sistema proporcional, los conserva: aquí se encuentra la prima a la mayoría"⁸.

2. *En Italia*

La ley Scelba de 1952, establecía que un partido o una alianza de partidos que obtuviera mayoría absoluta del total de votos del país, ocupaba el 65% de los escaños de la Asamblea⁹.

El principio del premio a la mayoría, tenía su antecedente en la ley de 13 de diciembre de 1923 (llamada ley Acerbo), que estableció que "la lista

⁸ DUVRGER, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p. 114.

⁹ Vid. W. y M. MACKENZIE, Elecciones Libres, p. 102.

(en este caso, la fascista), que hubiese obtenido la mayoría relativa de votos y por lo menos el 25 por 100 de los emitidos válidamente conseguiría los dos tercios de los puestos en la Cámara, mientras que el tercio restante se distribuía proporcionalmente entre las minorías..."¹⁰.

3. *En Francia, entre 1951 y 1958*

La ley de 9 de mayo de 1951 estableció también un sistema mixto. "El voto se hacía por listas como en el sistema proporcional. Pero ocho días, al menos, antes de las elecciones, dos o más listas podían declarar oficialmente su voluntad de "emparentarse". Si una lista o un grupo de listas emparentadas obtenían la mayoría absoluta, recibían todos los escaños: entonces se repartían éstos solamente entre las listas emparentadas, siguiendo los principios de la R.P. Si ninguna lista o grupo de listas obtenía la mayoría absoluta el sistema proporcional se aplicaba de manera pura y simple entre todas las listas, emparentadas o no. El sistema había sido pensado para favorecer a los partidos del centro, que se emparentaban frecuentemente entre ellos, y perjudicar a los partidos extremos..."¹¹.

No obstante, el sistema fue abandonado, y la ley electoral de 1958, reinstauró el sistema mayoritario a dos vueltas.

SECCIÓN IV

Sistema Electoral para el Congreso Nacional

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.

Dispone el art. 43 de la Carta de 1980, que "la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva".

"La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años. Sin embargo, si el Presidente de la República hiciere uso de la facultad que le confiere el número 5º del artículo 32, la nueva Cámara que se elija durará, en este caso, sólo el tiempo que le faltare a la disuelta para terminar su período".

El Senado se integra por senadores por derecho propio, por senadores incorporados por designación, y por senadores elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país.

"A cada región corresponderá elegir dos senadores en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva".

"Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana" (art. 45, inc. 1, parte final e inc. 2).

Siendo pues distinta la regulación para la Cámara y el Senado, conviene tratarlos separadamente.

¹⁰ PABLO BISCARETTI, *Derecho Constitucional*, p. 345.

¹¹ DUVERGER, *ob. cit.*, p. 114.

1. *Sistema electoral para la Cámara de Diputados*

Toda la determinación sobre el sistema electoral, ha sido entregada por la Constitución a la ley orgánica respectiva.

Pues bien, dados los antecedentes doctrinarios, de legislación comparada y de experiencia electoral nacional, nos parece adecuado establecer un sistema mixto.

En efecto, 80 diputados, esto es, los dos tercios de la Cámara, serían elegidos por el sistema mayoritario de colegios múltiples uninominales, a una sola vuelta.

Y el tercio restante, o sea, 40 diputados, serían elegidos también en votación directa, en colegios plurinominales regionales, correspondientes a cada una de las tres regiones del país, por el sistema de representación proporcional de cifra repartidora de Víctor d'Dondt.

El elector, por consiguiente, recibe dos votos; con uno sufraga en el colegio uninominal y con el otro por los candidatos del colegio plurinominal. Nada obsta, a que si se conserva la cédula única, se indiquen separadamente en ella, los candidatos del colegio plurinominal y los candidatos del colegio uninominal. Ello no significa ningún entorpecimiento para el elector.

Algunas razones en favor del sistema electoral mixto propuesto:

a) Se reacciona frente a la crisis del sistema de representación proporcional, revalorizando el sistema mayoritario a una sola vuelta, lo que recoge la experiencia internacional más valiosa.

b) No se pretende que el sistema electoral proporcione una Cámara que sea un espejo, una fotografía o una especie de carta en relieve del país político, que reproduzca fielmente cada uno de sus matices o inflexiones.

Lo que se pretende es que el sistema electoral permita constituir en la Cámara, mayorías políticas claras, que permitan una labor legislativa eficaz, y minorías políticas definidas, que puedan cumplir cabalmente con la función del control político del gobierno.

c) Se persigue establecer un freno a la tendencia nacional, reiteradamente manifestada, de un multipartidismo exagerado. El sistema pretende desalentar la proliferación indiscriminada de partidos.

Pero ello, sin renunciar a conservar, aunque en forma reducida, la representación proporcional, que dé cabida adecuada a un pluripartidismo prudente y racional.

d) Al establecerse 80 colegios uninominales en el país, se disminuye el peligro del "gerrimander", esto es, de una delimitación arbitraria o abusiva de los distritos electorales, que podría darse de establecerse una cantidad mayor de ellos.

O, en sentido contrario, de desvirtuar las ventajas naturales del sistema del escrutinio uninominal, si se disminuyera su número.

e) Finalmente podría señalarse, que el sistema propuesto asemeja en mucho las posibilidades electorales para candidatos políticos e independientes, Y, en todo caso, favorece en unos y otros una mejor selección de personalidades realmente representativas.

2. *Sistema electoral para el Senado*

Para el Senado, la norma constitucional restringió la libertad del legislador, puesto que indica que "a cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional".

Nos parece adecuado que en el marco de la región como colegio electoral plurinominal que elige 2 senadores, se conserve el sistema de representación proporcional de cifra repartidora de Víctor d'Dondt.

Algunas razones en favor del sistema propuesto:

a) La existencia de nueve senadores incorporados por designación, en conformidad con lo dispuesto en el art. 45, es decir, casi una cuarta parte del Senado, y

b) Eligiéndose sólo dos senadores por Región, no es aconsejable otro sistema electoral, en atención a la amplitud geográfica de cualquier circunscripción electoral imaginable.