

(APROX. 30 / AGOSTO / 1992)

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO
SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

PERIODO
PRESIDENCIAL
007512
ARCHIVO

Proyecto de reforma constitucional en materias electorales.

Se inicia la discusión general del proyecto con la exposición del señor Ministro Secretario General de la Presidencia, don Edgardo Boeninger.

Exposición del señor Boeninger:

El proyecto de reforma constitucional sobre materias electorales fue ingresado a la Cámara de Diputados el día 5 de junio de 1991. Se hizo presente la urgencia, calificada de "simple" el día 13 de agosto de 1992. Simultáneamente, se envió el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Ley de Votaciones y Escrutinios y la Ley de Partidos Políticos, proyectos que sólo pueden entrar a tramitación una vez despachada y publicada la reforma constitucional, de la que son su complemento.

Sin embargo, como ha sucedido en otras oportunidades, el Ejecutivo ha estimado necesario enviar estos proyectos, pues para que la reforma constitucional obtenga el consenso suficiente, las partes involucradas deben tener claridad sobre las consecuencias que derivarán luego de su aprobación. Igual procedimiento se adoptó con las reformas municipal y judicial. En todos estos casos, los proyectos de ley han aportado una información complementaria.

Quisiera empezar por hacer un breve recordatorio del contenido del proyecto de reforma constitucional:

1.- Se modifican los artículos 45, 47 incisos segundo y tercero, 55, 56 y 58 de la Constitución, relativos a los senadores designados.

2.- Se señala expresamente que la supresión de los senadores designados no afecta a los actuales titulares de dichos cargos, los que continuarán desempeñándolos hasta la finalización del plazo para el que fueron elegidos, vale decir 8 años, que concluye el 10 de marzo de 1998. Esto se señala expresamente en una disposición transitoria nueva, que se agrega.

3.- Se elimina de la Constitución la determinación del número de diputados, vale decir, el número de 120, señalándose que le corresponderá a la Ley Orgánica del Congreso Nacional determinar su número y establecer los distritos en que se divide el territorio nacional, para estos efectos.

4.- Se elimina de la Constitución la única norma que dice relación con el sistema binominal, cual es la disposición del artículo 45, que dispone la elección de dos senadores por circunscripción.

5.- La sustitución del sistema binominal por un sistema proporcional moderado queda establecida en la modificación de la ley orgánica del Congreso Nacional, y en lo que corresponda, a las otras dos leyes que ya he mencionado.

6.- Por último, otra disposición transitoria nueva ratifica la duración en sus cargos de los actuales senadores electos, y propone normalizar la constitución del Senado a partir de 1998, consagrándose que en 1993, en caso de aprobarse la reforma, se elegirían todos los senadores definitivos en las regiones impares, por 8 años, y los senadores adicionales que contempla la reforma para las circunscripciones pares, de modo que en 1997, en estas últimas se elegiría la totalidad de los senadores por 8 años.

Por último quiero hacer notar que en el proyecto de reforma sometido a la consideración del Congreso no se propone innovación alguna respecto al texto vigente en lo que dice relación con la integración del Senado por los ex Presidentes de la República, sin perjuicio, que éste sea un tema naturalmente válido para la discusión parlamentaria.

Dicho esto, pasaría a la justificación de la reforma.

Me quiero referir fundamentalmente a las razones que ha tenido el Gobierno para modificar los dos elementos medulares de la reforma: la eliminación, a partir de 1998, de la institución de los senadores designados, y las que nos hacen sostener que debe reemplazarse el sistema binominal por uno proporcional moderado.

En primer término, la materia a considerar es la supresión de la institución de los senadores designados. A este respecto quisiera señalar lo siguiente:

1°.- Me parece que el principio básico a cautelar es que los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo gocen por una parte, de la más alta legitimidad, y por otra, de igual legitimidad. Ello significa que ambos poderes políticos que establecen la legitimidad democrática sean elegidos por votos ciudadanos, y que ambos, Ejecutivo y Legislativo, estén representados en igual forma en esa soberanía popular; todo ello conduce a decir que el Senado debiera estar compuesto fundamentalmente por senadores electos pues, de otra manera, habría una disparidad que afectaría la relación de igual status que debiera existir entre estos dos poderes, si se proyecta el sistema político en el largo plazo.

2°.- El Senado tiene atribuciones legislativas idénticas a las de la Cámara, vale decir, el Senado es tan Cámara política como lo es la Cámara de Diputados. La participación del Senado en funciones adicionales como su participación en atribuciones para designar ciertas autoridades (Director del Banco Central, directores del Consejo de Televisión, del Consejo de Pesca, etc.), son "adicionales" a esta función legislativa fundamental. Tampoco resta carácter político al Senado el hecho de ser sólo la Cámara de Diputados la que ejerce una función fiscalizadora; y por último --también hay que decirlo-- ejerce una función política al pronunciarse sobre las materias constitucionales acogidas en primera instancia por la Cámara. La identidad del Senado con la Cámara de Diputados, lo diferencia de todas las demás instituciones existentes cuyas autoridades no son elegidas por voto popular como la Contraloría, las Fuerzas Armadas, en que ninguna de estas últimas tiene funciones de carácter político. Esa es una gran diferencia.

Por otro lado, la facultad que actualmente poseen algunas personas e instituciones para designar senadores, a nuestro entender, no sólo no se justifica, sino que es perjudicial y peligroso. No se divisa razón alguna para que el Presidente de la República designe dos senadores, en circunstancias que el sistema presidencial chileno está basado en la separación de los poderes, y en que el Poder Legislativo es de algún modo un contrapeso del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la normativa vigente, el Presidente de la República designa directamente dos senadores, pero influye en la designación de otros, nombrando, de esta forma a personas que participan en las decisiones políticas del Senado; que contribuyen a determinar cuál es la mayoría del Senado; esto significa, en definitiva, que esta norma en vez de acrecentar el contrapeso del Legislativo, acrecienta el poder del Presidente.

No parece una argumentación legítima el sostener que los senadores designados, en los cuales participa el Presidente con dos en forma directa, estén concebidos como un contrapeso al poder presidencial.

En segundo término, hay que señalar que la designación de tres senadores por la Corte Suprema no tiene justificación alguna, porque esa Corte, cabeza del Poder Judicial, claramente, no tiene asignado un rol político, y, sin embargo, está contribuyendo a la designación de tres senadores que tienen roles políticos y participan en discusiones políticas y que determinan la mayoría del Senado.

Con mayor razón se aplica este razonamiento al Consejo de Seguridad Nacional que aparece designando a cuatro senadores; en este caso, influye nuevamente, en la composición, votaciones políticas y mayorías del Senado, el Presidente de la República; segundo, el Presidente del Senado, que aparece contribuyendo a la designación de colegas suyos, figura bastante extraña; tercero, el Contralor, que como ente autónomo con funciones fiscalizadoras, evidentemente debe ser una persona ajena a toda función de orden político; y, finalmente, los cuatro Comandantes en Jefe, que son cabeza de instituciones profesionales, jerarquizadas, no deliberantes y obedientes, dependientes del Presidente de la República.

Este último caso, es particularmente grave, pues evidentemente, la norma vigente está hecha para que cada Comandante proponga un nombre, de modo que la suma de estas cuatro Instituciones determina cuatro senadores. Y, ¿qué ocurre si en el seno del Consejo de Seguridad alguna de estas cuatro personas propuestas es rechazada por los otros miembros del Consejo, empezando por el Presidente de la República e incluyendo a colegas de las otras ramas de las Fuerzas Armadas? Obviamente, se plantea una situación de conflicto entre ramas, o un conflicto entre el Presidente y sus subordinados que son los Comandantes en Jefe. ¿Conflicto en función de qué? De una designación política que en nada tiene que ver con la relación entre Presidente de la República o Presidente del Senado y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas o de éstos entre sí.

Las consideraciones anteriores demuestran que la participación de la Corte Suprema, del Consejo de Seguridad Nacional en la designación de Senadores, no sólo es ajena a sus respectivos roles sino que contribuye a un factor de politización indebido y perjudicial.

Dada la gravitación de estos nueve senadores en las decisiones del Senado, es fácil imaginar las influencias y presiones obvias, y explícitamente políticas, que se ejercerán sobre los miembros de estas entidades cuando proceda hacer la designación de personas que tan definitiva influencia tienen en las decisiones políticas del Senado.

Ahora bien. Se sostiene que como estas designaciones sólo hay que hacerlas cada ocho años, este argumento exagera los riesgos. Sobre el particular, hay que tratar de juzgar una norma en función de si es correcta o si es inadecuada; no es una justificación para la mantención de la norma decir "saben que más, esto es incorrecto, pero como no es todos los días, los perjuicios del caso no son tan drásticos". En definitiva, al contrario de lo que se dice, la intervención futura, aunque sea a varios años plazo, de la Corte Suprema y del Consejo de Seguridad Nacional en designaciones políticas de alta relevancia, contamina desde ya y en todo el período intermedio, las designaciones de miembros de un organismo, porque es evidente que habrá muchos intereses en tratar de ir generando, tanto en la Corte Suprema como al Consejo de Seguridad Nacional, mayorías que fueren propicias a respaldar senadores designados de tal o cual simpatía o tendencia política.

En quinto lugar, se sostiene que los senadores designados pueden constituir un freno o contrapeso a la autoridad ejercida por el Presidente de la República. A esto, además de lo que he señalado hace un momento, hay que decir que si esto fuera efectivo, o sea, si la autoridad del Presidente de la República se estima excesiva, lo que corresponde hacer es introducir las reformas pertinentes al texto de la Constitución que atenúen las prerrogativas y atribuciones del Presidente, y no pretender establecer un contrapeso tan artificioso, y además, ineficaz, como el de los senadores designados.

Por lo demás, la verdad es que la norma actual tiene efecto contrario, porque el Presidente de la República nombra dos e influyen en la designación de los otros siete. Esto está muy gráficamente ilustrado con la designación hecha por el Presidente de la República en el régimen anterior de senadores actualmente en funciones, de los cuales uno, lamentablemente falleció. Todos ellos, evidentemente que sin perjuicio de su idoneidad e integridad personal, eran y son adherentes firmes del régimen anterior.

Debo suponer entonces, respecto del tema del contrapeso, que lo que realmente se quiere decir o lo que se quiere hacer, es evitar que una mayoría, de similar color político del

Presidente de la República y de la mayoría del Parlamento, pueda acumular, por la suma de ambas mayorías, tal cantidad de poder que pueda arrasar con los derechos de la minoría o introducir súbitamente cambios radicales, produciendo inestabilidad política. Ahora, tal razonamiento es absolutamente errado. En efecto, imaginemos que en 1993 --hipótesis nada despreciable a la luz de los resultados electorarios más reciente-- se elige en el Senado una mayoría de la Concertación, digamos 22 por 16, y supongamos que con todos los antecedentes ya dichos, en el año 1997 se nombren nueve senadores designados adicionales.

No es aventurado suponer de que esos oscilarán entre siete por dos o seis por tres en favor de la coloración, de la simpatía, del entorno político del Presidente de turno que, como es probable, si es de la Concertación, se sumarían los veintidós a los siete, y estamos en 29 ó 30 senadores, o sea, prácticamente los 2/3 del Senado, de manera que la tendencia natural de las cosas va a ser siempre que la mayoría de los senadores designados nombrados sean del color del Presidente de turno. Ello significa que, la tendencia natural de los senadores designados en el largo plazo es ampliar la mayoría existente en el Senado y no rectificarlo o reducirlo, de manera que el riesgo real es que los senadores designados produzcan una mayoría muy grande, más allá de las adhesiones de la ciudadanía, lo que envuelve un riesgo de inestabilidad muy grande, es decir que se pueda generar una mayoría artificial que introduzca cambios que realmente generen una inestabilidad.

Entonces, nosotros, como estamos convencidos de que es malo que una mayoría política pueda apabullar a las minorías, creemos necesario suprimir la institución de los senadores designados. Y a este respecto, conviene recordar cuáles son los contrapesos reales a este problema de las mayorías excesivas que puedan atropellar los derechos de la minoría. Una, la renovación parcial del Senado, cada cuatro años, porque ello atenúa los cambios bruscos de adhesión popular en favor de uno u otros grupos políticos al extender en el tiempo la renovación total del Senado. Este es un contrapeso que se mantiene, pues no hay ninguna propuesta e intención del Gobierno de modificar esa disposición. Segundo, ciertamente, la normativa constitucional y legal vigente; tercero, y esto es fundamental, los quórum especiales requeridos para la aprobación de una reforma de la Constitución, de las leyes orgánicas y de quórum calificado, y estas son normas que, justamente porque nosotros concordamos con la necesidad de la integridad de la Constitución a largo plazo, el Gobierno se propone mantener.

En efecto, en el proyecto de reforma constitucional que está pendiente de tramitación en el Congreso, el llamado "paquete", se mantienen los dos tercios de quórum para reformar los capítulos I, III y XIV de la Constitución que se refiere a las bases de la institucionalidad, a los derechos y deberes de las personas y a los procesos propios de la reforma de la Constitución, y lo único que se hace allí es equilibrar y dejar en un mismo nivel los quórum necesarios para reformar las normas relativas a las Fuerzas Armadas, al Tribunal Constitucional y al Consejo de Seguridad Nacional con aquellas que dicen relación con el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, todo lo cual parece de mínima equidad.

Finalmente, volviendo al tema de los contrapesos, el cuarto contrapeso real está constituido por los organismos de interpretación y control de la legalidad cuyas atribuciones el Gobierno no se propone alterar: el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, Corte Suprema y todos los demás tribunales, la Contraloría y las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. Estos, y no otros, son los contrapesos efectivos del poder político del Presidente, acumulado, eventualmente, por la mayoría del mismo color político en el Congreso Nacional.

De acuerdo a todo lo dicho y dada la función idéntica de los Senadores electos con los Senadores designados, los senadores institucionales no son un poder neutro, sino que son tan políticos como los demás senadores por la naturaleza de la labor que les compete, porque como decía, la función legislativa es esencialmente de carácter político.

Nos queda el último punto: el aporte especial que se señala que los senadores designados pueden hacer en función de las experiencias que aportan.

Sin perjuicio de dejar constancia de la idoneidad, la honorabilidad y la calificación de las personas que se desempeñan hoy en esos cargos, cabe sin embargo preguntarse por qué los senadores designados que establece la Constitución son los que ahí se estipula y no otros, por qué no, premios de arte, de literatura, de ciencias, por qué no, decanos de Economía, ya que la Economía es una disciplina de tanta importancia. En segundo lugar, no se ve la diferencia entre el aporte que puede hacer por su experiencia un ex ministro Senador designado, de los que pueda contribuir un ex ministro, senador electo. En el Senado hay distinguidos ex ministros que son senadores electos, como don Andrés Zaldívar, don Máximo Pacheco, don Bruno Siebert. En la misma línea, los aportes que puedan hacer senadores designados que sean eminentes juristas, pueden ser igualmente efectuados por

senadores electos que también lo son como lo son don Sergio Diez y don Miguel Otero, para citar sólo a dos distinguidos parlamentarios de la oposición. La verdad es que nadie duda de la importancia de la experiencia para el debate parlamentario, pero para eso existe un procedimiento establecido de uso habitual y permanente y de toda la vida, a través de las invitaciones a las Comisiones del Congreso, en el trámite parlamentario de las leyes, donde la amplitud, la variedad y la profundidad de aporte son mucho mayores de lo que puede esperarse de nueve personas, por muy eminentes que sean, pues ellas deben opinar de todo y a toda hora.

Por último, la verdad es que la persistencia de la institución de senadores designados, que no representan población, pero que tampoco representan territorio, va en abierta contradicción con el proceso creciente de descentralización y de mayor identidad regional. La tradición chilena es que los senadores representan territorios, además de representar en alguna medida población, pero resulta que los senadores designados que no representan población tampoco representan territorio y eso es abiertamente contradictorio con la tendencia del mundo y con todo este proceso que estamos viviendo por consenso de todos los sectores políticos, de constitución de gobiernos regionales.

El último punto que me queda por tratar en relación a Senadores designados dice relación con la oportunidad. Al gobierno le pareció necesario proponer ahora esta reforma pese a que no hay designación nueva de senadores designados hasta el año 1997, primero, porque es evidente que si se plantea una reforma del sistema electoral tiene que haber una visión global integrada de qué es lo que se propone como composición definitiva del Congreso. Si aquí se propusiera una reforma al sistema, dejando pendiente el problema de los senadores designados, el debate sería bastante incoherente, no tendría sentido y no podría hacerse. En segundo lugar, evidentemente no es lo mismo proponer un Senado de cincuenta y cuatro miembros, que es lo que está contenido en la propuesta tentativa que hemos adjuntado, que uno de sesenta y tres miembros. En tercer lugar, precisamente, porque no corresponde aplicar una nueva designación de senadores hasta el año 1997, estimamos que el debate hoy respecto de esto estaría mucho más libre de los cálculos coyunturales de los problemas políticos cotidianos que perturbarían esa discusión si se hiciera en el año 1995-1996. Además, concordante con lo ya señalado, si no se hace esta reforma, las designaciones de miembros de la Corte Suprema, del Consejo de Seguridad, progresivamente más a medida que se van acercando al año 1997, estarían más teñidas por las presiones políticas que he señalado anteriormente.

La sustitución del sistema binominal por un sistema plurinominal moderado

Paso al tema de elección binominal y su sustitución por un sistema proporcional moderado.

Creo que es oportuno, a pesar de que, vuelvo a decirlo, esto tiene un carácter de información y de téngase presente, sintetizar brevemente las características básicas de nuestra propuesta.

La alternativa, en lo que respecta a los distritos, número de diputados, etc. está abierta a toda clase de perfeccionamientos y soluciones alternativas. Lo que importa es el aspecto medular, central.

Lo que se propone, primero, para la Cámara de Diputados, es un sistema plurinominal, eligiéndose entre 3 y 5 diputados por distrito. Esto significa que en el caso de cinco diputados, que es el máximo, se requieren entre un 13% y un 17% de votos para elegir un Diputado, según que vayan cuatro o dos listas; esto demuestra ampliamente que lo que estamos proponiendo es un sistema de pluralismo moderado. Naturalmente el 13% es una proporción de votos bastante significativa.

En segundo lugar, en el caso del Senado, se amplía la reforma del 89, que añadió una componente de población a la representación territorial, al disponer la elección de cuatro senadores en las regiones que se conocen, lo que se amplía a un cuadro de tres senadores en seis regiones, cuatro en cuatro, seis en dos y ocho en la región metropolitana. Si llegara a sostenerse que ocho exceden lo aceptable para un sistema moderado, bueno, hay distintas fórmulas que pueden rectificar o modificar tal situación.

En tercer término, se mejora la proporcionalidad de la Cámara, o sea, se reduce la disparidad de los votos necesarios para elegir un diputado, en el valor de un voto por cada ciudadano; hoy en día hay una disparidad de uno a cinco entre las zonas menos pobladas y la región metropolitana; esta se reduce a una proporción de uno a dos.

En cuarto lugar, se ha procurado evitar un aumento excesivo de diputados por lo cual se ha reducido el número de distritos, porque, si se eligieran cuatro diputados en vez de

dos, en sesenta distritos, tendríamos doscientos cuarenta diputados; y se está proponiendo ciento sesenta y cuatro. Como creemos que es conveniente una continuidad electoral, no se propone desmembrar ningún distrito sino que, de los sesenta actuales, treinta se mantienen tal como están y en esta propuesta tentativa los otros treinta se fusionan de dos en dos dando origen a quince, lo que da un resultado de cuarenta y cinco. Todo esto significa que se mantiene, pero reduciéndola, una discriminación en favor de las regiones y en contra de la Región Metropolitana, pero reduciendo también esta proporción de cinco a uno, a una cifra de dos a uno. Se mantiene, según lo ya señalado, la renovación total de la Cámara.

Me voy a referir a la sustitución propuesta, con dos observaciones previas: la primera, el problema en cuanto al número de parlamentarios, y la segunda, relativa al aumento de gasto que esto significa.

El Senado cuenta con cuarenta y siete senadores, que sólo se aumentan a 54. En la Cámara que tiene 120 diputados se aumenta a 164 lo que representa un 37% de aumento. Sin embargo, históricamente, cabe recordar que la Cámara de Diputados, en 1973, tenía una composición de ciento cincuenta diputados; entre esa fecha y hoy, la población ha aumentado en un 47% y el número de diputados, en relación con esa fecha histórica, se propone aumentarlo sólo en diez por ciento. Por tanto, desde el punto histórico, no se puede hablar de un exceso de diputados.

En lo que se refiere al gasto, ello es, claramente, un asunto de voluntad política y de distribución de recursos. En el proyecto de ley respectivo se ha propuesto que el gasto real del Congreso para 1994, si para esa fecha estuviere aprobada esta reforma, fuere equivalente, en términos reales, a la del año 1993, financiándose de todas maneras, el mayor gasto que pudiera significar el aumento del número de parlamentarios.

Hay claridad en que el proyecto enviados al Congreso constituye simplemente una propuesta tentativa de esta materia, entendiendo que el Congreso es soberano para tomar decisiones al respecto. En realidad, con la norma relativa al gasto, lo que se pretende es ilustrar que ese problema no es una razón de fondo para oponerse a una reforma del sistema electoral. Es sólo un problema que tiene soluciones diversas, sea porque hay conciencia ciudadana en destinar mayores recursos a una función tan fundamental como es la del Parlamento, o porque ellos se adecuen al gasto actual vía redistribución, o porque exista una combinación y complementación de ambas formas de solución.

La segunda observación que parece necesaria mencionar está vinculada con la necesidad de recordar, sintéticamente, la génesis del actual sistema. Al analizar la historia de la norma, no se concluye que ella haya sido inspirada en una concepción doctrinaria que tuviera en vista la estabilidad o el perfeccionamiento del sistema democrático, sino que más bien, ella se basó en un proceso fluido que fue acomodándose a las expectativas y cálculos electorales que se fueron produciendo en los años inmediatamente anteriores a la promulgación definitiva de este sistema.

Haciendo un breve recuerdo, cabe decir que en 1978, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, presidida por don Enrique Ortúzar, propuso que la Cámara de Diputados estuviere integrada por ciento cincuenta miembros elegidos por votación directa en las circunscripciones que estableciera la ley electoral. Se hablaba de establecer un procedimiento que "dé por resultado la efectiva expresión de la mayoría a través de colegios electorales multi o plurinominales; cada circunscripción elegirá el número de diputados, etc.". En julio de 1980, el Consejo de Estado propuso un sistema uninominal mayoritario de 120 miembros, es decir, un diputado por distrito, como los ingleses.

En definitiva, el texto final de la Constitución de 1980 eludió la definición sobre este punto, entregando a la ley orgánica constitucional la determinación del sistema electoral. De este modo la determinación del sistema electoral y la configuración de los distritos quedó entregada a la Comisión de Estudios de leyes orgánicas constitucionales.

Entre 1984 y 1988 la mencionada Comisión estudió las alternativas sin llegar a una conclusión definitiva. Recién en abril de 1988 se aprueba, por la Junta de Gobierno, la ley de Votaciones Populares y Escrutinios cuyo texto tampoco se pronuncia sobre el tema de los distritos electorales. Cuando ya se acercaba la fecha del plebiscito (1988), la Comisión de Estudio de las leyes orgánicas electorales y el Gobierno de la época, dan señales claras de que están optando por el sistema binominal por distrito.

Por esa época, la propuesta de cientoveinte diputados (que asigna a la Región Metropolitana cuarenta de esos cientoveinte diputados) en la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios original, no contemplaba la celebración de pactos electorales. Sin embargo, el resultado del plebiscito de octubre de 1988 alteró los planes, y en abril del 1989 la Junta de Gobierno aprobó un conjunto de modificaciones a esa ley, estableciéndose,

desde luego, una configuración de distritos distinta a la considerada inicialmente, en que los diputados de la Región Metropolitana bajaron de cuarenta a treinta y dos.

La mencionada no es la única modificación que se efectuó, ya que en mayo del mismo año (1988), se establecen los pactos electorales. No hay que ser tan suspicaz para pensar que hay una relación bastante estrecha entre estas sucesivas modificaciones una realidad donde inicialmente se cuenta con un partido que apoya al gobierno de la época (hoy oposición), frente a una oposición que se suponía extremadamente heterogénea, e imposible de configurar una sola lista.

Posteriormente, la situación cambia. La actual oposición se divide en dos partidos; se forman los pactos; y la oposición de esa época (actual Concertación) se percibe capaz de formar una sola alianza.

Aquí no se trata de hacer imputaciones sino, solamente, de señalar que la historia de la ley no abona la tesis de que el sistema binominal haya sido el producto de una concepción racional, equivocada o lúcida (da lo mismo) de gobierno, para perfeccionar el sistema político desde una concepción racional integrada de perfeccionamiento de un sistema político como fue el producto de conveniencias y cálculos electorales.

A continuación, trataré de analizar la esencia, lo medular, del sistema binominal, las razones para decir que es inadecuado y las justificaciones sustantivas de las propuestas del gobierno.

En primer lugar, se trata de adecuar el sistema electoral a la realidad política racional. La justificación inicial del binominalismo (consignada en muchas declaraciones de prensa sobre la materia) es que debe introducirse en Chile un sistema de dos partidos. Como ya se sabe, esto nunca existió, y la realidad es otra.

En este país existen hoy, entre cinco y ocho partidos que tienen un significativo enraizamiento en la adhesión popular. Y por "significativo" entiendo una cifra superior al 5%, cifra que no es irrelevante porque es el piso que muchas de las democracias parlamentarias contemporáneas se ponen como barrera para otorgar a un partido el derecho a representación parlamentaria; es una cifra que tiene aplicación en diversos países.

En definitiva, el intento por forzar el bipartidismo fracasó de manera absoluta en Chile. Tanto es así que, hace pocos días, el Presidente de Renovación Nacional reconoció de que este país tiene cinco fuerzas electorales. Si bien puede discreparse en cuanto a la forma cómo los divide, lo importante es que si reconoce cinco fuerzas políticas significativas, ¿Por qué no concuerda con un sistema que le dé posibilidades de acceder al Parlamento a esas cinco fuerzas significativas?. Si habla de cinco fuerzas es que se está reconociendo que son fuerzas disímiles entre sí, es decir, no está suponiendo que estas cinco fuerzas naturalmente se configuren en un par de bloques.

En segundo lugar, el sistema proporcional, como se sabe, puede distorsionar severamente la expresión de la voluntad popular. No es mera teoría el decir que con el 34% de los votos se obtiene el 50% de los cargos. Tampoco es mera teoría decir que, si al interior de un pacto de dos partidos, por ejemplo, si una lista tiene un 35%, está obteniendo el 50% de los cargos; si la distribución de la lista estuviere hecha homogéneamente a lo largo del territorio (19-16), el partido del 19% se lleva todos los parlamentarios y la del 16% queda en cero. Entonces, una variación del 3% entre estos dos partidos que invierta la proporción de 16 a 19, si fuere uniforme, invertiría los resultados; de este modo, el primer partido dejaría la mitad de los cargos, quedaría con cero representantes ante el Parlamento, y viceversa, el que tenía cero quedaría con el 50% de los cargos.

Lo reseñado es atentatorio al principio natural y a la tradición chilena, de equidad y de proporcionalidad.

Sin embargo, hay algo mucho más de fondo. Desde el punto de vista de la seriedad y estabilidad democrática, un sistema electoral debe garantizar con cierta certeza la representación parlamentaria de los partidos mayores que tienen, permanentemente, un enraizamiento popular significativo. Estos, en este caso, son al menos, cuatro o cinco. Pero, un adecuado sistema electoral debiera dar, también, a las dos o tres fuerzas siguientes que tienen esta menor importancia, pero que de todas maneras tienen más de un cinco por ciento, la posibilidad razonable de acceder al Parlamento.

Al carecer de la necesaria certeza, los partidos saben que pequeñas variaciones en el porcentaje de respaldo ciudadano puede provocar bruscos cambios en su representación parlamentaria, si se reparten homogéneamente, las preferencias a lo largo del país, sus estrategias políticas resultan, básicamente, inestables, porque están decididamente influidas por las contin-

gencias electorales a corto plazo, no pudiendo mantener estrategias a largo plazo enraizadas en sus convicciones, en visiones programáticas o de interés nacional. El hecho que no haya existido un reparto territorial homogéneo de preferencias relativas en 1989, no es argumento para decir que eso sucederá siempre, ya que fue un resultado fortuito. De hecho, en la elección municipal reciente hay una mayor homogeneidad a lo largo del territorio en la preferencia relativa del electorado; es natural que sea así en un país unitario, donde la televisión llega a todo el mundo simultáneamente a la misma hora, etc..

Entonces, por razones de supervivencia electoral, estos partidos menores pueden verse forzados a pactos electorales y a concesiones de corto plazo, contradictorios con sus programas o con sus visiones de país. Esa incertidumbre, y esos pactos, fruto de situaciones artificiales ocasionados por el sistema binominal, conducen en definitiva al desprestigio e inestabilidad, en el largo plazo, del sistema político. Es un deber de Estado el evitar tal desprestigio político.

En cuarto lugar, hay que señalar que hubo un intento parcial de conciliar el sistema binominal con la tarea política. Allí, se introdujo el mecanismo de los pactos (y ampliado a las recientes elecciones municipales a la figura de los subpactos). Si bien esto permite ciertos acuerdos, no resuelve el problema porque la dificultad de fondo está en el hecho que se eligen dos cargos por circunscripción.

Como ya se vió, el concepto de pactos no resuelve el problema de las distorsiones y de las bruscas variaciones de representaciones ante pequeñas variaciones en el favor popular. Entonces, ¿qué ocurre?. Al no ser suficiente el mecanismo de los pactos para adecuar el sistema binominal a la realidad del país, los partidos han debido recurrir a un mecanismo artificioso, poco transparente, impropio de una institucionalidad política seria y estable, como son, los "pactos de omisión".

A este respecto se puede decir que, en primer lugar, al interior de un pacto, el sistema binominal favorece de manera abrumadora (que como se dijo, puede ser total), al partido relativamente más grande, si es que la diferencia en apoyo popular se distribuyera homogéneamente a lo largo del territorio. El hecho de que en las elecciones de 1989 no resultara esto, ello no configura prueba. Así lo han concluido y probado distintos estudios, los de la Concertación y los del Instituto Libertad y Desarrollo.

equidad y esa equidad, al no haber otro patrón de medida, corresponde a la adhesión popular relativa que tienen. El sistema binominal con pactos de omisión es opaco. Naturalmente, el sistema binominal, vuelvo a repetirlo, excluye en forma casi absoluta a la tercera y cuarta fuerza política. Ciertamente esto no es sano ya que si hay fuerzas significativas --la tercera y la cuarta fuerza en las elecciones municipales sumadas representaron el quince por ciento del electorado, una cifra nada despreciable-- el que estén excluidas del poder legislativo, conduce a marginación y escepticismo de sectores importantes de ciudadanos, si esto se mantiene en el tiempo. Además, es una fuente de posibles conductas extralegales.

Por último, quiero reiterar que las necesidades de supervivencia o las expectativas de ganancias marginales por esos pequeños votos adicionales, pueden inducir a los partidos a lo que se llama pactos instrumentales para aumentar caudal de votación. He visto en el diario una cosa muy legítima, de partidos que dicen, mire, yo propongo un pacto instrumental con tal o cual fuerza que son muy ajenas a mi propia visión, porque me importa la representación parlamentaria posterior. Naturalmente, eso induce a confusión de la y desprestigia el sistema político.

Yo no quiero que se nos entienda mal. La Concertación hizo pacto de omisión el 89 y si no hay reforma, lo volverá a hacer, como lo harán también, si no hay reforma, Renovación Nacional y la UDI. El punto es, creo haberlo demostrado, que este es un muy mal sistema y por ende es una responsabilidad de Estado y de las fuerzas políticas el rectificar este sistema sustituyéndolo por uno que sea más adecuado.

La última reflexión con respecto a este punto es que todos los partidos representados en este Congreso, todas las fuerzas políticas representativas del país, concordaron en un sistema proporcional moderado para las elecciones municipales recientes donde se eligieron entre seis y diez concejales. No hay razón para que lo que fue aceptado por unanimidad para las elecciones municipales, se entienda que es malo para elecciones parlamentarias. Ahora me van a decir que los concejos no puedan ser binominales. No es cierto. Aquí es cuestión de haber dividido la comuna --si se entiende que detrás de esto hay una teoría democrática o de perfeccionamiento institucional sería-- en unidades vecinales que hubiern elegido dos concejales cada uno. Si son elegidos 6 concejales habría 3 unidades vecinales que eligen dos concejales cada una o 5 unidades vecinales con 2 concejales si a esa comuna le correspondían 10. De manera que

perfectamente los partidos que defienden el sistema binominal podrían haber insistido en que las elecciones municipales se hubieran hecho de esa forma. Entonces la pregunta que hay que hacerle a estos partidos es ¿si ustedes de acuerdo y nunca se les ocurrió plantear un mecanismo distinto al sistema plurinominal moderado para las elecciones municipales? ¿por qué lo rechazan para las parlamentarias?. Por lo demás nuestra propuesta representa una proporcionalidad más moderada que el sistema adoptado para la elección de concejales. Estamos proponiendo de 3 a 5 diputados y de 3 a 8 senadores y acá se elegieron entre 6 y 10 concejales. Es decir, el aumento de proporcionalidad es aún menor en esta propuesta que en el sistema adoptado para los municipios. El sistema municipal concordado por unanimidad y el sistema que estamos proponiendo como sustitución del sistema binominal, son de naturaleza absolutamente similar.

Está claro también que las reformas que se proponen no están hechas a la medida de la Concertación, porque con el actual sistema la Concertación habría obtenido el 28 de junio dos tercios de la Cámara. Esta fue la razón por la cual nosotros insistimos en proponer el proyecto antes del 28 de junio, para que quedara meridianamente claro que el proyecto del gobierno no estaba basado en cálculos políticos coyunturales. Si este proyecto lo hubiéramos entrado después del 28 de junio habrían dicho, claro, se están aprovechando de esto para tratar de incrementar aun más su mayoría, pero resulta que con el sistema existente ya tendríamos los dos tercios, de modo que, en realidad, desde el punto de vista de la Cámara de Diputados la sustitución del sistema binominal no es una necesidad de la Concertación en cuanto a coalición política. Es una necesidad del Estado, de responsabilidad para establecer un sistema electoral más equitativo y estable en el largo plazo.

Quiero terminar con dos reflexiones finales. La primera: no es el sistema binominal el que con mayor fuerza impulsa la formación de dos bloques políticos. Es el sistema uninominal mayoritario que existe en el Reino Unido y que existe para la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, ¿por qué no se aplicó en Chile? Estuvo en la propuesta del Consejo de Estado y en la de la Comisión de Estudios. Está claro que ese sistema uninominal es inaceptable para todos los sectores políticos de la oposición, porque ese sistema aplicado a la realidad chilena configuraría una mayoría abrumadora a la Concertación. Se hizo un ejercicio de acuerdo al resultado de las elecciones municipales y la Concertación obtendría el 80% de la Cámara de Diputados con un sistema uninominal, el 18% lo habría obtenido la coalición Participación y Progreso, y el 2% se habría repartido entre la

logramos modificarlo, pero va a quedar en la agenda, va a quedar pendiente y ciertamente habrá que insistir, porque las razones de fondo que abonan esta reforma son permanentes, no son transitorias, no tienen ninguna relación con la política coyuntural.

Termina aquí la exposición del señor Edgardo Boeninger.

El señor BOSSELIN (Presidente). De acuerdo con lo que es la práctica reglamentaria respecto de los proyectos de ley, procede dar inicio a la discusión general y debatir las ideas fundamentales de esta iniciativa.

Expresa que en casi todos los proyectos que han pasado por esta Comisión, nunca ha habido precipitación sobre una materia de fondo como lo es esta que se está tratando en estos momentos. Lo que conviene ahora es acordar una sesión determinada para discutir este proyecto de reforma constitucional.

Por acuerdo de la Comisión, se continuará con el estudio de este proyecto en la próxima sesión de la Comisión, a verificarse el martes 1° de septiembre de 1992, debiendo figurar en el segundo lugar de la Tabla.

Se levantó la sesión a las 19,25 horas.

HERNAN BOSSELIN CORREA
Presidente

ADRIAN ALVAREZ ALVAREZ
Secretario

UCC y el MIDA. Si lo que se pretendía en el sistema electoral que se estaba tratando de establecer es un bipartidismo y forzar a los bloques, ¿por qué no se eligió el sistema uninominal mayoritario que es el más eficaz para conseguir aquello? Y, ciertamente, más eficaz que el sistema binominal con pactos y con subpactos. Esto simplemente confirma un poco la hipótesis de que aquí hay más una respuesta a necesidades políticas coyunturales, que un cuerpo de ideas sólidas.

En segundo lugar quiero decir que tampoco es cierto que el sistema binominal es el que ha permitido los acuerdos políticos que han caracterizado, afortunadamente, el desarrollo del país en estos dos años. Los acuerdos políticos surgen como tales cuando existe un consenso mínimo suficiente, en términos de convergencia programática, de la reducción de las divergencias ideológicas, de la ausencia de polarización. Eso es lo que permitió las negociaciones --ciertamente las negociaciones, porque había mayoría de la oposición en el Senado, se han tenido que hacer-- pero si hubiera aquí un ambiente polarizado, si hubiera habido una divergencia ideológica acentuada, no se habría producido acuerdo. Lo que habría ocurrido es que algunos proyectos se habrían rechazado, otros los habría retirado el Ejecutivo y estaríamos en una situación de inercia y de paralización legislativa. Cuando hay confrontación de fondo, eso se expresa en la política. Así que no es problema de que el sistema binominal produzca acuerdos, porque los acuerdos tienen una razón mucho más profunda, afortunadamente más definitiva. Y no hay ningún sistema de ingeniería electoral o de ingeniería política que pueda sustituir esas razones de fondo. Y con eso, a mi juicio, se cierra el circuito de este análisis.

Quisiera concluir diciendo que existe confianza en el Gobierno en que una meditación serena de las razones que abonan las reformas que se han propuesto, pudiera conducir en definitiva a una aceptación de esta reforma. Sabemos bien que por las declaraciones que hemos escuchado las posibilidades parecen muy remotas. Para nosotros, la no aprobación de esta reforma sería una lástima desde el punto de vista del Estado, del desarrollo en el largo plazo del país, de sacar de la agenda los temas que suscitan polémica, de sacar definitivamente de la discusión materias que son imperfecciones visibles de la institucionalidad existente. Esto no es dramático. El estado de derecho, la democracia chilena va a seguir operando por este sistema si no