

OPINIÓN

COMENTARIO EN TORNO A LOS TRABAJOS DE JOSÉ MARÍA FUENTES Y PETER SIAVELIS*

Andrés Tagle

En el presente artículo se comentan los resultados de las simulaciones realizadas por Peter Siavelis (en las que se incluye el sistema electoral propuesto por el Gobierno en 1992), como también el sistema electoral que propicia José María Fuentes. Ambos trabajos fueron presentados en el seminario "Sistemas electorales alternativos", que organizara el Centro de Estudios Públicos en noviembre de 1992.

El autor subraya en estas páginas la necesidad de distinguir, al analizar un sistema electoral, entre proporcionalidad por habitante (relación población/cantidad de parlamentarios) y proporcionalidad de los resultados (escaños/votos). Respecto de la proporcionalidad por habitantes, señala las dificultades que surgen al intentar compatibilizar dicho criterio con el principio de representación de las regiones. En cuanto a la proporcionalidad de la relación escaños/votos, advierte que los llamados sistemas proporcionales también pueden comportarse como sistemas mayoritarios, favoreciendo a los partidos grandes en desmedro de los pequeños.

ANDRÉS TAGLE. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Tesorero del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

* Texto del comentario presentado por el autor en el seminario "Sistemas electorales alternativos", organizado por el Centro de Estudios Públicos el 16 de noviembre de 1992. En este mismo número se incluyen también (véase *supra*) los trabajos expuestos en esa ocasión por Peter Siavelis y José María Fuentes, y el comentario de Eugenio Guzmán A.

Una edición anterior de este comentario fue publicada en el *Documento de Trabajo* N° 193 (marzo 1993), del Centro de Estudios Públicos, con el apoyo de la Fundación Hanns Seidel.

Quiero comenzar por felicitar a los expositores, pues creo que estos estudios proporcionan valiosos elementos de juicio sobre el tema y contribuyen a generar opinión, más allá de que se pueda estar o no de acuerdo con ellos.

Hay ciertos puntos que esclarecer, sin embargo, cuando se aborda el tema de la proporcionalidad de los sistemas electorales. En general, se ha hablado de proporcionalidad respecto de dos cosas diferentes. Una es la proporcionalidad entre cantidad de habitantes y cantidad de cargos parlamentarios a elegir ("un hombre, un voto"), que llamaré aquí "proporcionalidad por habitante"; otra es la proporcionalidad entre la votación de un sector o de un partido y el porcentaje de parlamentarios elegidos por ese sector o partido.

En cuanto a la "proporcionalidad por habitante", cabe señalar que la desigualdad de las regiones, en términos de cantidad de población, plantea problemas. Por una lado, se desea que todas las regiones estén representadas; por otro lado, ese criterio rompe completamente el esquema de proporción entre cantidad de habitantes y cantidad de parlamentarios a elegir. Se trata, en efecto, de dos criterios imposibles de conciliar en la práctica. Un ejemplo muy simple: si la XI Región eligiese un parlamentario, para mantener la proporcionalidad por habitante deberían elegirse en Chile 160 parlamentarios. Si la XI Región eligiese dos, entonces el país en total debería elegir 320. Si queremos que la XI Región no sea binominal y le asignamos 3 escaños como mínimo, deberán elegirse 480 parlamentarios en el país, para mantener así la proporcionalidad por habitante.

Cuando hay un Congreso bicameral, como en Chile, este dilema podría resolverse aplicando el criterio de representación regional en una de las cámaras y el criterio de representación por habitante en la otra cámara. Esta es, desde luego, sólo una proposición al pasar, pues lo que deseo subrayar es la incompatibilidad de ambos principios. Es más, cuando se ha intentado agrupar las comunas para establecer las circunscripciones para la elección de diputados, con igual cantidad de habitantes, se presenta el problema de los límites de las regiones y, a la vez, el problema de los límites de las circunscripciones senatoriales en que se dividen las regiones. Así, la situación es aún más complicada todavía y se llega a un imposible.

Respecto de la exposición de Peter Siavelis, hay en ella varios puntos relevantes. No hay duda de que el sistema binominal es mayoritario. Por otra parte, Peter nos ha demostrado que un sistema proporcional también puede ser mayoritario. Nos estamos refiriendo aquí, por cierto, a la proporcionalidad en términos de la relación entre la votación de un partido y los parlamentarios elegidos.

Pienso que el Gobierno escogió en su proyecto un criterio mayoritario que favorece a los partidos más grandes y perjudica a los más pequeños, pues de los 45 distritos de diputados hay 21 que eligen tres. La proposición de José María Fuentes, por su parte, sugiere una barrera de entrada del 5%, que en el fondo tiende a lo mismo. En suma, salvo por los afectados —actualmente la UCC y el Partido Comunista—, pareciera haber consenso respecto del criterio mayoritario.

El objetivo que se persigue, en efecto, es impedir que los partidos chicos ejerzan de arbitros en el Congreso. Se procura evitar que, cuando hay dos grandes mayorías, estos partidos pequeños sean decisivos en determinar quién gana. La experiencia en otros países, especialmente en los que tienen sistemas parlamentarios, muestra que esta situación afecta negativamente la gobernabilidad de una nación. Unos pocos parlamentarios pasan a ser arbitros, ejerciendo un poder enorme que no les fue concedido por el pueblo. Esa es la razón de buscar sistemas mayoritarios.

Los sistemas proporcionales pueden ser mayoritarios, y no sólo con 3 ó 4 parlamentarios por distrito como propone el Gobierno, sino también con cinco. Si hubiera distritos iguales y todos eligieran 5 diputados, pienso que tampoco obtendrían parlamentarios la UCC o el Partido Comunista, salvo uno o dos, eventualmente, y nada más que eso.

Comparto la tesis de Peter Siavelis, en gran parte, cuando dice que el sistema binominal puede producir cambios bruscos en la composición del Congreso si un sector ve disminuida su votación en los umbrales del tercio. Pero las fluctuaciones que dicha situación genera en la relación votos/escaños, a nivel nacional, no son tan agudas como se suele sostener, aquello de que con menos de un tercio no se elige a ningún parlamentario no es tan cierto. Sin embargo, los efectos pueden ser importantes. A la inversa, el hecho de que la votación de un sector esté ligeramente por sobre el tercio no significa que dicho sector obtenga en forma automática la mitad de los escaños en el Congreso, y difícilmente podrá obtener el quorum de los dos quintos o de los tres séptimos.

Cuando se analiza la proporcionalidad deben considerarse también, a mi juicio, los quorum que se necesitan para aprobar o impedir la aprobación de ciertas leyes y reformas constitucionales. Para aprobar, importan los dos tercios, los cuatro séptimos, los tres quintos y la mayoría simple. Para impedir la aprobación, importan el tercio, los dos quintos (40%) y los tres séptimos (42,86%).

Un factor importante en los efectos del sistema binominal es el fenómeno de la dispersión. La votación de los partidos no es igual en cada distrito y esto significa que los efectos del sistema electoral varían a lo largo del país, según sea la votación alcanzada en cada una de las circunscripciones.

La dispersión se puede calcular por el coeficiente de variación, esto es, la desviación estándar que tiene la votación por distrito respecto de la media. Al analizar las elecciones municipales del año 1992, observamos que la dispersión, en general, fue más alta en la derecha, casi el doble que en la Concertación. Eso significa que en alguna medida el sistema binominal no debería aportarle a la derecha grandes beneficios cuando su votación se alza levemente sobre el tercio, y tampoco grandes perjuicios cuando está bajo el tercio, porque todavía tendría algunos distritos que puede defender. Al contrario, la Concertación, con menor dispersión, puede sacar más provecho del sistema binominal cuando está sobre el tercio.

Existen mitos respecto del sistema binominal, por lo que es importante hacer un análisis de ellos. En la elección de diputados de 1989, la Concertación obtuvo el 52,1% de la votación y el 58,33% de escaños* en la Cámara, o sea 6,23% más de diputados que su votación. Democracia y Progreso, en cambio, logró el 34,1% de sufragios y obtuvo el 40% de escaños en la Cámara, un 5,9% más de parlamentarios que su votación. En conclusión, hubo mayor aprovechamiento de la no proporcionalidad por parte de la Concertación que de la oposición.

La lista G (PAIS) obtuvo en esa ocasión sólo el 1,67% de los escaños con el 5,3% de la votación, es decir, 3,63% menos escaños que su votación. Aquí hay una situación interesante porque estos parlamentarios elegidos por la lista G se unieron a la Concertación y, si se ejecuta la suma, se aprecia que con el 57,4% de votación (sumando la lista G y la Concertación) tienen el 60% de los escaños en la Cámara. La Concertación tiene hoy en la Cámara un quorum de tres quintos, que no obtuvo en votación popular. La oposición, en cambio, está justo en el límite inferior del quorum de los tres quintos (40%) y sí tiene el quorum de un tercio, el que también obtuvo en su votación. No tiene más poder que el que le dio su votación; no sacó ventajas del sistema binominal.

Es conveniente comentar los efectos que puede tener un sistema proporcional, como fue el de las elecciones municipales de 1992. Es posible comparar el porcentaje de votación con el de los concejales electos. Se trata de un sistema proporcional en virtud del cual se eligen seis, ocho o diez concejales por comuna.

La Concertación eligió el 56,87% de concejales con el 53,28% de votación (3,59% más de concejales). Los comunistas obtuvieron el 1,73% con el 6,61% de votación (4,8 menos de concejales). La UCC obtuvo el 3,84% de

* Estas cifras incluyen la votación y el escaño obtenido por un candidato independiente, quien, en realidad, era demócratacristiano.

los concejales con el 8,10% de votación (4,26% menos de concejales). Participación y Progreso logró el 36,31% de concejales electos con el 29,63% de votación (6,68% más de concejales). En síntesis, le fue mejor a la oposición con el sistema proporcional en las elecciones municipales.

En cuanto al proyecto del Gobierno, la asignación del número de diputados por distrito adolece de serios problemas. Sus mayores dificultades están en la asignación de 3, 4 y 5 diputados por distrito. Es más, hay distritos a los que se les asignan 4 diputados, en circunstancias que tienen menos votantes que otros catorce distritos que eligen sólo 3 diputados. La asignación es muy extraña, relativamente incorrecta y sin lógica. Creo que los distritos se estructuraron con una lógica de conveniencia política, lo cual, en mi opinión, invalida el proyecto del Gobierno y posterga la discusión sobre las ventajas e inconvenientes que presentan los sistemas electorales proporcionales versus los binominales.

El proyecto del Gobierno no es el único sistema proporcional mayoritario; se podrían diseñar otros más satisfactorios. Creo que mejorarían los índices de proporcionalidad que calcula Peter Siavelis si los distritos fueran más parejos y todos eligieran el mismo número de diputados. Pienso que tal intento se puede hacer: tener distritos con el mismo número de parlamentarios, rompiendo el esquema, por lo menos en una de las cámaras, de la representación regional.

Respecto del sistema electoral propuesto por José María Fuentes, comentaré básicamente algunos de sus posibles efectos. Con este sistema podría ocurrir que algunos distritos llegasen a tener más representantes que otros, en virtud de los porcentajes de votación relativos alcanzados por los candidatos. Esto podría ocasionar problemas respecto de una buena representación regional.

Quizás lo más grave, y que al pueblo chileno le costaría mucho entender —sobre todo después de las complicaciones que generó el sistema de elección municipal—, es que podrían llegar al Parlamento quienes resultaron segundos o terceros en un distrito y perdieron la elección, quedando afuera el que ganó, por no disponer el partido de más cupos a nivel nacional por cifra repartidora.

El sistema supone la no existencia de pactos. Creo que es imposible eliminarlos; no hay ley que los impida. Se pueden hacer perfectamente con o sin ley. Hay dos formas de hacer pactos sin ley, lo que sucedió el año 1973, que fue la creación de partidos de fachada como la Unidad Popular y el Code. La otra forma es hacer pactos por compensación y omisión: "Nosotros (Partido A) presentamos candidatos en este lugar y ustedes (Partido B) nos apoyan; ustedes presentan candidatos en este otro lugar y nosotros los apoyamos". En la actualidad no sólo hay pactos sino también subpactos, segundas cifras

repartidoras y pactos con independientes, todo con la aprobación del Tribunal Constitucional.

La otra deficiencia que contiene el proyecto de José María Fuentes es que los independientes quedan excluidos porque no pueden acceder al límite mínimo del 5% de la votación nacional, una barrera de entrada injusta que impide la creación de un nuevo partido. Con frecuencia, los partidos se inician en un sector geográfico específico, y luego, poco a poco, van creciendo y extendiéndose a lo largo del país. □