Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 212
Volumen I
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION[MR]

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Revista de Derecho 212: 63-70, 2002 ISSN 0303-9986

SISTEMA ELECTORAL Y REFORMAS A LA CONSTITUCION

JUAN PABLO BECA F.
Universidad Católica de Temuco

En la opinión pública es común vincular las reformas al sistema electoral denominado "binominal mayoritario" con las reformas constitucionales. Si bien el sistema electoral no está establecido en la Constitución, su vinculación política con el tema resulta evidente; la aprobación de las reformas constitucionales podría llevar a un cambio en la integración del Senado, al desaparecer los senadores designados y los por derecho propio, quedando por definir qué pasará con estos cargos, si serán reemplazados o no por senadores elegidos y, en su caso, cómo se les elegirá.

Dieter Nohlen sostiene que para algunos el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado, y señala que se ha llegado incluso a explicar el fracaso de la República de Weimar, en Alemania, por el sistema de representación proporcional. Sin caer en tales exageraciones, resulta innegable que el sistema electoral tiene una vital importancia para el sistema político. El mismo autor señala "que los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de la voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente mediante escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales"[1]. El carácter democrático del régimen político puede verse al menos cuestionado con un sistema electoral que distorsione la voluntad popular.

Si bien no es labor del constituyente establecer qué sistema electoral se aplica en un determinado Estado, le corresponde al menos fijar los criterios y

[1] Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 36.

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

orientaciones que debe tener en cuenta el legislador al definir el sistema electoral. La decisión sobre el sistema electoral incide significativamente en la forma como se llevan o no a la práctica garantías establecidas tanto en la Constitución como en tratados internacionales, tales como la igualdad ante la ley, la igualdad del sufragio y el derecho a ser representado. Igualmente el sistema electoral tiene incidencia en la fisonomía que adquirirá el sistema político de un determinado Estado.

Un sistema electoral se define en torno al principio de representación y la fórmula de decisión, siendo esta última la que permite convertir los votos emitidos en asientos parlamentarios, determinando así los "ganadores" y los "perdedores" de una elección, mientras que el principio de representación explicita el objetivo político del sistema electoral. La fórmula de decisión, que finalmente se traduce en una serie de cálculos matemáticos, puede ser, y a mi juicio debe ser, delegada al legislador, mas no así el principio de representación. El objetivo político del sistema es una decisión de la mayor importancia, y debiera ser abordada por el constituyente.

La Constitución de 1925 establecía, en su artículo 25, el principio de representación del sistema electoral, al disponer 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", optando entonces, claramente, por un sistema electoral de carácter proporcional. Con dicha declaración se asumía, como principio de representación, que las fuerzas políticas del país debían estar representadas en el Congreso en relación al nivel de apoyo con que contaban en la ciudadanía, importando más en consecuencia que el Congreso Nacional fuera un fiel reflejo de la sociedad, a que su integración facilitara la formación de mayorías en su interior. Uno podría estar de acuerdo o en desacuerdo con este objetivo planteado por el constituyente, siendo claramente una decisión política más que jurídica, pero lo que parece poco cuestionable es que esta decisión política reviste la mayor importancia, y por tanto, una vez adoptada, debe consagrarse con la máxima jerarquía posible en el ordenamiento jurídico nacional.

Consecuente con esta definición constitucional, el legislador escogió como sistema electoral aplicable en Chile el de cifra repartidora, una de las tantas fórmulas matemáticas que permiten lograr lo que el constituyente quiso, vale decir, que el Congreso Nacional reflejara, lo más fielmente posible, la realidad política de la sociedad chilena.

La Constitución de 1980, al menos en su texto, y a diferencia de la anterior,

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

no establece criterio alguno para la definición del sistema electoral a aplicar en el país. Podría pensarse entonces que el legislador queda en completa libertad de acción para determinar el sistema electoral aplicable, sin embargo ello es parcialmente cierto, pues éste es materia de una ley orgánica constitucional, lo que limita evidentemente las competencias del legislador ordinario. La ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios no define el sistema electoral ni señala sus características, pero sí establece dicho sistema en su artículo 109 bis.

Se configura así un esquema bastante más rígido que el de la Constitución de 1925, pues si bien en la actualidad el texto constitucional no señala nada sobre el sistema electoral, dando la apariencia de una gran flexibilidad en la materia, nos encontramos con una norma que por sus características podemos considerarla parte del "sistema constitucional", la que establece el sistema electoral hasta sus últimos detalles. La ley orgánica constitucional, dado el alto quórum requerido para su reforma y la diferencia que reviste por ello con la ley ordinaria, se constituye en una norma cuasiconstitucional, formando parte de lo que Mario Justo López denomina el "sistema constitucional".

El sistema constitucional entonces nos presenta un sistema electoral que se ha dado en denominar "binominal mayoritario", cuyo objetivo político, o principio de representación, aunque inconfesado, consiste en contar con dos grandes mayorías a nivel nacional, pretendiendo forzar así el surgimiento de un sistema bipartidista, alejándose de lo que había sido hasta entonces la tradición republicana chilena.

Con la posibilidad de formalizar pactos electorales, el sistema se desnaturaliza, dando lugar al surgimiento de dos grandes bloques, en lugar de dos grandes partidos. Con trece años de vigencia del actual sistema electoral, y cuatro elecciones en que se ha aplicado (1989, 1993, 1997 y 2001), en Chile no hay un sistema bipartidista, pero sí uno de carácter bipolar, con dos grandes bloques o alianzas electorales, que se han mantenido a lo largo de los años. Resulta difícil determinar una sola causa de este panorama político, diferente a los tradicionales "tres tercios" de buena parte del siglo XX, pero sin duda el sistema electoral alguna influencia ha tenido.

La existencia de estas dos grandes alianzas, y la dificultad que el sistema implica para que exista una real competencia entre los integrantes de las mismas, ha llevado a que la decisión sobre la integración del Congreso Nacional pase de los ciudadanos a los partidos políticos, quienes negocian las denominadas "plantillas parlamentarias". A diferencia de lo que podría ocurrir con otro sistema electoral, y de lo que ocurre en otros países, los acuerdos políticos en Chile no se

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

basan en los resultados de las elecciones, sino en especulaciones sobre los mismos, pues los acuerdos se producen antes de las elecciones, falseando de alguna manera los resultados de las mismas. Así, las posibilidades de elección de los ciudadanos se ven seriamente limitadas por la forma como se designan los candidatos, pues es común que los partidos políticos acuerden no presentar una candidatura en determinados distritos o circunscripciones electorales, con el objeto de ceder un "cupo" a un candidato de otro partido y obtener apoyo para su candidato en un distrito diverso. Son los denominados "pactos por omisión".

Otro problema que ha generado el sistema electoral denominado "binominal mayoritario" es la nula representación que obtienen fuerzas políticas minoritarias. Se produce un contrasentido entre la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, la que exige que un partido político obtenga el 5% de los votos en una determinada región del país para poder existir como tal en dicha región, con la Ley Orgánica Constitucional de Elecciones Populares y Escrutinios que le exige, en el hecho, tener un porcentaje bastante mayor que ése y/o aliarse con otros partidos para obtener representación parlamentaria. Cabe preguntarse entonces qué sentido tiene que el artículo 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos señale que las actividades propias de los partidos políticos son sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a cargos públicos de elección popular, y que, por aplicación de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, los partidos con menos apoyo popular se vean impedidos de cumplir esta función.

Un tercer problema que podemos identificar es la nula competencia que existe entre candidatos de un mismo partido político. Cada partido integrante de las alianzas puede, en el mejor de los casos, presentar un solo candidato, obligando a resolver las legítimas diferencias que existen al interior de cualquier partido político democrático –recordemos que la Constitución exige a los partidos políticos contar con una organización que asegure una efectiva democracia interna– dentro del mismo partido, sin considerar la opinión de la ciudadanía. La circunstancia de que los partidos políticos presenten un solo candidato por distrito o circunscripción no se opone de por sí a la democracia interna, y resulta legítimo que los propios partidos resuelvan sus asuntos internos, pero la nula posibilidad de proponer a la ciudadanía más de una alternativa impide considerar la opinión ciudadana a la hora de resolver sus diferencias.

La garantía general de la igualdad ante la ley y específicamente en el ámbito electoral el principio del sufragio igualitario se ven vulnerados con el sistema "binominal mayoritario". En el mismo sentido, el ex presidente de la Cámara de

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Diputados Gutemberg Martínez, señala que "un sistema electoral será transparente en la medida en que logre reflejar el principio de la igualdad del voto de cada elector"[2], vinculando la transparencia del sistema con la proporcionalidad del mismo.

El voto igualitario es definido por el profesor Humberto Nogueira como aquel en que "cada elector cuenta con un solo voto, con la misma influencia y valor de resultado"[3]; y en el sistema que nos rige actualmente no todos los votos tienen la misma influencia ni el mismo valor de resultado. El votar por un candidato independiente o por un candidato de un partido pequeño que no integra alguna de los dos grandes alianzas electorales, equivale, en la práctica, a desperdiciar el voto, pues su valor de resultado es nulo. Esto es claramente percibido por la ciudadanía, y es un factor que permite explicar, en parte, la creciente concentración de las preferencias electorales en dos bloques desde el año 1989, en que debutó el actual sistema electoral[4], así como el creciente número de personas, especialmente jóvenes, que no participan del proceso electoral. La ciudadanía prefiere hacer con su voto algo "útil", sin desperdiciarlo en un candidato sin opciones reales de ser elegido, o bien, abstenerse de votar, con lo que el sistema político se estanca, sin el surgimiento de alternativas distintas a los dos bloques mayoritarios.

Dadas estas características de nuestro actual sistema electoral, podemos concluir que su principio de representación consiste en contar con dos grandes bloques, integrados cada uno de ellos por más de un partido político, y que estos bloques tengan en el Congreso Nacional una representación relativamente pareja, con una leve superioridad a favor del que tenga más apoyo ciudadano. Esto se logra sobrerrepresentando al bloque que obtiene la segunda mayoría, y excluyendo del parlamento a los bloques que no logran estar entre los dos primeros, así como a los partidos políticos que no integran alguno de los bloques.

Si bien es cierto que en el Congreso Nacional se da una cierta proporcionalidad entre los votos obtenidos por los partidos políticos y su representación parlamentaria, esta proporcionalidad, al menos al interior de cada alianza, guarda

[2] Martínez Ocamia, Gutemberg, "Redefiniciones y propuestas en torno al concepto de transparencia electoral", intervención en Foro Iberoamericano "Transparencia Electoral y Rediseño de los Partidos Políticos", Caracas, Venezuela, 1997, Cámara de Diputados de Chile, sin fecha, página 2.
[3] Verdugo Marinkovic, Mario; Pfeffer Urquiaga, Emilio; Nogueira Alcalá, Humberto, Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 1994, página 156.
[4] En 1989 los partidos que actualmente integran la Concertación de Partidos por la Democracia y la Alianza por Chile, en conjunto, totalizaron un 62,22% de los votos, mientras que el año 2001 los mismos partidos totalizaron un 73,93% de las preferencias.

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

relación con la negociación, previa a la elección, que hacen los partidos políticos al determinar los candidatos. Imposible resulta así saber el real apoyo popular de un partido político que no presenta candidatos en la mayor parte de los distritos electorales.

La sociedad contemporánea exige que los sistemas políticos sean justos y eficientes[5], y ello requiere un sistema electoral acorde con la realidad política en que se quiera aplicar. Evidentemente no hay recetas únicas en esta materia, los sistemas electorales son múltiples, y la selección de uno de ellos, o la creación de uno nuevo dependerá de elementos fácticos y políticos, tales como la cantidad de partidos políticos existentes, el grado de distancia ideológica entre ellos, las características del electorado, la división político-administrativa del país, las características geográficas y factores históricos, entre otros, además de la determinación del objetivo político –principio de representación– que se quiera lograr con el sistema electoral. Por ello cada país cuenta con su propio sistema electoral, si bien hay dos grandes familias de sistemas electorales, los proporcionales y los mayoritarios, no podemos simplificar el problema diciendo que hay dos sistemas electorales. Por citar sólo algunos ejemplos, entre los proporcionales encontramos sistemas de divisor y sistemas de cuociente, existiendo más de uno en cada una de estar categorías; y entre los mayoritarios encontramos sistemas de mayoría relativa y de mayoría absoluta y sistemas con circunscripciones uninominales, binominales o plurinominales.

Sin duda la decisión sobre el sistema electoral que debe aplicarse en un país no es cosa fácil. Al efecto resulta orientador el intento de Duverger por sistematizar los efectos de los sistemas electorales. Este autor señala que los sistemas mayoritarios a dos vueltas tienden hacia un sistema bipolar y a mostrar una imagen de la realidad política en que no se advierten con claridad los matices, y que los sistemas proporcionales tienden a un sistema pluripartidista y a mostrar la opinión ciudadana con todos sus matices[6]. Si bien hay una cierta relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, y entre el sistema electoral y la estructura de la representación, estas relaciones no son absolutas ni automáticas, como lo reconoce el propio Duverger[7], pero son antecedentes que deben ser considerados

[5] Martínez Ocamia, Gutemberg, "Redefiniciones y propuestas en torno al concepto de transparencia electoral", intervención en Foro Iberoamericano "Transparencia Electoral y Rediseño de los Partidos Políticos", Caracas, Venezuela, 1997, Cámara de Diputados de Chile, sin fecha, página 4.
[6] Nogueira Alcalá, Humberto, Regímenes políticos contemporáneos, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1993, página 134.
[7] Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 335.

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

por el constituyente y el legislador al diseñar o escoger un sistema electoral.

Nogueira señala que "un sistema electoral sólo puede acentuar o amortiguar las tendencias de opinión de la ciudadanía, ejerciendo un influjo hacia un determinado sistema de partidos"[8]. Nohlen afirma que todos los sistemas electorales tienden a reducir el número de partidos políticos y a favorecer a los partidos grandes, pero que éstos se distinguen según el grado en que reducen el número de partidos y favorecen a los partidos grandes. Así, según este autor, es posible asignar a los sistemas mayoritarios un efecto más concentrador y reductor del número de partidos que a los sistemas proporcionales[9].

Teniendo claro que el sistema electoral influye en el sistema de partidos, aunque no es un factor determinante, a la hora de decidir sobre el sistema electoral que se debe aplicar en Chile habrá que decidir si se quiere fomentar la actual tendencia a la bipolarización, con el riesgo descrito de estancamiento del sistema y marginación del mismo de algunos potenciales electores, o si se prefiere combatir esta tendencia, fomentando un sistema multipartidista, corriendo el riesgo de sacrificar la estabilidad y nivel de acuerdos que caracteriza en la actualidad al sistema político chileno.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que un cambio del sistema electoral, por sí solo, no debiera producir mayores transformaciones en la fisonomía del sistema político chileno si ésta guarda relación con la real estructura de la sociedad política. En países homogéneos, a pesar de existir un sistema electoral proporcional, existen sistemas bipartidistas, como señala Nogueira al citar los ejemplos de Austria, Colombia y otros[10]. Por ello, si se considera que los acuerdos políticos en Chile son sólidos, y no únicamente alianzas electorales artificialmente creadas por el sistema binominal mayoritario, la introducción de criterios de proporcionalidad en el sistema electoral no debiera afectar mayormente la fisonomía de nuestro sistema político ni los importantes acuerdos alcanzados en los últimos años.

La tendencia comparada es hacia la instauración de sistemas proporcionales, que desplazan el principio de representación por mayorías, lo que resulta más democrático, en el sentido de que refleja con mayor precisión la realidad de la

[8] Nogueira Alcalá, Humberto, Regímenes políticos contemporáneos, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1993, página 134.
[9] Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 341.
[10] Nogueira Alcalá, Humberto, Regímenes políticos contemporáneos, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1993, página 137.

Artículo: Historia y Derecho Constitucional: Sistema electoral y reformas a la Constitución
Revista: Nº212v1, año LXX (Jul-Dic, 2002)
Autor: Juan Pablo Beca F.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

sociedad en el parlamento y demás órganos de representación ciudadana. Sin embargo, junto con ello, se han introducido métodos proporcionales impuros, los que tienden a corregir los efectos de un pluripartidismo exagerado con partidos excesivamente fragmentados.

Chile debiera insertarse en esta tendencia. Actualmente se hacen esfuerzos importantes por mejorar la Constitución con el objeto de hacerla más democrática y más acorde con nuestra realidad política, y como ya se dijo, el diseño del sistema electoral no es un tema ajeno al constituyente, y por ello debe estar presente al reformar nuestra Carta Fundamental. La introducción de criterios de proporcionalidad contribuiría a solucionar las falencias descritas del sistema binominal mayoritario, contribuiría a hacer más democrático y justo nuestro sistema político, posibilitaría la construcción de acuerdos más sólidos que los actuales entre los actores políticos –los que podrían basarse en el real apoyo ciudadano de cada uno de ellos, en lugar de las especulaciones en que suelen sustentarse en la actualidad–, y permitiría integrar a actores políticos que actualmente quedan marginados de acceder a órganos de decisión política. Ello sin duda contribuiría a darle mayor estabilidad al sistema político y a integrar a ciudadanos, especialmente jóvenes, que se sienten al margen del mismo.