

PONENCIA DEL
SEÑOR ERIC CAMPAÑA BARRIOS*
SOBRE EL DEBATE
“DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL:
¿NECESIDAD DE UNA REFORMA?”**

Un sistema electoral no es meramente un conjunto de mecanismos que permite, en democracia, al ciudadano elector dar a conocer su opinión y manifestar preferencia por determinados partidos y candidatos a ocupar cargos de representación popular. Es más que eso. Un sistema electoral constituye la base de un sistema político capaz de garantizar congresos y gobiernos estables y eficientes.

El sistema electoral vigente, llamado binominal mayoritario, presenta una característica sui generis por cuanto permite a un solo sector político, con escasamente más de un tercio del electorado (33,4%), obtener la mitad de los escaños del Congreso Nacional. En pocas palabras, esto es como si al interior de una sociedad anónima el poseedor del 34% del capital accionario controlara la sociedad.

La Concertación de los Partidos por la Democracia, con el 56 por ciento de los sufragios que obtuvo en diciembre de 1989 —la anterior elección parlamentaria— estuvo lejos de obtener una representación proporcional a la adhesión ciudadana manifestada en aquel porcentaje.

Bastaría sólo este aserto para demostrar que con el sistema electoral vigente no se podrán alcanzar nunca ni democracias plenas ni coaliciones gubernamentales estables lo que, sin lugar a dudas, constituyen el anhelo de todo el país así como el de su dirigencia política.

Sin embargo, para tratar este tema es necesario elevar el debate y situarnos así sobre la contingencia. Considerando esto, trataré a continuación que mi exposición sea lo más objetiva posible.

*Ingeniero Aeronáutico especializado en Planning and Research. Consejero Nacional y Experto Electoral del Partido Demócrata Cristiano.

**Mesa Redonda realizada en este Instituto el 24 de junio de 1992.

La forma como se gestó este sistema electoral binominal mayoritario vigente deja la sensación que, al fijar sus inspiradores la estrategia política a seguir en el futuro largo, consideraron, como es lógico, todas las alternativas que los distintos avatares de la política pudieran producir y, concretamente, lo que podía ocurrir a partir de los resultados posibles en el Plebiscito de 1988.

Sin duda uno de los efectos probables más importantes de la elección parlamentaria, establecida en la Constitución de 1980, podría ser un resultado tal que, traspasando la elevada barrera de los quórum parlamentarios, permitiera a la oposición de entonces quebrar el cerco institucional formado por el Consejo de Seguridad Nacional (la generación de sus miembros); la institución de los senadores designados; etc.

Existían dos alternativas: el triunfo de la opción SI, que posibilitaba la continuación por 8 años más del gobernante de la época y la alternativa, que en definitiva se dio, el triunfo de la opción NO, que produciría una elección presidencial al plazo estipulado en la Constitución.

De acuerdo a esas circunstancias los autores del sistema electoral examinaron el conjunto de fuerzas y establecieron un sistema binominal mayoritario que, apartándose rotundamente de la tradición y la realidad política electoral chilena, pretendió establecer un conjunto de partidos fuertes, poderosos, en cantidad disminuida respecto a nuestra tradición política.

No cabe duda que un sistema binominal mayoritario neto, puro, privilegia al partido mayoritario, situación que en el caso chileno corresponde —desde 1963— a la Democracia Cristiana. Ello, siempre y cuando no se permitan los pactos electorales. De otra forma, la mejor opción la tendrá siempre la segunda fuerza electoral puesto que, con sólo el 33,34% del total de los sufragios, obtendrá la mitad de los escaños en disputa.

Por tanto, no se puede dejar de mencionar que en la génesis de este sistema los pactos electorales no estaban considerados. Incluso el propio Almirante Merino, Presidente de la Junta Legislativa, fue enfático para recalcar esta decisión. Sin embargo, luego del plebiscito de octubre de 1988, y a pesar que desde agosto del mismo año se conocía el cuadro de composición de los sesenta Distritos que eligen a dos diputados cada uno, este fue modificado dos veces más a la luz de los resultados del Plebiscito.

Luego, y antes de las vacaciones del verano 1988-89, el Presidente de la Junta Legislativa comprometió su palabra en el sentido de que, por ningún

motivo, se aceptarían pactos dentro del sistema electoral. Sin embargo, los partidos y movimientos que apoyaban al gobierno, RN y la UDI —especialmente esta última— presionaron, influyeron y, finalmente, obtuvieron que se incorporaran al sistema binominal los pactos electorales, desvirtuando las características del sistema mayoritario.

Diversos sectores del país llamaron a los conductores de esos dos partidos, afines al gobierno, para que unificaran sus fuerzas en la elección parlamentaria, con miras a la elección presidencial.

Una vez redactada y conocida la ley electoral, pudimos darnos cuenta que ésta es muy sui generis por cuanto su primer artículo comienza señalando que eligirá los dos escaños en disputa, tanto en distritos como en circunscripciones senatoriales, aquella lista que haya más que duplicado a la que la antecede. Con esto se le incorporó un sesgo de proporcionalidad que, en el hecho, degeneró al sistema binominal neto.

Con el sistema binominal —de acuerdo a Sergio Fernández— “se busca la formación de grandes partidos políticos, evitando el fraccionamiento de la representación parlamentaria que en el pasado se mostró ineficaz para el funcionamiento expedito del poder legislativo, descartando el sistema proporcional, por cuanto cualquiera que sea la modalidad que éste adopte, conduce al multipartidismo excesivo, fomenta la ideologización y a las posiciones extremas, impidiendo al pueblo discernir sobre las verdades fundamentales”.

La verdad es que este sistema ha obligado a la formación, por la vía de los pactos, de dos fuerzas que tienden a bipolarizar la situación política.

Lejos de producir una calma, la agudiza y bastaría sólo ver lo que está ocurriendo en los comicios municipales (junio 1992) para darse cuenta hasta qué extremo se podría llevar una agudización de este bipolarismo existente. Nosotros, los que tenemos alguna edad, recordamos las consecuencias que una excesiva ideologización trajo para nuestro país, llegando a quebrar la institucionalidad chilena.

¿Ha disminuido el número de partidos? Hay 13 inscritos conforme a la ley de los Partidos en el Servicio Electoral. ¿Se ha atenuado la discrepancia política? No lo ha hecho. Pero es que este sistema conlleva —en mi opinión— un riesgo muy grande. Lo que debe interesar es que, recogiendo las lecciones del pasado, algunas dramáticas, el país aproveche la experiencia y logre una estabilidad política a través de gobiernos y congresos eficientes y estables.

Lo que ocurre es que el legislador no puede jamás preveer o prever

hechos como sería el que importantes sectores de la vida nacional, que obtuvieren menos de un 29 al 30% de la votación, queden fuera del Congreso Nacional. En este caso, esos sectores, sean de derechas o de izquierdas, pueden conducir con sus reacciones a situaciones extrainstitucionales de alto riesgo.

Ahora bien, no cabe duda alguna, por otro lado, que un sistema proporcional corregido, y recalco lo de *corregido*, si no se corrige, digo, supone el riesgo de promover el multipartidismo. Al existir esto, se comienza a afectar las estabildades y eficacias, tanto del gobierno como del Congreso.

Por tal motivo, ¿cuáles deberán ser —a juicio nuestro— los criterios que informen un sistema electoral que contenga el máximo de las bondades de los distintos sistemas electorales y pueda, a su vez, precaver al máximo posible los riesgos que se conocen?

Debo advertir que estos son criterios absolutamente personales.

Creo que los criterios para una reforma constitucional del sistema electoral chileno deben tender a mantener el debido equilibrio entre la tradición y la realidad política chilena. Deben por ello, apuntar a un sistema proporcional *corregido*, para satisfacer necesidades de eficacia política, tanto en el Gobierno como en el Congreso Nacional. El sistema debe corregir, mediante el dimensionamiento de los distritos electorales, la representación mínima y máxima de los mismos, colocando una barra o umbral mínimo para obtener representación parlamentaria. Esto es, en mi opinión, que aquellos partidos que no obtengan a lo menos un 5% de la votación nacional, no sólo debieran ser borrados de los registros de partidos políticos, sino que no debieran tener acceso al Congreso Nacional.

En democracias, como la alemana, este sistema tiene un umbral o barra, de manera que se pueda ir corrigiendo para inducir, por ese medio, a la creación de partidos políticos y corrientes de opinión sólidas, fuertes, menores en número. También se debieran suprimir los pactos electorales, pero ello no significa suprimir las alianzas políticas.

En mi opinión, una alianza política debe realizarse luego que se ha efectuado una elección general; cuando la ciudadanía se ha expresado y le ha otorgado a cada partido su real peso específico electoral. Entonces, una alianza política de gobierno va a tener, no sólo la necesaria claridad sino que va a tender a colocar en su lugar la equidad de los actores.

El sistema de representación proporcional, además de concordar con nuestra tradición histórica y realidad multipartidista desde fines del siglo

pasado, permite la representación de las principales corrientes de opinión política en proporción a su votación, asegurándoles a las minorías significativas, niveles de participación igualmente proporcionales. Es decir, se evita el riesgo de dejar corrientes minoritarias, pero de votación significativa, fuera de la Asamblea Nacional que constituye el Congreso.

Para mantener la coherencia del criterio anterior, es decir, un multipartidismo moderado, se deben tomar otras medidas de saneamiento del sistema. Al respecto, he escuchado entre especialistas y constitucionalistas algunas discrepancias.

Tomando en consideración la experiencia más que la especialidad, soy partidario de un precepto legal que obligue al parlamentario que es elegido por una determinada tienda política y que luego renuncie a ella, a renunciar también a su cargo de parlamentario, y con ello a su dieta y a esa caja de resonancia pública que es el Congreso Nacional.

Esto evitaría la atomización y la proliferación de los partidos políticos.

Para mantener la coherencia del criterio anterior, es decir, el multipartidismo moderado, es necesario eliminar los pactos electorales, evitando así que las fuerzas políticas pequeñas obtengan representación a costa del aporte de los partidos mayoritarios, pero no tanto por esto, sino que puede suceder, y ha sucedido, que estas pequeñas fuerzas políticas pasan a convertirse, o han pasado a convertirse, en verdaderos árbitros de situaciones conflictivas que involucren a las colectividades más importantes y mayores. Esto es como si, en una sociedad anónima, aquel que posee el 3% de las acciones resulta decisivo sobre aquel que posee el 48% y también sobre el que tiene el 47%, ya que su voto llega a valer más que el 97%.

Pienso que el cambio debe existir en generar la alianza política después de efectuadas las elecciones generales, luego que se conozca el peso real de cada uno de los actores políticos. Deben ser alianzas políticas de gobiernos y no alianzas electorales.

Este sistema debe armonizar al máximo dos fines distintos: concretar la voluntad mayoritaria de una asamblea representativa, que a su vez acoga a la minoría, y posibilitar la existencia de gobiernos estables y eficientes. El marco o límite debe considerar que, un excesivo afán por representar fielmente al país, es uno de los peligros de la proporcionalidad pues tiende a darle a las minorías más poder político que el que les corresponde, con los consiguientes efectos de fragmentación y parálisis del sistema político.

¿Qué otro criterio debe conformar un sistema proporcional corregido?

En mi opinión, éste debe estar compuesto por un sistema de listas cerradas con voto preferencial, tal como existió bajo la vigencia de la Constitución de 1925 y desde 1958 en adelante. Lo anterior le daba al elector la posibilidad de determinar primero al partido, luego a la lista del partido y, finalmente, el candidato de su predilección.

Obviamente estoy hablando de aplicar un sistema D'Hondt, el estadístico belga de fines del siglo XVIII, que es el que establece —mediante la llamada cifra repartidora— el número de electos por lista y dentro de ella.

¿Cómo aplicarlo al país? Mediante distritos de tamaño mediano, con una relación entre electores, habitantes y parlamentarios elegidos (cinco a seis parlamentarios) y, excepcionalmente, con tres o cuatro territorios de escasa población o en distritos que resulten de la división de regiones a los que correspondiera una cantidad mayor de escaños.

La verdad es que en esto no se puede ser estricto y aquí corresponde abandonar la teoría para también considerar la realidad demográfica y geográfica de Chile.

Si tomamos en consideración el censo de 1982, tendríamos en una representación proporcional —un ciudadano, un voto— una Cámara de Diputados de más de 200 miembros y un Senado del orden de 70 senadores. No estamos por eso, ciertamente, pero tampoco estamos por darle a las regiones extremas del país, especialmente a las del sur, un mismo tratamiento y por eso sostengo que en ese caso hay que responder a la realidad demográfica y geográfica del país.

La región XI de Aysén tiene en este momento un mismo tamaño para el Distrito que para la circunscripción senatorial. Elige a la vez dos senadores y dos diputados. En el hecho, tiene el mismo peso un senador que un diputado. Ahora bien, en la proporción de los electores versus habitantes, contrastada con la Región Metropolitana, evidentemente se rompe cualquier esquema. Esto hay que, obviamente, aplicarlo y reconocerlo para salir de la discusión de algunos teóricos que pretenden colocar un molde a este país, que no sólo tiene una loca geografía sino que, a través de ella, nuestra población se distribuye en forma distinta.

Soy partidario de que, con estos criterios, tengamos un sistema bicameral con 150 diputados y 50 senadores, en un número que no tiene por qué

constituirse en un dogma; para, finalmente, señalar que todos los parlamentarios deben ser elegidos por votación popular, excepto los ex presidentes de la República elegidos democráticamente, que hayan concluido su mandato y que no hayan sido objeto de destitución por medio de una acusación constitucional, los que integrarán el Senado en calidad de vitalicios, es decir, la soberanía popular aplicada.