

# ANÁLISIS DEL FUTURO SISTEMA ELECTORAL \*

CARLOS CRUZ-COKE OSSA  
Universidad de Chile

Señor Decano, señor Director, señores profesores, ayudantes, amigas y amigos:

En primer lugar, quiero agradecer la posibilidad que me otorga el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, de tratar este tema referente al sistema electoral, el cual está siendo objeto de muchos debates y que, por su importancia, diversas personas nos hemos especializado en su estudio. Pero en este momento se me coloca en el problema de ser el primero en lanzar ideas al viento, en circunstancias que el anteproyecto sobre el régimen electoral aún no se encuentra en situación de ser estudiado tanto por la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales como por el Consejo de Estado. Por lo tanto, les solicito paciencia y concentración, por cuanto no se trata solamente de un problema de tipo jurídico, sino que en él hay involucrado, incluso, problemas matemáticos, que escapan a mi capacidad. No soy muy versado en matemáticas y, para estudiar esta materia, he debido compenetrarme de ella con esmero, y, en ciertos rubros, con suma dificultad.

Se entiende por sistemas electorales a un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales tendientes principalmente al objeto de designar a los gobernantes por los gobernados. Y así se

- Conferencia dictada en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile por el profesor de Derecho Político y Constitucional de la U. de Chile, don Carlos Cruz-Coke Ossa, en que abordó los diversos regímenes electorales como antecedente para la futura ley orgánica constitucional sobre sistema electoral público, el 9 de mayo de 1984.

habla de sistemas electorales, de derecho electoral, de operación electoral, de sistemas de escrutinios, o de régimen electoral, que, para estos efectos, son términos sinónimos, y que usaremos a lo largo de toda la exposición.

Se trata, básicamente, de responder a tres planteamientos, que son amplios y complejos. En primer lugar, ¿qué? En seguida, ¿qué vamos a hacer? Y, por último, ¿cómo hacerlo?

Ello puede darles una idea de lo que el Director del Instituto, don Gustavo Cuevas, me ha pedido que explique, y de la dificultad que implica el hecho de entrar a responder acerca de estos tres problemas.

Vamos a dividir esta exposición en ciertos puntos capitales. El primero de ellos es el antecedente constitucional previo. *¿Qué antecedentes constitucionales previos existen en esta materia?*

Hace unos tres meses me correspondió exponer ante el Consejo de Estado y la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales acerca de la futura ley de los partidos políticos. En esa oportunidad señalé —y estuvo conteste conmigo la gran mayoría de ambos organismos— que el sistema electoral tenía tanta o más prioridad que el estudio del régimen jurídico de las colectividades políticas.

¿Y por qué es incluso más importante? Porque lo referente a los partidos políticos, prácticamente aparece resuelto en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política de 1980, al establecer cuáles son las características de las futuras agrupaciones políticas, su funcionamiento, el sistema de democracia interna que va a existir en ellas, sus obligaciones y prohibiciones.

Por otra parte, agruparse políticamente es muy fácil. Aristóteles dijo que “el hombre es un animal político”. Tiende, por naturaleza, al estado de sociedad, a hacer política, a vivir políticamente. Lo que se entiende por gran política, naturalmente. Por lo tanto, el problema de agrupación política es mucho más fácil —el individuo por inercia se agrupa— que aquel de establecer un sistema electoral, o un régimen electoral determinado, que ya pasa a constituir

algo propio de especialistas, no una situación natural del individuo, como sucede en lo que respecta a los partidos políticos.

Así lo entendió también el Consejo de Estado. Incluso, el anteproyecto de partidos políticos elaborado por este organismo fue entregado al Presidente de la República, y se anuncia su envío al Poder Legislativo. Asimismo, prácticamente está terminado el estudio del proyecto sobre el Tribunal Calificador, y dentro de unos quince o veinte días el Consejo de Estado y la Comisión Fernández entrarán a ocuparse del anteproyecto de ley sobre el sistema electoral.

Asimismo, es interesante consignar que durante la discusión de la Constitución de 1980 —llevada a cabo entre el año 1973 adelante— hubo diversos planteamientos en materia electoral.

Me tocó participar en una subcomisión que designó la Comisión Constitucional que presidió don Enrique Ortúzar, en la cual juntamente con otros profesores elaboramos algunas alternativas. En definitiva, las que se plantearon quedaron un poco en familia, porque una fue formulada por un primo mío, Ricardo Cruz-Coke, y la otra la planteé yo. Ambas partían sobre la base de un sistema electoral de tipo mayoritario. No quiero referirme en detalle a ellas, porque pienso abordar esta materia en general cuando trate, precisamente, los sistemas electorales.

El segundo elemento constitucional del cual hay que partir es *lo que establece la Constitución Política del Estado en esta materia*. Y debemos comenzar por esta base previa para poder determinar qué régimen electoral deberemos aplicar en un momento determinado.

La Constitución Política —que es un hecho de la causa, como lo han señalado, incluso, algunos políticos de oposición— parte de ciertos planteamientos que se relacionan con la materia que entramos a tratar.

En primer lugar, está el artículo 18, que dice:

“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios,

en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”.

Otro precepto importante que tiene relación inmediata con esta materia es el artículo 26 de la Carta Fundamental, que establece el procedimiento de elección del Presidente de la República, y al cual, por su alcance, pues se trata de un sistema mayoritario, daré lectura:

“El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.

“Si a la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas”.

He citado esta disposición por su alcance, en lo que respecta a la generación de diputados y senadores.

En seguida, viene el artículo 43 de la Constitución referente a la forma como se originará la futura Cámara de Diputados, y dice:

“La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”.

Por lo tanto, aquí ya estamos en presencia de la ley orgánica constitucional respectiva, que está relacionada con esta exposición.

A continuación, tenemos el artículo 45, que establece el sistema de elección del futuro Senado, y que dice:

“El Senado se integrará con miembros 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”.

Aquí nuevamente hay una remisión de la Constitución a la ley orgánica constitucional respectiva, que es la que nos interesa.

También guarda relación con esta materia el artículo relativo a los partidos políticos, y que aparece resuelto ya en el anteproyecto sobre partidos políticos. Asimismo, la disposición décima transitoria, que es un poco “lirica”, por cuanto supone la existencia del receso partidista durante todo este lapso, lo cual, en el hecho, ustedes saben que no ocurre. Además, los artículos 13 al 17 permanentes de la Constitución, que determinan las calidades que tiene el ciudadano para votar: requisitos, modalidades, suspensión, pérdida de la ciudadanía.

Otra norma importante relacionada con el régimen electoral es el artículo 8° de la Constitución que, en su inciso segundo, proscribire personas, grupos y, por lo tanto, partidos políticos, que el inciso primero declara ilícitos y contrarios al ordenamiento institucional de la República, que son aquellos que preconizan la lucha de clases, la violencia, un orden jurídico totalitario, etcétera, y a los cuales no es del caso referirnos en este momento.

Reitero que la responsabilidad que se me ha entregado es muy grande, porque, no obstante la ignorancia que yo tenga en esta materia, la fatalidad de los acontecimientos me sitúa en estos momentos como una especie de “brulote” para lanzar la primera piedra en materia electoral, ya que el tema no ha sido aún tratado ni en el Consejo de Estado ni en la Comisión Fernández. De modo que tendré que decir, como en la vieja comedia, “perdonad sus muchos errores”, por cuanto la buena intención la tengo.

Este es el primer capítulo del cual voy a partir.

¿Cuáles son los *antecedentes políticos e institucionales existentes acerca de todo régimen electoral que es necesario elaborar?* Desde luego, debemos remontarnos a Juan Jacobo Rousseau, quien en el siglo XVIII, afirmaba en “El Contrato Social”, en el libro cuarto, lo siguiente: “Podré hacer muchas reflexiones sobre el derecho a voto, pero éste es un derecho del cual no se puede privar a los ciuda-

danos”<sup>1</sup>. Este esquema planteado en esa época por Rousseau es la base del estallido de la revolución francesa y de todo el constitucionalismo clásico, que se desarrolla a partir de ese período. La idea de “un hombre, un voto” y la de que la generación del poder nace de una mayoría ciudadana que, en un momento dado, expresa su sentir. Y sobre esta base, se va construyendo todo el ordenamiento constitucional, lo que se llama la democracia constitucional, que se establece en el siglo XIX, y es perfeccionada en el siglo XX.

Por consiguiente, vamos a partir de ciertas premisas que, además, recoge el ordenamiento jurídico permanente de la Constitución. La primera es que el derecho a voto no es una función, sino que es un derecho, e incluso pasa a ser un deber. En seguida, la de que el sufragio es universal. Hemos terminado ya con la etapa del sufragio restringido, de la negación del sufragio a las mujeres, o por razones de índole racial o religiosa. Hoy día sólo existen ciertas indignidades o incapacidades inherentes al elector, como aquel que es menor de edad, o aquel que sencillamente tiene un problema mental, por citar algunos casos particulares.

Dentro del cuadro en que ahora entramos a actuar, ya nos alejamos de la eleccional nacional a nivel de Presidente de la República o de más alta autoridad. Entramos a tratar la elección de diputados y senadores del futuro Congreso Nacional; por lo tanto, de *las elecciones nacionales en el cuadro de las circunscripciones electorales*. Aquí es donde el asunto se complica y ustedes podrán comprobar que es bastante difícil, por oposición, naturalmente, a las elecciones nacionales que eligen Presidente de la República, que es el caso, como lo citaba antes, relacionado con el artículo 26 de la Carta Fundamental.

Resumiendo lo que dije, ¿cuál es el planteamiento constitucional al respecto? Hay 120 agrupaciones electorales que eligen diputados. Hay trece agrupaciones electorales —constituidas por las regiones del país— que eligen, a su vez, senadores.

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, *Contrato Social*, Libro IV, Cap. 1º, M. Halbwachs, edition Aubier, Paris, 1962 (original en francés).

Tercer elemento: las elecciones son directas, por mandato expreso de la Constitución. O sea, no hay sufragio de segundo grado, como ocurre en los Estados Unidos donde el primer mandatario es elegido en los respectivos Estados, pero los electores del Estado votan, cincuenta días después, por los candidatos que tienen la más alta mayoría en cada uno de ellos. Aquí, en cambio, la elección es directa: Juan Pérez vota por Juan Pérez, quien es elegido, si logra una mayoría determinada.

El otro problema al cual nos enfrentamos es el de *la descripción de las circunscripciones para elegir diputados*. Como ya lo mencioné, la Constitución habla de 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. Entonces, cada distrito si elige un diputado —ya vimos que los senadores serán elegidos por regiones— constituiría una circunscripción electoral.

Lo anterior es muy importante, porque aquí se presenta una situación que constituye una de las grandes genialidades de los teóricos de las elecciones. Me refiero al problema del Gerrymander. Esta denominación deriva de un gobernador del Estado de Massachusetts de apellido Gerry, en los Estados Unidos, que en los años de 1812 y 1813 desocupaba las circunscripciones electorales con el objeto de lograr una mayoría de votos republicanos sobre los votos demócratas. Por ejemplo, si la circunscripción de Massachusetts, o de Boston, tenía más votos republicanos, la mantenía. Pero si había una circunscripción demócrata, la unía a la republicana, y como los republicanos tenía más votos que los demócratas, lograba la diputación para su partido. Entonces, desocupaba la agrupación para lograr mayoría a favor de los republicanos. Un asunto muy complejo, ingenioso y difícil, pero que se sigue produciendo en Derecho Comparado. En Francia, ha sucedido en numerosas oportunidades, e incluso, en Chile <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La agrupación electoral de la provincia de Colchagua aumentó en la década del 30, con la incorporación del departamento de Santa Cruz, asegurando votos y diputados conservadores, a expensas de Curicó, que refle-

Por lo tanto, esta situación debemos preverla de alguna manera, y en Derecho Comparado, precisamente para la elección de los miembros de las Cámaras, existe un procedimiento para la reformulación de los distritos. Por ejemplo, en Australia, cada diez años; en Bélgica, cada diez años; en Canadá, cada diez años. En Alemania Federal se fija el distrito electoral en cada elección. En la India, cada diez años; en Irlanda, cada doce años; en Nueva Zelanda, cada cinco años. En Gran Bretaña, cada quince años. Y hay una comisión que va determinando cuál es el alcance de la circunscripción, de acuerdo con el número de habitantes, de modo que exista una relativa equiparidad dentro de los diputados elegidos, en cuanto al número de votantes de cada uno de los distritos<sup>3</sup>.

Tal problema deberá ser resuelto también, de alguna manera, por la ley orgánica del sistema electoral, si existen 120 distritos para elegir diputados, y en el evento de que se elija un diputado por distrito. Será el Tribunal Calificador de la República o el Servicio Electoral, el que deberá determinar cómo se va a constituir un distrito, y si habrá equivalencia en número de votantes de cada uno de los distritos, a fin de que haya cierta equiparidad de los electores que en el día de mañana generen la Cámara de Diputados.

Debo destacar que este asunto no es nuevo en el Derecho Político chileno. Ustedes saben perfectamente que es necesario dar representación a todo el territorio. Por el hecho de que Coihaique sólo tenga 35 mil habitantes, no se le puede negar la posibilidad de contar con dos senadores y con diputados, no obstante que Santiago, con cuatro millones y medio de habitantes, tendrá igual número de senadores. Pero no es posible tampoco dejar sin representación a Coihaique, y a la undécima Región.

Es un asunto bastante complejo. En Chile, se ha dado el caso absurdo de que el tercer distrito de Santiago, constituido por las

---

jaba una votación mayoritariamente liberal (departamentos de Curicó y Mataquito).

<sup>3</sup> BUTLER, David, *Sistemas Electorales*, Revista de Estudios Públicos Nº 13, Verano de 1984. Centro de Estudios Públicos, pp. 67 y ss.



comunas del sur y del oriente —desde Las Condes hasta San Miguel, y llegaba hasta San Bernardo—, elegía cinco diputados, los cuales, para ser elegidos, precisaban cada uno de doscientos a doscientos cincuenta mil votos a lo menos. En cambio, en Mataquito y Curicó bastaban cuatro mil quinientos votos para ser elegido. Como ya lo he dicho, se trata de un problema bastante delicado, que debe ser conjugado en forma conveniente para que haya equiparidad, y que al mismo tiempo, no queden algunas circunscripciones sin representación. Esta situación se ha dado en Chile, y es necesario entrar a reglamentarla en la futura ley electoral.

Vamos ahora a otro punto muy importante. *¿Cuáles son los diversos sistemas de escrutinio?* François Musselier dice que “en la caja de juegos parlamentarios, el juego más instructivo y el más entretenido es aquel que se recomienda para los días de lluvia y para después de almuerzo en las vacaciones, y este juego es la ley electoral. Los parlamentos votan las leyes electorales prácticamente en cada una de sus legislaturas, con la esperanza que tienen los diputados de asegurarse por ese camino su reelección en la próxima legislatura”<sup>4</sup>.

Ustedes pueden apreciar que éste no es solamente un problema jurídico, sino que también un problema político, y Francia lo ha vivido en forma permanente, porque por esa nación han pasado todos los sistemas electorales más inimaginables. Por ejemplo, la Cuarta República, por citar un caso, inventó un sistema electoral de “panachage” —que veremos posteriormente— que le dio primacía durante veinticinco años a tres grandes partidos políticos: el partido Socialista, el Movimiento Republicano Popular y el partido Radical Socialista. Y de esa manera, contuvieron al partido Comunista y el movimiento degaullista (Reunión du Peuple Français), que empezó a gestarse en la década del 50.

<sup>4</sup> Citado por COTTERET, Jean Marie et EMERI, Claude, *Les systèmes électoraux*. Collection “QUE SAIS-JE”. Presses Universitaires de France, Paris, p. 45 (original en francés).

De ahí la importancia que reviste el hecho de que el estudio del sistema electoral se lleve a cabo a través de una ley orgánica constitucional. Claro que lo referente a la ley orgánica constitucional presenta también sus problemas. Es conveniente que una ley destinada a fijar el sistema electoral de generación de diputados y senadores no pueda ser fácilmente reformada, y que requiera de una mayoría de los tres quintos de diputados y senadores para ello, como lo señala la Constitución Política, pero, por otra parte, se corre el riesgo de que si se elabora una ley orgánica constitucional, y el sistema electoral resulta un fracaso, va a costar mucho modificarla. Pero al menos —y esto es lo importante— no ocurrirá lo que sucedía en cada legislatura francesa, en que se cambiaba el sistema, según las conveniencias. Por lo menos, habrá estabilidad, que es lo que interesa en un sistema electoral.

*¿Cómo podrían definirse los diversos sistemas de escrutinio?* Entrando ya en materia, vamos a ver en qué consisten y cuáles son las grandes variantes en este aspecto.

*La primera variante es el llamado escrutinio mayoritario*, definido como un sistema en virtud del cual el candidato que obtiene más votos es proclamado elegido. Es lo más sencillo. Se presentan cinco candidatos, uno de ellos sacó un voto más: éste es elegido diputado, bastando la simple mayoría relativa para ser electo.

Esta variante tiene una subclasificación: escrutinio mayoritario uninominal y escrutinio mayoritario plurinominal. En el uninominal, se elige un diputado por distrito, es decir, se divide el país en tantos distritos como el número de diputados que se elige. Gran Bretaña está constituida por 650 distritos electorales. Por lo tanto, hay 650 diputados. Cada distrito envía un diputado a la Cámara de los Comunes. Curiosamente, este procedimiento se utiliza en la Academia Francesa y en Gran Bretaña. Uno lo generó Richelieu, y el otro Walpole, que fueron contemporáneos en el siglo XVII.

El escrutinio plurinominal es mucho menos frecuente. Se trata del sistema de listas bloqueadas. El elector debe votar por una u otra lista, sin que pueda modificarla. La lista que obtiene un voto más, gana las diputaciones. Puede haber un distrito electoral que

elija a cinco diputados. Si la lista uno sacó diez mil votos, y la lista dos, nueve mil quinientos, la lista uno se lleva todos los diputados del distrito.

Tal procedimiento se aplicó en Turquía en 1960, y fue muy criticado, porque con el 43 por ciento de los votos el partido Demócrata obtuvo el 93 por ciento de las diputaciones. Es decir, una mayoría abismante.

Asimismo, este escrutinio se clasifica en *escrutinio mayoritario a un turno*, que es el caso de Gran Bretaña, y en *escrutinio mayoritario a dos turnos*, que se practica en Francia. El primero se denomina escrutinio mayoritario puro, el segundo, escrutinio mayoritario impuro.

El primero, o sea el escrutinio mayoritario de un turno —el puro—, se aplica, como ya lo dije, en Gran Bretaña. En él basta la simple mayoría, se divide el Colegio Electoral de acuerdo con el número de diputados. Son 650 distritos: 650 diputados. El que obtiene un voto más, es elegido. Después vamos a analizar las ventajas y las desventajas que tiene este sistema.

¿Dónde se aplica tal sistema? Prácticamente en todos los países anglófonos: Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Canadá, Sudáfrica, India, Sri Lanka, Paquistán, Bangladesh, Federación Malaya, Singapur, etcétera. Casi todos los países que fueron antiguas colonias de la corona británica.

Viene enseguida el escrutinio mayoritario a dos turnos, que es llamado impuro. Este contempla el sistema de "ballotage". ¿En qué consiste? También aquí la división de los distritos electorales corresponde al número de diputados por elegir, pero para ser elegido diputado se requiere obtener, en el primer turno, mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Si ninguno de los candidatos la obtiene, se va a un segundo turno, en el cual hay dos variantes: o concurren las dos más altas mayorías, como va a ocurrir en la elección presidencial chilena, o, sencillamente, se produce una situación de desistimientos de las candidaturas que han rematado en tercero, cuarto, quinto o sexto lugar, a favor de las que lograron las dos más altas mayorías. Entonces, en el segundo turno, van a

la lucha estas últimas. De manera que si, en el primer turno, un candidato obtiene la mayoría absoluta, es elegido. En el segundo turno, desde luego, no es necesario contar con mayoría absoluta. Basta la simple mayoría, la mayoría relativa.

Tal sistema se aplica en Francia, Ecuador, Argentina, Unión Soviética, pero en este último país nunca ha existido segundo turno, como tampoco ha ocurrido en los países de la órbita socialista, debido a que el partido Comunista monopoliza todas las candidaturas, sin contrincantes ideológicos.

Los franceses dicen que "en el primer turno, se elige, y en el segundo, se elimina". Y ésta es la verdad del sistema. El procedimiento también se aplica en Australia, pero con una modalidad denominada el "voto alternativo", que no es del caso precisar en este instante.

La ventaja del sistema es que incrementa en forma extraordinaria la moralidad del escrutinio. Los partidos pequeños van desapareciendo y vemos que se da lugar a la existencia de grandes colectividades, múltiples, pero muy disciplinadas y fuertes.

Aplicación del sistema impuro: Alemania, durante el imperio guillermiano; en Francia se aplica en la Tercera República y, posteriormente, en la Quinta República, y en Australia. Estos son los países más importantes. Tengo entendido que también en Venezuela y en Argentina, pero no sé si, en definitiva, han prosperado las iniciativas.

En Francia, a partir de la Constitución de 1958, el sistema fue impulsado por Michel Debré, quien fuera Primer Ministro y actual diputado a la Asamblea Nacional Francesa.

El doble turno tiene un elemento que lo favorece mucho y que ha sido llamado "la ley del umbral", y consiste en que, para poder presentarse al segundo turno, el candidato requiere haber obtenido, por lo menos, el 10 por ciento de los votos válidamente emitidos, en el primer turno. Esta exigencia proviene de una ley dictada en 1966 y se ha elevado, incluso, al 12, al 13 y hasta el 15 por ciento, en los diversos distritos electorales en que se divide la Asamblea Nacional Francesa.

*¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes que es necesario destacar de los escrutinios mayoritarios?*

En primer lugar, el escrutinio mayoritario —tanto el primero como el segundo turno— significa una gran simplicidad para el elector y el escrutinio mayoritario a un turno da lugar al Régimen Político bipartidista. Ejemplos claros son los del Reino Unido y Estados Unidos de América.

En segundo lugar, proporciona gran estabilidad al gobierno, como consecuencia de la elección. Permite un mayor conocimiento de los candidatos por parte de los electores. El elegido —esto es muy importante— responde verdaderamente a sus electores. No es otro, un tercero, que por diversas circunstancias es elegido: es el candidato por el cual se votó. También da lugar a una ley psicológica fundamental en materia electoral, que es la del “voto útil”. El elector vota en forma útil, no desperdicia el voto: tiende a votar por un candidato que signifique una fuerte mayoría, con grandes probabilidades de triunfar. Por tanto, el sistema constituye un perfecto barómetro de la vida política. Disminuye la influencia del partido en la designación de los candidatos. La influencia del elector en su distrito es mucho más fuerte que la que tiene el partido político.

Como ya lo dije, el sistema ha tenido un éxito bastante importante en Francia.

*¿Cuáles son sus inconvenientes?* Desde luego, es injusto, y, a veces, llega a ser inmoral. Y quiero señalarlo en forma gráfica. Veamos cuáles son las circunscripciones, y los resultados: las circunscripciones son A, B y C. Compiten candidatos de Derecha y de Izquierda. Supongamos que en la circunscripción A la Derecha obtiene 20 mil electores, y la Izquierda, 5 mil. En la circunscripción B, la Derecha obtiene 5 mil electores, y la Izquierda, 60 mil. Finalmente, en la circunscripción C, la Derecha obtiene 20 mil electores, y la Izquierda, 10 mil. ¿Qué pasa? Desde luego, la Derecha elige en la circunscripción A; la Izquierda, en la circunscripción B, y la Derecha elige en la circunscripción C. Por consiguiente, la Derecha logra dos diputados, y la Izquierda, un diputado. Pero, ¿qué ha su-

cedido? Que la Izquierda, con 75 mil votos, obtuvo un diputado; en cambio, la Derecha, con 55 mil votos, sacó dos diputados<sup>5</sup>.

Tal es el inconveniente de desproporción y representantes que ofrece el procedimiento y constituye una de las grandes críticas que se formulan al sistema electoral mayoritario, sea a un turno, o a dos turnos.

El sistema mayoritario da lugar a la denominada "ley del cubo", que es muy interesante en materia electoral, y que puede ser descrita de la siguiente manera: la relación entre los asientos o escaños ganados por los partidos, es igual al cubo en proporción a los sufragios válidamente emitidos. Por ejemplo, un partido puede obtener el 43 por ciento nacional, y lograr una mayoría de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Es impresionante cómo va subiendo el número de escaños respecto del número de votos que se produce. Por ejemplo, durante la Quinta República, en 1958, el Partido Comunista eligió diez diputados. En total, votaron por los comunistas 3.882.000 electores. La Unión de la Nueva República, de De Gaulle, logró 189 diputados, con 3.604.000 votos. Menos que los comunistas. Por consiguiente, el Partido Comunista necesitó para cada diputado 388.200 votos; en cambio, la Unión de la Nueva República precisó apenas 19.100 votos. O sea, no hay ninguna proporcionalidad entre uno y otro.

El sistema de doble turno tiene también el inconveniente de que da lugar a lo que los franceses llaman "le partage du fromage": "la división del queso". En el momento de los desistimientos, se

<sup>5</sup> El cuadro siguiente simplifica el ejemplo:

PARTIDOS	CIRCUNSCRIPCIONES			RESULTADO
	A	B	C	
DERECHA	30.000	5.000	20.000	2 electos
IZQUIERDA	5.000	60.000	10.000	1 electo

<sup>6</sup> Los partidos de Derecha obtienen dos diputados elegidos con un total de 55.000 votos y los partidos de Izquierda, un diputado elegido con 75.000 votos.

producían las “ventas de candidaturas”. Esto sucedió, sobre todo, durante la Tercera República. “Yo renuncio a ir en la agrupación de Gironda, si ustedes apoyan a otro correligionario en la de Aisne. Pero a mí me pagan dinero, si me retiro...”.

Tales circunstancias podrían producirse. En la actualidad el problema se ha superado en gran parte, porque por naturaleza, los partidos han tendido a la formación de coaliciones de oposición y Gobierno<sup>6</sup>.

Se favorece, asimismo, lo que se conoce como “feudos electorales”, lo cual da lugar a la “cooptación” de los futuros candidatos. El diputado que ha sido elegido varias veces en una agrupación, prácticamente “coopta” su diputación a su hijo, cuando decide alejarse del cargo. Y como se apellida Gide, y, naturalmente, el hijo también, y todos los electores quieren seguir votando por Gide, éste tiene asegurada la diputación por tres o cuatro generaciones. Puede ocurrir este fenómeno. ¡En materia electoral pasan las cosas más increíbles!

El otro inconveniente del sistema es que puede paralizar la aparición de nuevos partidos políticos, por la tendencia natural del elector de ir al voto útil. Entonces, la creación de nuevas colectividades se hace sumamente difícil. Es el caso del partido Laborista inglés, el cual sólo logró llegar al poder después de 40 ó 45 años de lucha.

Veremos, en seguida, *el escrutinio proporcional*, que es bastante complicado, pese a lo cual trataremos de explicarlo.

<sup>6</sup> Se podrá verificar que bajo el imperio de la Constitución francesa de la 5ª República, las formaciones políticas de Gobierno y oposición, se clarifican en cuatro grandes partidos: Izquierda; partido Comunista y partido Socialista con preeminencia de éste último. Centro-Derecha: U.D.F. (Unión Democratique Française) (partidos proclives al ex Presidente Valéry Giscard d'Estaing) y R.P.R. (Reunion pour la République), partido “degauillista”, con su líder Jacques Chirac, con preeminencia de este último partido. Por lo tanto, los desistimientos en el segundo turno, favorecen al candidato de Gobierno y oposición, con más alta votación en el primer turno electoral.

¿Qué busca el escrutinio proporcional? Es un sistema que trata de atribuir a cada partido, o a cada coalición (porque siempre se trabaja sobre la base de listas), un número proporcional a los votos obtenidos. Es decir, se trata sencillamente, de que los elegidos correspondan no en forma matemática, porque ello es imposible, pero sí al menos, en forma proporcional, al número de votos depositados en la totalidad de los distritos electorales en que se divide el país.

Ello ha tenido un desarrollo histórico bastante largo. En plena Revolución Francesa, Saint-Just, Jacobino y Condorcet, Girondino —éste último guillotinado por los partidarios del primero—, eran grandes sostenedores de este sistema, que empezó a ser aplicado en la segunda mitad del siglo XIX. Asimismo en la Proporcional Society inglesa lo plantea entre otros Tomás Harre. A fines del siglo XIX, los partidos socialistas llevan a cabo un gran esfuerzo por implantar este sistema. En Bélgica, lo implantó un matemático llamado Víctor D'Hondt, con el propósito de lograr la preeminencia del partido Liberal sobre el partido Socialista. Prácticamente, todos los movimientos de Izquierda europeos, propugnan el sufragio de escrutinio proporcional.

Como señalaba, el mecanismo consiste en lograr la proporcionalidad entre los votos y los elegidos. Debo reiterar que este sistema trabaja siempre sobre la base de escrutinio de listas. No hay un solo candidato por distrito. Hay listas, varios candidatos.

Hay varias clasificaciones. *Una es la representación proporcional integral*, llamada así por un matemático francés, Henry Poincaré. ¿En qué consiste este sistema? Hay una circunscripción única nacional en que el *cuociente electoral para ser electo*, lo determina el total de los votos válidamente emitidos divididos por el número de cargos a llenar. El problema surge cuando no se alcanza el mínimo del cuociente electoral, o la cifra repartidora de los votos.

El sistema tiene muchas variantes. ¿Por qué? Porque —como pasa muchas veces— no se logra el mínimo electoral por lista. Entonces, hay dos sistemas paralelos. Uno, la llamada *representación proporcional integral aproximada*, en que se precisa un cuociente. Como es muy difícil obtenerlo —algunos lo consiguen; otros,



no—, *el más alto sobrante de las listas*, determina un nuevo cociente, para elegir los restantes diputados que no alcanzaron a reunir el mínimo del cociente electoral exigido<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en una circunscripción electoral determinada, hay que llenar 5 cargos y han votado 200.000 electores. Se han presentado cuatro listas, que han obtenido los siguientes resultados respectivamente:

LISTA A .....	86.000 votos
B .....	56.000 votos
C .....	38.000 votos
D .....	20.000 votos

¿Cómo se atribuyen los 5 asientos?

Se procede a dividir el total de votos obtenidos por cada lista por el cociente electoral. Como votaron 200.000 electores, se divide esta cifra por 5, por lo que el cociente electoral es de 40.000. El resultado de esta división es el siguiente:

LISTA A .....	86.000 : 40.000 = 2 asientos
B .....	56.000 : 40.000 = 1 asiento
C .....	38.000 : 40.000 = 0 asiento
D .....	20.000 : 40.000 = 0 asiento

Por consiguiente, quedan atribuidos tres asientos (2 a la lista "A" y 1, a la lista "B"). Quedan dos asientos por completar. Los dos asientos a llenar los obtienen las listas que logran *el más alto sobrante*:

LISTA A .....	86.000 (2 x 40.000) = 80.000 - Sobrantes	6.000
B .....	56.000 (1 x 40.000) = 40.000 - Sobrantes	16.000
C .....	38.000	" 38.000
D .....	20.000	" 20.000

Por consiguiente siendo las listas "C" y "D" las que obtienen los *más altos* sobrantes: "C" = 38.000 votos y "D" = 20.000 votos. Estas dos listas eligen los dos diputados restantes.

En consecuencia,

LISTA "A",	elige 2 diputados con 86.000 votos
"B",	elige 1 diputado con 56.000 votos
"C",	elige 1 diputado con 38.000 votos
"D",	elige 1 diputado con 20.000 votos

(Ejemplo citado por COTTERET, Jean Marie et EMERU, Claude, *Les Systèmes Electoraux*, pp. 60-61 (ob. cit., N° 4 de este estudio).

Hay también otra variante, conocida como “la más fuerte media”. O sea, *la media más fuerte* va determinando el número de candidatos que se eligen con el sistema. Pero el problema que reviste esta alternativa es que, con la más alta resta, o con el más alto sobrante, el número de diputados que se elige, varía. Por ejemplo, con *la más alta resta*, la lista A elige dos. Con *la más alta media*, la lista A elige tres. Con la más alta resta, la lista B elige uno, y lo mismo con la más alta media. La lista C en este caso elige uno, y en este otro caso también. Con la más alta resta, la lista D elige uno, pero con la más alta media no elige diputados. Entonces, se va rompiendo la proporcionalidad<sup>8</sup>.

- <sup>8</sup> Atribuyendo los resultados a la llamada *más alta media electoral*, los resultados en el ejemplo anterior, varían notablemente. Según este sistema, también son atribuidos los asientos a las listas que lograron el cociente de 40.000. Por consiguiente la lista “A” gana dos cargos y la lista “B” gana un cargo.

El problema surge con los dos cargos restantes a llenar. Para esos efectos, se agrega ficticiamente a cada lista un cargo a aquellos obtenidos en virtud del cociente y la lista que obtiene la más fuerte media electoral, obtiene los cargos restantes. Un ejemplo ilustra esta situación, partiendo de idéntica votación que en el ejemplo anterior:

LISTA “A”: 86.000 votos, elige 2 diputados, más uno que se agrega  
 $86.000 : 2 + 1 (3) = 28.666$  votos  
 “B”: 56.000 votos, elige 1 diputado, más uno que se agrega  
 $56.000 : 1 + 1 (2) = 28.000$  votos  
 “C”: 38.000 votos, no elige diputado, pero se divide por el uno  
 que se agrega  
 $38.000 : 1 = 38.000$  votos  
 “D”: 20.000 votos, no elige diputado, pero se divide por el uno  
 que se agrega  
 $20.000 : 1 = 20.000$  votos

Por consiguiente, el cuarto asiento restante, es atribuido a la lista “C”, que es la *más alta media electoral* (38.000).

Con respecto al 5º diputado, éste lo obtiene la lista “A”, pues tiene la *más alta media electoral* sobrante: 28.666.

(Ejemplo citado por COTTERET, Jean Marie et EMERI, Claude, *Les Systemes Electoraux*, pp. 62-63 (ob. cit., N° 4 de este estudio).

Asimismo, hay otra variante, según la cual se va obteniendo un nuevo cociente electoral cuando no se logra el nacional. Este último cociente corresponde a las provincias o a los distritos, en que se divide el país, para los efectos de la distribución de los asientos a llenar.

El otro sistema proporcional interesante es el creado por *Victor D'Hondt*, matemático belga de fines del siglo pasado, y fue el que rigió en Chile desde 1925 hasta 1973. Se trata de obtener la más alta media dividiendo el número de votos obtenidos por cada lista por el número de cargos a llenar, en forma decreciente. Por ejemplo, si hay cinco cargos a llenar en una agrupación provincial, la quinta mayoría relativa, en forma decreciente, de las listas que compiten, constituye un valor que se llama *cifra repartidora o cociente electoral*. Todas las listas que logran ese cociente electoral, eligen diputados. Si una lista tiene dos cocientes electorales o dos cifras repartidoras, elige dos diputados. Si tiene tres, elige tres<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Explicaremos en qué consiste por la vía de un ejemplo imaginario: AGRUPACION DEPARTAMENTAL DE ACONCAGUA. Elige 3 diputados.

LISTA A) CREDITO SOCIAL	Votos lista	500	LISTA B) DEMOCRATA REPUBLICANA	Votos lista	1.000
1) Juan Pérez	1.500		1) Jorge Urzúa	5.000	
2) Pedro Morales	3.000		2) Juan Cuevas	0	
	<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>			<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>	
TOTAL VOTOS	5.000		TOTAL VOTOS	6.000	
LISTA C) REGIONALISTA					
	Votos lista	200			
	1) Mario Cárdenas	1.000			
		<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>			
	TOTAL VOTOS	1.200			

a) Se realiza la *primera operación*. Se suman los votos obtenidos por cada lista y se colocan en orden decreciente:

LISTA A) CREDITO SOCIAL	5.000	votos
B) DEM. REPUBLICANA	6.000	"
C) REGIONALISTA	1.200	"

Tal sistema se aplicó en Chile hasta el año 1973, y mediante él se logra una adecuada proporcionalidad. Pero, muchas veces, la media de sufragios es exorbitante para elegir ciertos diputados. Voy a citar un ejemplo cualquiera. Hubo oportunidad en que, para lograr tres escaños, una lista precisó de 28.666 votos. Otra lista

- b) Se realiza, a continuación, la *segunda operación*. De cada una de las listas se deducen los cuocientes. Para ello, se divide el total de votos de cada lista, por 1, 2 y 3, es decir, hasta el número de cargos a llenar, que en este caso es 3 (3 diputados, que elige la agrupación):

LISTA A) CREDITO SOCIAL:	5.000 : 1 = 5.000 votos
	5.000 : 2 = 2.500 "
	5.000 : 3 = 1.666 "
LISTA B) DEM. REPUBLICANA:	6.000 : 1 = 6.000 "
	6.000 : 2 = 3.000 "
	6.000 : 3 = 2.000 "
LISTA C) REGIONALISTA	1.200 : 1 = 1.200 "
	1.200 : 2 = 600 "
	1.200 : 3 = 400 "

- c) Se realiza la *tercera operación*, para lograr la *cifra repartidora*. Para ello, se ordenan en orden decreciente las *tres más altas mayorías*, producto de los cuocientes logrados. La tercera mayoría relativa es, pues, la cifra repartidora:

1ª mayoría	: 6.000 votos (lista B)
2ª "	: 5.000 " ( " A)
3ª "	: 3.000 " ( " B) <b>CIFRA REPARTIDORA</b>
4ª "	: 2.500 " ( " A)
5ª "	: 2.000 " ( " B) etcétera

Por consiguiente, la **CIFRA REPARTIDORA** es la 3ª mayoría relativa o el tercer cuociente, producto de las nueve divisiones (lista B), pues se eligen sólo 3 diputados. En el lenguaje corriente se dice —entonces— que la lista B) "dio la cifra repartidora", que son los 3.000 votos, producto del segundo cuociente de la división del total de votos de la lista B)  $\times 2 = 3.000$  votos.

- d) Se realiza a continuación la *cuarta operación*. Ella consiste en determinar cuáles partidos o listas obtienen la cifra repartidora y, por consiguiente, obtienen los tres cargos en disputa:

elige un asiento con votos suficientes para lograr un escaño como nueve, perdiendo el 0,9 de votos restantes. Es decir, para elegir un diputado, necesitó 56.000 votos. Otra lista, para un escaño —1,3—, necesitó 38 mil votos solamente. Otra, con 0,7 —que está muy cerca del 1—, pierde, sin embargo, todos los votos. Mediante este sistema puede ser elegido un candidato en forma minoritaria. Puede resultar electo un candidato con cero voto, como señala el ejemplo anterior.

Quiero señalar otro ejemplo muy general: se eligen 6 diputados.

- 
- *Lista A) Crédito Social*, obtuvo 5.000 votos, por consiguiente elige un diputado (3.000 cabe una vez en 5.000), pero pierde 2.000 votos.
  - *Lista B) Democracia Republicana*, obtuvo 6.000 votos y por consiguiente elige dos diputados (3.000 cabe dos veces en 6.000) y no pierde voto alguno.
  - *Lista C) Regionalista*, obtuvo 1.200 votos y no elige diputados, pues los 1.200 votos que obtuvo es una cifra inferior a los 3.000 votos que constituyen la cifra repartidora, perdiendo, en consecuencia, los 1.200 votos emitidos a favor de esa lista.

Por consiguiente, ya sabemos que la lista A) obtiene un escaño y la lista B) obtiene dos escaños. Ahora se trata de verificar cuáles son los candidatos elegidos en cada lista.

e) Vamos, entonces, a la quinta operación.

- En la lista A) *Crédito Social*, es el N° 3, PEDRO MORALES, pues obtuvo la primera mayoría en su lista, perdiéndose los restantes 2.000 votos, como se dijo.
- En la lista B) *Demócrata Republicana* son elegidos: JORGE URZUA, primera mayoría en la lista, con 5.000 votos. Pero, como se desprende de este ejemplo, pues la lista B) obtuvo dos *cifras repartidoras* (3.000 cabe dos veces en 6.000), resulta, asimismo, elegido JUAN CUEVAS, *que obtuvo 0 voto*. ¿Por qué? Sencillamente, porque el sistema D'Hondt protege al partido o lista. En este caso, Cuevas se beneficia de los 1.000 votos de lista y del sobrante de 2.000 votos que desbordan la cifra repartidora que obtuvo Urzúa: 5.000 votos, sobrándole 2.000, los cuales por la mecánica del sistema benefician directamente al segundo candidato de la lista, Cuevas. Resulta, entonces, elegido con 0 voto.

(Ejemplo citado por el conferenciante. Material mimeografiado de Apuntes de Derecho Político, Facultad de Derecho, U. de Chile, año 1975).

Si la cifra repartidora es veinte, y la lista obtiene ciento treinta votos, puede elegir seis diputados, pero sólo había cinco candidatos, o sea, que no le alcanzó el número de candidatos. Y un candidato de los cinco presentados que obtuvo cero voto, puede ser elegido diputado, porque la media o cifra repartidora cupo seis veces en la lista. Se puede llegar a tales extremos. En las elecciones de regidores que se llevaron a efecto en Chile, entiendo que el año 1952, fueron elegidos cinco ediles con cero voto, según la cartilla electoral que elaboró Ricardo Cruz-Coke M.

El sistema Victor D'Hondt es proporcional, pero *magnífica al partido sobre el candidato*. La labor que realizan los estados mayores de los partidos políticos es determinante en la ubicación de los candidatos. Y se ha dado el caso de que personas que no tenían posibilidad alguna de triunfar, fueron elegidos. Recuerdo que, en 1965, el partido Demócrata Cristiano presentó en Santiago tres candidatos a senadores, que fueron los señores Tomás Reyes, José Musalem y Rafael Agustín Gumucio, y sacó votos suficientes para elegir cuatro senadores. Como sólo tenía tres candidatos, perdió el cuarto senador, y resultó elegido, por casualidad, Carlos Altamirano, de la lista de izquierda. ¡Así es la historia...!

Dentro de los sistemas D'Hondt existe una infinidad de variantes. Una de ellas es el Saint Lagüe o Udda. En este sistema se da también el problema de la *más alta media electoral*, aplicado en Escandinavia. Tenemos también el sistema Hagen von Bishof, aplicado en Suiza, en el cual, cuando no se llega al cociente electoral, *se agrega un cargo más por llenar a la lista*. Se nivela el cociente. Por ejemplo, si se eligen cinco diputados, en vez de dividir por cinco se divide por seis. De este modo se va logrando que vayan saliendo elegidos diputados con menos votos que los que corresponden al cociente electoral. Como les digo, el problema se complica en grado sumo y no quiero entrar en mayores detalles, por tratarse de casos de laboratorio <sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Véase ejemplo de nota 8.

En los sistemas D'Hondt y en los proporcionales el problema consiste en determinar *quiénes son los elegidos en cada lista*. Y existen diversas variantes. Por ejemplo, en Chile, a partir de 1958, se hizo de acuerdo con el orden de mayorías. Antes de esa fecha era de conformidad con la precedencia. Se daba entonces el fenómeno de que candidatos que lograban muy pocos votos, multiplicaban su votación por el número de cifras repartidoras de la lista y lograban el cociente.

Al respecto, recuerdo que en el Norte Chico se dio el caso de una lista denominada "la aplanadora", en la cual iban dos candidatos radicales, dos liberales y un falangista, a quien ubicaron en el primer lugar. En este caso, la suerte correspondió a don Eduardo Frei. Ninguno de los fuertes candidatos, que eran los señores Humberto Alvarez Suárez e Isauro Torres, radicales; Raúl Marín y Hernán Videla Lira, liberales, logró el cociente de la cifra repartidora. Estuvieron a muy pocos votos. Pero sumando los votos de los cinco candidatos, se obtenían cuatro cifras repartidoras. En consecuencia, salían elegidos cuatro de los cinco candidatos. Eduardo Frei, que encabezaba la lista, había logrado, según me parece, mil quinientos votos, y multiplicó por cuatro. Al hacerlo, dio la cifra repartidora y resultó elegido, y después lo fueron tres restantes, en la agrupación de Coquimbo y Atacama, perdiéndose, en el ejemplo propuesto un quinto candidato, que, estando a pocos votos de la cifra repartidora, no alcanzó a multiplicar.

Tal sistema se cambió, y se recurrió a las más altas mayorías de las listas, a partir de 1958 (reforma Rogers).

Tenemos después otro sistema, que es el Panachage, o sistema del "penacho", también proporcional, y según el cual el elector puede ir votando alternativamente por el número de cargos a llenar. Dispone, por ejemplo, de cinco votos. Entonces, vota por un candidato, primera preferencia. Por otro candidato, segunda preferencia. Cabe advertir que pueden ser de diversas listas, no solamente de una, lo cual, como ya les decía, complica bastante el panorama. Fue el sistema aplicado en Francia, adoptado por ley de 9 de mayo de 1951.

Ahora, ¿cuáles son las ventajas y las inconveniencias de la representación proporcional? Entre las primeras está la de que cada ideología se expresa en el Parlamento, porque permite amplia representación. Existe bastante proporcionalidad entre el número de votos y los partidos políticos. Es un escrutinio de ideas, dicen los franceses, no un escrutinio de hombres, porque se vota por los partidos, se vota por la lista. Enseguida da respuesta en forma más clara a la idea de soberanía nacional y no la de los intereses locales. Es más honesta que el escrutinio mayoritario, porque evita las maquinaciones que se producen en la segunda vuelta con los desistimientos.

¿Cuáles son sus inconvenientes? Desde luego, no siempre se da esa honestidad. Se contraargumenta que los candidatos son obra de los estados mayores de los partidos políticos, los que, prácticamente, preparan la lista y tienen la llave de la elección. Incluso la tienen resuelta con antelación a ésta. Se rompe el vínculo elector-candidato, pues, en el fondo, se vota por la lista o por el partido político. Se produce la fragmentación de la opinión pública, en todos los casos que hemos conocido, en diferentes partidos, ya que se expresan todas las ideologías. Ello deriva en dificultades para llegar a mayorías sólidas, lo que es muy grave en regímenes parlamentarios. En seguida, se producen procesos híbridos, de coaliciones en el seno de los parlamentos, y trae consigo el problema del multipartidismo <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> NOHLEN, Dieter, en su obra *Los sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Colección Estudios Políticos, Madrid 1981 (edición en español), señala los casos de aplicación de estos sistemas proporcionales y los clasifica en proporcionales puros y de proporcionalidad incompleta, pp. 363 y siguientes.

(a) *Proporcionales Puros*: Alemania de Weimar, Holanda, Bélgica, antiguas colonias belgas, Dinamarca, Checoslovaquia (1ª República), Israel, Turquía (hasta 1960), Venezuela.

(b) *Proporcionalidad incompleta*: Alemania Federal (1949-1956), Austria, España (1977), Italia (1919 a 1923 y 1949-1984), Portugal (1974), Suiza (1919-1984), Francia (4ª República), Chile (1925 a 1973).

No obstante que el autor no disimula su preferencia por los sistemas electorales proporcionales, no es menos cierto que en el 90% de los países que



Después, como tercer grupo en el sistema electoral —me voy a referir a él en forma muy general—, se encuentran los sistemas híbridos o mixtos.

Los franceses son muy ingeniosos. Lo digo porque Cotteret expresa lo siguiente: “Las posibilidades de combinaciones son considerables. El legislador procede como un barman para hacer un cóctel. Un dedito de representación proporcional y dos deditos de escrutinio mayoritario, o viceversa. En los dos casos, el inventor queda sumamente satisfecho de su aleación. Queda mucho más satisfecho que su consumidor, que es el elector”<sup>12</sup>.

Pero el hombre es muy inteligente, domina estas cosas y crea su propio sistema electoral. Hay muchos. Hay sistemas híbridos, de dominante mayoritario; sistemas híbridos, de dominante proporcional; sistemas híbridos, de dominante equilibrado. En Japón hubo dominante mayoritario hasta 1927. En el dominante proporcional, si no se llegaba a la mayoría absoluta, se utilizaba de nuevo la representación proporcional, de acuerdo con las más altas medias.

Existe el sistema del voto único transferible. Se elige el candidato que logra el cociente electoral, pero se le aumenta, además, una unidad —parecido a otros proporcionales que ya vimos—, para ir obteniendo, prácticamente, la mayoría. Este sistema se aplica en Irlanda.

El más interesante es el *mixto equilibrado*, que se aplica en la República Federal Alemana, y que voy a explicar en pocas palabras. Se llama también *escrutinio proporcional personalizado*. Consiste en que la primera mitad de los asientos del Bundestag —correspondiente a la Cámara de Diputados en ese país— es elegida por escrutinio mayoritario, igual como en Gran Bretaña, y a un turno. Pero la mitad restante es elegida por representación proporcional, según es-

---

examina se produce un amplio espectro de fraccionamiento partidario, con las excepciones de Venezuela, entre los puros, y de España, entre los impuros (elección parlamentaria de 1983).

<sup>12</sup> COTTERET, Jean Marie, et EMERL, Claude, *Les Systèmes Electoraux*. Pág. 75. (Ob. Cit. Nº 4 de este estudio).

crutinio de lista de cada "land", es decir, cada Estado de Alemania Federal. O sea, el elector dispone de dos papeletas de votos: con una elige el candidato de su circunscripción, y con la otra, vota por el partido. ¿Qué sucede, entonces? Que muchos candidatos salen elegidos por el sistema mayoritario, pero otros completan el número de diputados del Bundestag, debido a que el partido político logra un número apreciable de votos y elige otros representantes. O sea, son lo mismo que aquellos diputados elegidos nacionalmente. Por ejemplo, los liberales, que forman mayoría con los socialdemócratas, o con los demócratacristianos, según sea el caso, se han podido mantener en el Parlamento gracias a que siempre han logrado votación más allá del "umbral" —que es del 5 por ciento de los votos válidamente emitidos para contar con representación—, y porque, a nivel nacional, han obtenido treinta o cuarenta diputados. De esta manera, entonces, consiguen la mayoría necesaria el Partido Demócrata Cristiano o el Social Demócrata, según sea el caso, entrando en coalición con el Partido Liberal.

El sistema permite que haya verdaderos representantes del pueblo: los elegidos por escrutinio mayoritario. Existen otros que se llaman "los perdidos", por haber sido derrotados en el escrutinio mayoritario, pero que salvan su representación por efectos del escrutinio de las listas nacionales<sup>13</sup>. ¡Vean ustedes hasta dónde puede llegar la imaginación del hombre! Claro que esto anda bien en Alemania porque es Alemania, pero creo que si lo aplicáramos en Chile...

Dentro de mis posibilidades, les he hecho un análisis bastante somero de tales sistemas, pues, como les he manifestado, la imaginación del hombre es muy grande, y ha ideado muchos más. Yo me he limitado a señalarles los más importantes.

Lo realmente interesante son los resultados generales. El primer objetivo de una ley electoral es permitir a los elegidos representar a

<sup>13</sup> CADART, Jacques, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. L.G.D.J., Tomo I, Paris 1975, en pp. 247 a 250, realiza un brillante estudio de este sistema electoral. (Original en francés).

sus electores. ¿No es verdad? Evidentemente, la representación proporcional es la más justa y exacta; favorece, como lo dije, a todos los movimientos de opinión, pero puede conducir a una catástrofe, por efectos del multipartidismo. La República de Weimar, nacida en 1919, constituyó la expresión más pura de la representación proporcional integral, y terminó en la bota del nazismo. ¡Recordémoslo! De manera que los resultados han sido tremendos. Italia también se destacó en lo referente a la representación proporcional integral, y terminó también en el fascismo. De modo que hay que tener bastante cuidado al respecto.

Asimismo, el escrutinio mayoritario a dos turnos da lugar a una desigualdad de la representación; favorece a los partidos de centro, por el problema del voto útil, como ha ocurrido en Francia, con los degaullistas y con los socialistas. En la actualidad, el partido Socialista, dentro del esquema de la Izquierda, está mucho más a la Derecha que el partido Comunista.

Y el escrutinio mayoritario, en realidad, como lo dice Cadart, cataliza la opinión pública detrás de grandes movimientos políticos, en circunstancias de que la representación proporcional paraliza, por el hecho de que aparece gran número de partidos políticos, y no hay estabilidad gubernativa<sup>14</sup>.

En fin, hay diversas consecuencias. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes. El escrutinio mayoritario a un turno da lugar al bipartidismo y al "laminaje" de las colectividades menores. La gente vota en forma útil, vota por los grandes partidos. Como ya lo mencioné, al partido Laborista le costó 40 ó 50 años, y en Gran Bretaña, los grandes partidos siguen siendo el Laborista y el Conservador. No obstante la fuerte votación que logró el partido Liberal, unido al Social Demócrata, apenas obtuvo 25 representantes en la Cámara de los Comunes, mientras que los partidos Conservador y el Laborista

<sup>14</sup> CADART, Jacques, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Pág. 243 (Ob. Cit. N° 13).

lograban 395 y 280, respectivamente, en las elecciones últimas de 1983.

En lo que respecta al régimen político, es evidente que el escrutinio electoral mayoritario perfecciona la estabilidad gubernativa, dependiendo, naturalmente, del número de partidos que existan. Y en un régimen presidencial, o con un Ejecutivo vigorizado, como es el caso de Francia en la actualidad, el Presidente de la República, en el fondo, personaliza el Poder, porque el estado mayor de los partidos políticos pide votar por los candidatos del gobernante. Y tanto es así que en Francia el Presidente solicita a sus Ministros presentarse como candidatos en todas las elecciones, pues, como son más conocidos de la opinión pública gracias a la televisión y los distintos medios de difusión, logran siempre la diputación en el primer turno.

Para terminar, y perdonen que haya sido tan lato en la explicación de todos estos sistemas, aunque lo he hecho muy tangencialmente, para no entrar en detalles, debo hacerme la siguiente pregunta: *¿Cuál es el análisis de la situación chilena?* En realidad, aquí yo no puedo decir "en este caso vamos a aplicar un sistema mayoritario, proporcional o el Hagen von Bishof", porque no se trata de un problema de índole constitucional, sino de orden político, en el cual las autoridades deben determinar cuál es el sistema más conveniente.

Por eso, he pensado partir de ciertos elementos y variables, a fin de poder explicar lo que ha ocurrido electoralmente en este país.

a) El primer elemento al cual recurriré es el siguiente: La Constitución Política de 1925 —que rigió hasta 1973— tuvo como finalidad la primacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, restableciendo la Constitución portaliana de 1833. La Carta Fundamental de 1980 —que nos rige actualmente—, además de establecer la primacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, consigna la del Presidente de la República sobre los partidos políticos. Toda la filosofía de la Constitución entraña esta idea. Necesitamos un gran protagonista de la vida política: éste va a ser el Presidente de la República. Todos los planteamientos que se hicieron apuntaban a

ese objetivo. Evitar que el partidismo político superara al Primer Mandatario.

Por lo tanto, el Presidente de la República va a precisar de una mayoría parlamentaria. Este hecho aparece como una consecuencia.

b) ¿Cuál es el otro elemento del cual yo parto?: La Constitución Política de 1980 dispone en su artículo 18 que "se garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidatos como en su participación en los señalados procesos". Lo señala expresamente el mandato constitucional. En consecuencia, la ley orgánica constitucional tendrá que pesar seriamente la forma cómo van a presentar sus candidaturas los independientes, además de los partidos políticos. Si así lo consignan, tanto la Constitución como la Ley Orgánica correspondiente, pareciera que, por eso mismo, no cabe otro tipo de escrutinio más que el mayoritario, a fin de dar las mismas oportunidades a independientes y miembros de las agrupaciones políticas. No parece posible, entonces, el escrutinio de lista.

En seguida, me referiré al tercer elemento.

c) La historia política de Chile, desde 1925 en adelante, registra alteraciones bruscas en el comportamiento ideológico de los chilenos. Partido Radical, de tendencia centro-izquierda. Ibáñez, de tendencia más bien nacionalista, conservadora. Alessandri, derecha. Frei, democracia cristiana. Allende, marxista. Junta Militar, etcétera.

Pero, curiosamente, no obstante estos cambios bruscos del electorado en lo tocante a las elecciones presidenciales, en el plano parlamentario responde casi siempre —pueden comprobarlo al mirar el cuadro de la historia electoral de Chile— a una expresión política de tres tercios: tercio de Derecha —o cercano al tercio—; un tercio al centro, y un tercio a la izquierda.

¡Es curioso, pero tal situación se da en el panorama parlamentario!

Partiendo de esa base de los tres tercios, que existe, que es una realidad, y que se mueve dentro de ese ámbito, habrá que pensar en un sistema electoral que permita la representación de

esas tendencias, porque constituye un espectro de la vida política chilena. Evidentemente, esta situación debe ser considerada.

d) Otro elemento: Por encima de los partidos políticos, la historia política demuestra que surgen figuras independientes que trastocan la vida partidista y electoral y producen importantes cambios en las relaciones partidistas. Es un hecho curioso que, no obstante la politización de este país, en el cual el cuerpo social es político por naturaleza, los candidatos independientes hayan logrado la Presidencia de la República en dos oportunidades, a partir de 1952. Es el caso de don Carlos Ibáñez del Campo, y de don Jorge Alessandri Rodríguez. Este es un país de líderes, el electorado los busca, y es presidencialista. Pero el hecho de que exista un líder y el de que el país sea presidencialista, lo cual le puede traer para sí una mayoría parlamentaria, no significa, por otra parte, que la disidencia no quede representada en el Parlamento. Es fundamental que también ella cuente con representación, porque el cambio político de la opinión pública es sumamente rápido y, prácticamente, al cabo de tres años, el líder presidencial pierde la mayoría que antes tenía, y resulta que el recambio político va hacia la oposición. Por eso se producen estas variantes de Derecha a Centro, Izquierda, marxismo, etcétera. En consecuencia, la minoría deberá contar también con representación. Habrá que otorgarle dicha posibilidad.

e) Otro elemento que, a mi juicio, debe ser considerado en una futura ley electoral, es el siguiente. A partir de 1960, en este país, prácticamente, desaparece la lucha ideológica, y se entabla la lucha por el Poder. Se produce, entonces, una especie de radicalización de las fuerzas políticas. El socialismo, por ejemplo, que en Europa es socialdemócrata, aquí es marxista. La Democracia Cristiana, que en Europa es de Centro o Centro-Derecha, en Chile es de izquierda. Y la Derecha es mayoritariamente nacionalista. Por ello, las fuerzas integradoras de la vida política nacional, como lo eran el partido Radical y el Conservador, han desaparecido casi por completo del espectro político.

Me parece que tal problema hay que tenerlo presente, porque el centro político electoral no puede quedar absolutamente desguarnecido en la futura ley electoral. Aquí aparece, entonces, esta institución de los llamados "pactos electorales", a los cuales no he querido aludir, pese a que van a ser fundamentales en el futuro, precisamente para el sostenimiento de una oposición en el caso de que la mayoría gubernamental sea muy fuerte. En consecuencia, para poder desarrollarse políticamente y contar con representatividad en el Congreso, la oposición deberá buscar algunos entendimientos por intermedio del sistema de pactos electorales.

f) Finalmente, hay otro elemento que también debe ser considerado, y el cual, posiblemente, trastoque toda la vida electoral. Me refiero al veto presidencial. Además, un tercio de los senadores lo serán por designación. El Presidente de la República puede gobernar con un tercio del Congreso, por efecto del veto presidencial. Me explico: para hacer prevalecer su criterio sobre el del Primer Mandatario en lo tocante a un proyecto de ley, el Congreso requiere del voto de los dos tercios de los diputados y senadores presentes. Si el Presidente cuenta con un tercio del Congreso Nacional, evita los efectos del imperio del Congreso sobre sus proyectos de ley. Por lo tanto, en el hecho, el Jefe del Estado podría gobernar con un tercio, y el no contar con una sólida mayoría parlamentaria no le provoca problemas insolubles, ya que puede gobernar con la minoría. Los radicales gobernaron muchas veces con la minoría, y lo mismo hizo el Presidente Ibáñez, porque un número importante de sus parlamentarios no lo acompañaron después de la elección de 1953. Lo propio le ocurrió a don Jorge Alessandri, quien perdió el tercio del Congreso el año 1961.

Parto de la base de que estos elementos, estas variantes, deben ser considerados. Repito que yo no puedo afirmar: "éste es el sistema ideal". No puedo afirmar categóricamente que tres diputados por distrito, por ejemplo, constituya un sistema ideal en un escrutinio mayoritario. Es, quizás, aquel con el cual estoy más cerca, porque permite la expresión de la mayoría y, al mismo tiempo, la representación del espectro nacional de los tres tercios, de que

hablaba. Pero, naturalmente, no me inclino por ninguno en particular, por tratarse de un problema eminentemente político fuera de lo jurídico o de la ciencia política.

Quiero agradecer, finalmente, a mi amigo Gustavo Cuevas, la gentileza que ha tenido al extenderme esta invitación para hacer esta exposición bastante desordenada, porque el tema en sí lo es. Creo que la responsabilidad ha sido sumamente grande y que el debate no sólo ha quedado abierto aquí, sino que también a nivel nacional. Es un problema muy interesante. Hay que estudiarlo en profundidad, y espero que se llegue a la elaboración de una ley electoral verdaderamente efectiva y que responda a la realidad nacional.