

CONFERENCIA

EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE SISTEMAS ELECTORALES, CON ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL CASO CHILENO*

Dieter Nohlen**

Este texto abarca varios ámbitos del análisis comparado de sistemas electorales, descripción de la materia del estudio, elementos y conceptos de la sistemática electoral, efectos de los sistemas electorales.

En relación a este último tema, el autor entra en un examen de unos planteamientos teóricos de Giovanni Sartori, quien en esta misma revista (Nº 17) reafirmó la certeza de las famosas leyes de Duverger. Nohlen llega a conclusiones contrarias, basando su crítica en observaciones metodológicas e histórico-sistemáticas y proponiendo un enfoque contextual. En la última parte, Nohlen se refiere al caso chileno y enfoca la opción por un sistema electoral desde el análisis cauteloso de la estructura del conflicto político en Chile y de las variables institucionales, de partido y de comportamiento de los actores. Su propuesta —en líneas gruesas— de un sistema electoral chileno es sin lugar a dudas una contribución importante al debate nacional.

I Materia del Estudio

El análisis comparativo de sistemas electorales estudia la estructura, clasificación y efectos de los sistemas electorales. Estos son en particular:

1 El registro de las diversas reglas técnicas de la organización de las circunscripciones electorales, candidaturas, procedimiento de votación y modalidades del cómputo de los votos para la conversión

* Versión revisada por el autor de conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos el 30 de enero de 1985.

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y profesor de la misma Universidad. Es autor de múltiples ensayos y libros, entre ellos *Sistemas Electorales del Mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

de los sufragios en escaños. Aquí no se trata únicamente de un inventario positivista, sino del modo de funcionamiento de sistemas electorales (*how the electoral systems work*) y de la significación de elementos específicos en las consecuencias de los sistemas electorales.

2 Sistematización de la materia mediante la explicación de conceptos básicos, como sistema mayoritario y sistema proporcional, establecimiento de las diversas clases, subclases y coordinaciones de los sistemas electorales empíricos.

3 Formulación de hipótesis y examen de las consecuencias de diversos sistemas electorales en los sistemas políticos y especialmente en los sistemas de partidos, sobre la base de investigaciones particulares concretas en comparación diacrónica y en comparación sincrónica de los países. Una especial forma de análisis está constituida por los estudios hipotéticos que buscan responder la interrogante acerca de cuál habría sido el resultado electoral si se hubiera utilizado otro sistema electoral.

A continuación deseo, antes que nada, referirme a la sistemática electoral, es decir, a aquellas cuestiones relativas a la determinación, orden y evaluación de los sistemas electorales y sus elementos constitutivos particulares. Al parecer, aquí se trata sólo de problemas de definición; sin embargo, una clara conceptualización es una premisa indispensable para un adecuado marco analítico (*framework of analysis*). El mayor registro sistemático posible del objeto cumple en esto la función heurística de llamar la atención sobre aquellas variables, sin cuya consideración resulta muy somero el análisis comparativo de sistemas electorales. Luego me ocuparé de qué significación corresponde a los sistemas electorales en el proceso político y, además, intentaré explicar qué efectos tienen los sistemas electorales. ¿Qué puede realmente afirmarse en forma científica acerca de las consecuencias políticas de los sistemas electorales? El debate sobre esto ha comenzado (una vez más) recientemente y quizá contribuya a algunas clarificaciones. Finalmente, deseo agregar algunas ideas acerca de la historia electoral chilena, sobre la estructura del conflicto político, respecto del significado del sistema electoral en aquellos factores de los cuales depende la estructura del sistema de partidos, y sobre la conformación del sistema electoral.

II Sistemática Electoral: Elementos y Conceptos

Entendemos por sistema electoral el procedimiento por medio del cual —a efectos de la designación de órganos representativos— los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños. En el ámbito del sistema electoral se regula el procedimiento que va desde la formación de la candidatura hasta

la asignación de los escaños o la designación —en términos partidistas— del Parlamento en su conjunto.

Las áreas fundamentales del sistema electoral son cuatro:

1 La división del país en circunscripciones electorales. Por regla general, el territorio nacional está dividido en circunscripciones. Se distingue entre diferentes tipos de circunscripciones según el tamaño del distrito, o mejor dicho, según la cantidad de escaños que correspondan a una circunscripción. Se puede distinguir no solamente entre distritos unipersonales y plurinominales, sino también formar grupos de entre los distritos plurinominales, pues por lo que respecta a la representación política tiene mucha importancia el tamaño de los distritos: cuanto mayor es el distrito, tanto mayor será el efecto proporcional ejercido por la división del territorio en distritos.

2 Formas de candidatura. En primer lugar, hay que distinguir entre candidatura individual y candidatura de lista; en segundo lugar, entre los diferentes tipos de lista: lista abierta, lista cerrada, lista cerrada y bloqueada. Otra característica de la candidatura consiste en la posibilidad o no de formar coaliciones de listas según el ámbito territorial, dentro de un distrito plurinominal (lista de circunscripción) o en el área de varios distritos.

3 Procedimientos de votación. El votante puede tener un voto para votar por un candidato o por una lista (voto único) o disponer, en distritos plurinominales, de tantos votos como diputados haya que elegir en el distrito (voto múltiple). Si la cantidad de votos es menor que la de los diputados a elegir, se habla de voto restringido.

4 Reglas para la distribución de escaños. Esta área viene determinada, en alguna manera, por los puntos anteriores e incluye los factores más importantes en relación a los efectos de sistema electoral. Incluye, por ejemplo, la determinación:

a) de la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad); b) del ámbito de adjudicación de los escaños (distrito, agrupación de distritos, región, Estado federado, territorio nacional); c) del método de cómputo (se puede distinguir entre el procedimiento de cociente electoral y del divisor, siendo el método d'Hondt el más conocido); d) de la barrera o del umbral inicial de acceso a la representación (de unos cuantos escaños o de un porcentaje mínimo de votos).

Quizá sería preciso especificar con mayor vigor los instrumentos necesarios a proporcionar para el análisis comparativo. Ejemplarmente deseo hacerlo para el área de los métodos de cómputo, donde a menudo existe falta de claridad (*Ferrer/Russo*, 1984, pág. 142 y sig.). El método d'Hondt es un procedimiento divisorio, también llamado procedimiento de la cifra mayor (*Höchstzahl*). Los procedimientos divisorios deben distinguirse de los procedimientos de la cifra electoral (*Wahlzahl*) que trabajan con cocientes electorales o cifras repartidoras. Mientras que en los procedimientos divisorios se distribuyen los escaños en un procedimiento único, esto no resulta en la mayoría de los procedimientos de cifra electoral; de-

pende de la fórmula según la cual se calcula la cifra repartidora. La mayoría de las veces quedan escaños sobrantes que deben ser distribuidos en un segundo o tercer procedimiento. La participación en estos procedimientos puede depender de determinadas condiciones (umbral mínimo) o bien puede emplearse un procedimiento que favorezca a ciertos partidos, de tal manera que en los procedimientos de cifra electoral —de manera distinta que en los procedimientos divisorios— la representación política, en el segundo o tercer procedimiento distributivo, puede ser dirigida. De éstos, el ejemplo más conocido es el sistema electoral griego.

Con frecuencia se presenta controvertidamente cómo opera el método d'Hondt y a menudo se lee que favorece a los partidos grandes. En España todas las "injusticias" se cargan, como cuestión casi de principios, a "Monsieur d'Hondt". De ellos es únicamente cierto que Víctor d'Hondt efectivamente era belga y francófono. El método d'Hondt en sí mismo alcanza resultados relativamente proporcionales. Comparado con otros procedimientos divisorios (por ejemplo, el método St. Laguë), favorece, cuando el resultado es diferenciado, a un partido grande a costa de uno chico. Lo decisivo es con qué frecuencia se utiliza el método d'Hondt; si existen muchas circunscripciones electorales (que además son pequeñas) o pocas y grandes circunscripciones. Por lo tanto, el factor decisivo es la distribución de las circunscripciones electorales.

También surgen problemas de definición frente a la cuestión acerca de qué se debe entender por sistema mayoritario y qué por sistema proporcional. Tradicionalmente se definen sistema mayoritario y sistema proporcional de la siguiente manera: Sistema mayoritario es aquel en que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Sistema proporcional es aquel en que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: a una se le desprende la regla decisoria, a la otra el resultado electoral, el modelo de representación. Un intento de definición —desconocido para mí hasta la fecha— encontré recientemente en un estudio chileno: "Los sistemas pluralistas consisten en elegir un solo representante por distrito, mientras que en los sistemas de representación proporcional se elige más de un representante por agrupación" (*Ferrer/Russo*, 1984, pág. 142). Aquí, un elemento técnico, la dimensión de la circunscripción electoral, se ha tornado criterio de definición, lo que históricamente es muy limitado, porque el distrito uninominal aparece perfectamente en sistemas de elección proporcional (por ejemplo, en el sistema electoral de la República Federal de Alemania) y, por su parte, los distritos pluri-nominales surgen en sistemas electorales mayoritarios. La elección en circunscripciones electorales bi o trinominales son incluso elección mayoritaria. Pensemos sólo en el desarrollo histórico del sistema electoral británico. En él, la circunscripción electoral uninominal se impuso completamente recién en 1948.

Nadie ha afirmado que el sistema electoral británico del siglo XIX, cuando la circunscripción electoral uninominal estaba aún en minoría, era un sistema electoral proporcional.

También los sistemas de voto restringido (podrían mencionarse los sistemas electorales de España y Portugal antes e incluso después de la primera guerra mundial) descansan en la circunscripción plurinominal y son sistemas electorales mayoritarios, que permiten una representación de minoría.

En otras oportunidades (Nohlen 1969, 1978, 1981), he propuesto definir el sistema mayoritario y la representación proporcional según la función de representación: "Básicamente, existen dos tipos de sistema electoral: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. El criterio que define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral, no es un criterio técnico aislado, por ejemplo la regla decisoria, sino que fundamentalmente es el concepto de representación al que se aspira. El objetivo de representación del sistema mayoritario es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría por un partido o una coalición de partidos. El objetivo de representación del sistema proporcional es establecer una relación con el más alto grado de proporcionalidad posible entre votos y escaños, y, con ello, el reflejo casi exacto del electorado en el Parlamento" (Nohlen 1984/837).

Giovanni Sartori (1984) implícitamente procede de forma semejante, cuando trata el sistema mayoritario y el sistema proporcional según la medida de sus efectos. Para él, el sistema mayoritario es un sistema fuerte (por tener efecto) y la representación proporcional un sistema débil (por no tener efecto). En otra ocasión (Nohlen 1984) he objetado esa definición nominal de que la representación proporcional tiene un objetivo de representación claramente definido. Este objetivo de representación, desde la perspectiva de la historia de las ideas, viene de los racionalistas franceses del siglo XVIII. Políticamente, era deseable para las emergentes agrupaciones políticas de la clase obrera europea, porque resultaba de la misma significación que la abolición de los privilegios de los partidos del statu quo mediante los sistemas electorales existentes. También después de la implantación de sistemas electorales proporcionales, la finalidad de las reformas era mejorar la proporcionalidad y, con ello, acercarse más al modelo de representación. Aquellos que histórica y actualmente abogan por la representación proporcional, lo hacen por los efectos que ellos aplauden.

III Efectos de los Sistemas Electorales: Las Leyes de Duverger y su Reformulación por Sartori

En la ciencia y en la política reina un espectro de opiniones sobre los efectos de los sistemas electorales que no se compadece

con la complejidad de las relaciones causales entre las líneas de conflicto social, por una parte, y las reglas político-institucionales, por otra.

Lo que en su tiempo fue formulado como "leyes sociológicas" (Duverger 1951) ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinadas (por lo demás nunca se alcanzará el efecto en razón de la ley, sino que siempre sólo correspondientemente a una ley), científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas:

1 Son erróneas, porque demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa (Canadá, India) y sistemas bipartidarios con representación proporcional (Austria). Dada la controversia acerca de qué es un sistema bipartidista, no deseo discutir otros ejemplos en este punto.

2 Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente, porque no se indica bajo qué condiciones deberían tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien utilizados para afinar las leyes.

3 Las leyes son inadecuadas porque no comparan un sistema electoral con otro, sino que el sistema de mayoría relativa con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante, el principio puede expresarse de diversa forma en los sistemas electorales, que entonces pueden tener muy diversos efectos. De manera general, los sistemas electorales de representación proporcional pueden dividirse en subgrupos de la siguiente manera:

a Sistemas proporcionales puros (Israel, Holanda, Nicaragua) que aspiran a la proporción matemáticamente posible del conjunto de escaños disponibles.

b Sistemas proporcionales que dificultan el acceso a los escaños mediante cláusulas prohibitivas (umbrales mínimos) o restricciones a los escaños. Sin embargo, luego de la eliminación de los partidos pequeños los escaños son distribuidos proporcionalmente entre los partidos restantes. El caso más destacado es el sistema electoral de la República Federal de Alemania.

c Sistemas electorales proporcionales, que dificultan el acceso a los escaños y provocan resultados electorales no proporcionales de forma que, entre los partidos que alcanzan escaños parlamentarios, los partidos grandes son favorecidos frente a los chicos. La mayoría de los sistemas proporcionales caen dentro de este grupo de sistemas electorales proporcionales, por ejemplo, la España de la ley electoral de 1977, en cuyo marco tuvo lugar una considerable concentración del sistema de partidos y, junto a ello, la creación de la mayoría gobernante unipartidista del PSOE.

El cuadro 1 ofrece —en términos muy esquemáticos— una imagen de la diversidad de efectos, incluso de efectos opuestos, que producen los sistemas electorales de representación proporcional, lo que hace indispensable —comparando efectos— tomar sistemas proporcionales concretos de un lado y el sistema uninominal de mayoría relativa de otro lado.

Cuadro 1

Las Funciones y Efectos de los Sistemas Electorales: El Caso de la Representación Proporcional

Función/ a) efecto	1 Exclusión de los partidos pequeños	2 Ventajas para los partidos grandes	3 Ventajas para el partido más grande	4 Efecto reduc- tivo sobre el sistema de partidos	5 Efecto de "fabricación de mayorías"
Holanda	no	no	no	no	no
Israel	no	no	no	no	no
Alemania	sí	no	no	sí	no
Suecia	sí	no	no	sí	no
España	sí ^{b)}	sí ^{b)}	sí	sí ^{b)}	sí
Portugal	sí	sí	sí	sí	no

Anotaciones: a) de 1 a 2 y 3 y a 4 y 5 disminuye la importancia del sistema electoral como causa del efecto señalado. Así, la exclusión de los partidos pequeños es una función y simultáneamente un efecto directo de la causa sistema electoral (barrera en la circunscripción o cláusula del 5 por ciento).

Si el sistema electoral fabrica mayorías unipartidistas o no, depende, sin embargo, bastante de las estructuras de los sistemas de partidos. Es el resultado de múltiples factores. Sobre este punto ver los casos de España y Portugal. Ver b) en el caso español, la tendencia general de los efectos del sistema electoral, que es igual al de Portugal, es rota por los partidos regionales. Estos partidos, no obstante ser pequeños, no son excluidos¹ ni perjudicados² por el sistema electoral. El efecto reductivo del sistema electoral sobre el sistema de partidos se limita a los partidos pequeños de ámbito nacional.⁴

Recientemente, Giovanni Sartori (1984) ha aprovechado la crítica a las leyes de Duverger para formularlas más suavemente como "leyes tendenciales": Ley de Tendencia uno: "Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e inversamente obstruyen (son condiciones, que obstruyen) el multipartidismo. Ley de Tendencia dos: "Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.

En esta forma atenuada, los enunciados por cierto se acercan a las condiciones empíricas, sin embargo, no desaparecen las debilidades estructurales (falta de condiciones generales, escasa diferenciación en el sistema proporcional).

Sin embargo, Sartori principalmente se ha esforzado en indicar las condiciones concretas para los efectos de los sistemas electorales, de tal forma que puedan mantenerse como leyes de las ciencias sociales. Así es, entonces, que de aquí en adelante el pundo dos de la crítica a Duverger podría considerarse caduco. Sartori establece cuatro leyes en lugar de dos. Ellas están expresadas textualmente en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Leyes Duverger y Leyes Sartori

Duverger:

- Ley 1 El sistema de vuelta única de mayoría (pluralidad) tiende al dualismo partidista.
- Ley 2 El sistema de doble vuelta (mayoría) y el de representación proporcional, tienden al multipartidismo.

Sartori:

- Ley 1 Dadas una estructuración partidista sistémica y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) un formato bipartidista. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.
- Ley 2 Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad.
- Ley 3 Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras menor sea su impureza, más débil será el efecto reductivo. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos

que antecediera a la introducción de la representación proporcional.

- Ley 4 Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcanzara el tamaño que permite la cuota.

Se han introducido dos condiciones, de las cuales una o ambas se señalan en las leyes. La primera variable es la existencia de partidos estructurados en condiciones de "mass politics". En caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales. La segunda variable es la distribución geográfica del electorado de los partidos, de los cuales dependen, en los hechos, los efectos de los sistemas electorales.

En primer lugar, se comprueba que las cuatro leyes están a diversos niveles. Esto corresponde particularmente a la ley N° 4, comparada con las otras tres leyes. Por alguna razón, también el propio Sartori duda en el caso de la cuarta ley si se trata de una ley o sólo de una explicación.

El enunciado que se formula aquí en lo esencial es de sistemática electoral y en lo básico corresponde a una definición real: tantos partidos (en un sistema pluripartidista) pueden alcanzar escaños como partidos alcancen la cuota electoral. Esa es una definición del sistema proporcional puro. El contenido informativo de esta ley no es mayor que aquel que señala que en un sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales resulta elegido sólo el candidato que alcanza la mayoría relativa de los sufragios (o más sufragios que cualquier otro candidato). Si es que no han surgido partidos estructurados (grandes) y existe dispersión de partidos, entonces se producirá fielmente la representación proporcional pura. Algo que ya está (dispersión de partidos) o no está (partidos (grandes) estructurados) se refleja por el sistema electoral. Correspondiente a su definición del sistema proporcional como "no effect system", Sartori no habla más de los efectos de ese sistema electoral, por ejemplo, de que fomenta la dispersión partidaria.

Además, las leyes de Sartori están de tal manera formuladas que son deterministas y no pueden fracasar jamás. En la indicación de condiciones concretas reproducen ellas descriptivamente situaciones por las cuales —por razones de la sistemática electoral— no puede desprenderse nada más que el resultado previsto (vaticinado). Esto se ve claramente cuando expresamos las leyes con otras palabras.

Ley 1. Si ningún tercer partido (además de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de los sufragios en una circunscripción electoral, existe un sistema bipartidista.

Ley 2. Si tenemos terceros partidos (es decir, otros partidos además de los dos grandes) que alcanzan mayorías relativas en una circunscripción electoral uninominal, existen tantos partidos más que dos como partidos puede exhibir esa concentración geográfica de sufragios.

Ley 3. Cuanto más fuerte el efecto de desproporción del sistema electoral (en este caso del sistema proporcional) tanto más fuerte el efecto de reducción en el número de partidos, o —formulado brutalmente—: cuanto menos partidos pasen la barrera de la circunscripción (efecto natural de pequeñas circunscripciones) o el umbral mínimo exigido, tanto menos partidos ingresan al Parlamento. Atención: Todos estos enunciados son correctos. Sin embargo, su contenido de información es reducido.

Finalmente, el enunciado antitético de Duverger: en el sentido de que el sistema mayoritario conduce a un sistema bipartidista, la representación proporcional a uno pluripartidista, en las leyes de Sartori es limitado no sólo mediante las condiciones señaladas, sino también mediante elementos de sistemática electoral, esto quiere decir, mediante la nueva valoración de los efectos de los sistemas electorales. Así, en su tercera ley, Sartori atribuye al sistema proporcional un efecto de reducción al número de partidos, según sea el vigor, carácter o contenido no puramente proporcional del sistema proporcional. Mientras Sartori opina que, con sus leyes, se aproxima a Duverger y lo protege frente a la crítica exagerada, en realidad lo abandona desde el punto de vista del contenido. El define los efectos de una de las dos causas investigadas del sistema proporcional de una manera como precisamente ha sido formulada por los críticos de Duverger: En ciertos casos, también los sistemas electorales proporcionales conducen a la concentración del sistema de partidos.

En vista de que la mayoría de los sistemas electorales proporcionales no provoca una proporcionalidad pura de sufragios y escaños, se modificaría completamente el enunciado tipo de las leyes (en el marco de la conceptualización de la relación sistema mayoritario-representación proporcional de Sartori): Dos causas pensadas (elaboradas) dicotómicamente no conducen más a dos resultados diferentes y contrarios (A conduce a x, B conduce a y), sino que dos causas basadas en el continuo no-effect-effect (A, B, C) conducen a un mayor/menor efecto (a más o menos z). En el cuadro 3 aparece la nueva formulación de Sartori entre los puntos A y B. En Duverger ambos puntos son coincidentes.

Cuadro 3

Sistema Mayoritario y Sistema Proporcional, Según las Leyes de Sartori Sobre los Efectos de los Sistemas Electorales:

no efecto		efecto reductivo	
		efecto	efecto
A	B		
representación proporcional pura	representación proporcional impura		sistemas electorales pluralistas
representación proporcional			

IV Significado y Efectos de los Sistemas Electorales: Un Enfoque Contextual

En las páginas precedentes me he concentrado en debatir con aquellas posiciones que otorgan al sistema electoral el status de variable independiente en cuanto a los efectos que pudiera ocasionar en el sistema político. De acuerdo a esas visiones, determinadas estructuras del sistema de partidos serían, en mayor o menor medida (dependiendo de cada sistema electoral y de cada autor), el resultado del efecto causal del sistema electoral.

Al respecto, mis trabajos han sostenido insistentemente que no es adecuado intentar reducir al simple esquema de causa-efecto la compleja relación existente entre varios factores que determinan la estructura del sistema de partidos. En otros términos: el sistema de partidos y el sistema electoral se interrelacionan y dependen mutuamente. Y esa relación no es lineal y unidireccional, sino interdependiente y circular (ver Nohlen 1981, 618-650). Desde el punto de vista científico, ello exige centrar la atención en el estudio de la interrelación conformativa del sistema electoral y del sistema de partidos. Además, como ya lo he señalado, es necesario integrar el análisis a otros factores institucionales y, especialmente, no-institucionales, cuya dinámica y estructura determinan el sistema de partidos. Este tipo de enfoque —un enfoque contextual— se acerca más a la complejidad y diferenciación intrínseca al objeto de investigación y correspondiente a la realidad en la cual tiene lugar.

Lo primero que hay que señalar es que no hay consenso sobre la significación de los sistemas electorales de entre los varios factores que influyen en la formación de los sistemas de los partidos políticos. Las tesis sobre los efectos de los sistemas electorales pueden diferenciarse en:

- a. Aquellos que afirman que un determinado sistema electoral tiene tales o cuales efectos;
- b. Aquellos que tal determinación sólo la examinan fijados espacio-tiempo;

c Aquellos que sostienen que en determinadas condiciones socio-políticas los sistemas electorales no tienen efectos diversos notables.

El primer enunciado tipo, por lo general, valora de manera importante el factor sistema electoral, el segundo lo relativiza y el tercero lo considera de poca importancia.

Ahora bien, no se puede negar que los sistemas electorales dan forma a preferencias de votación y resultados electorales. Ellos influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica, que está marcada por las diversas posibilidades de éxito de los partidos, según los sistemas electorales. En particular aquellos electores que desean entregar un voto útil, evitan partidos, que por ciertas premisas dadas por los sistemas electorales tienen escasas posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria. Por consiguiente, los sistemas electorales incluso pueden disminuir el éxito electoral de los partidos en cuanto al número de votos. Aún es más destacada su influencia en el éxito en cuanto al número de escaños de los partidos. En el favorecimiento o perjuicio, afianzado en la relación entre votos y escaños, descansan los efectos políticos —visibles para cualquiera— de los sistemas electorales. La mayor parte de la formación de mayorías partidarias es consecuencia del efecto de distorsión que desatan los sistemas electorales (ver Rae, 1971, pág. 77 y siguientes).

Al igual que el enunciado c), también el enunciado a) es insostenible científicamente. Si la dispersión de sistemas de partidos políticos y la inestabilidad de sistemas políticos se atribuyen causalmente a determinados sistemas electorales, así exagera el enunciado la significación del factor sistema electoral, ignora la multiplicidad de factores económicos, sociales y políticos que generan fragmentación política e inestabilidad. Por sobre todo, queda fuera de consideración que los sistemas electorales son reglas institucionales convenidas políticamente, que no corresponden a solemnidades políticas de Estado sino reflejan más bien las concretas relaciones de poder político en una situación histórica dada.

A mi modo de ver, los sistemas electorales tienen importancia pero la determinación de su significado sólo es posible tomando en cuenta espacio y tiempo. Además, es imprescindible evaluar también los otros factores que podrían haber contribuido a la conformación específica de un sistema de partidos políticos y su cambio o evolución en el tiempo.

Entrando en el tema de los efectos de los sistemas electorales se puede atribuir, de manera muy general, en el número de partidos al sistema uninominal de mayoría relativa un efecto más reductivo que a los diferentes sistemas de representación proporcional.

Correspondiente con la definición, el propio sistema mayoritario fomenta más vigorosamente que la representación proporcional la formación de mayoría a través de un partido. También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece al partido

más grande, pero en realidad el principio de representación no tiene a eso. En la mayoría de los sistemas electorales de mayoría relativa los partidos pequeños sólo tienen posibilidades de éxito cuando sus electorados se concentran regionalmente o cuando pueden concluir pactos electorales con los partidos grandes y éstos les ceden algunas circunscripciones electorales. Pero también en la mayor parte de los sistemas electorales de representación proporcional, a los partidos pequeños les resulta difícil ingresar al Parlamento. Esto radica bien en cláusulas prohibitivas, como en la República Federal de Alemania, Suecia y España, o en la distribución de las circunscripciones electorales, que puede constituirse en una barrera inmanente del sistema para una representación proporcional. En un sistema electoral proporcional, la distribución geográfica electoral de los sufragantes de los partidos también puede ser de gran importancia. La distribución de las circunscripciones electorales (es decir, el tamaño de las circunscripciones) y la dispersión del electorado según criterios político-partidarios son en los hechos las variables más importantes cuya entrada en escena sólo posibilita enunciados tendenciales generales, relativamente vagos, acerca de los efectos de los sistemas electorales.

Con la mención de las variables geográfico-electorales, por cierto que en ningún caso se ha hecho aún lo suficiente en materia de los factores no pertenecientes a la sistemática electoral y su relación con los efectos de los sistemas electorales. No existe un enunciado científico sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los sistemas electorales, que pudieran desprenderse completamente desde las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, ética o religiosa de una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es además altamente relevante para la elección del sistema electoral. Así, puede formularse el siguiente enunciado: A mayor fragmentación social consolidada es más posible la implantación de un sistema proporcional y también más posible el surgimiento de un sistema pluripartidista. Si verdaderamente predomina una fragmentación social, entonces probablemente tampoco un sistema de mayoría relativa conducirá a un sistema bipartidista. Cuando mayor predominio de homogeneidad social, tanto más se optará por el sistema de mayoría relativa, pero también es más posible que surja, mediante sistemas electorales proporcionales, un sistema bipartidista o bien un pluralismo de partidos limitados en sus cifras.

V El Caso Chileno

Chile es un ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el sistema institucional, estructura social, política de reformas y siste-

ma partidario. En relación al sistema electoral, en la reciente historia electoral del país han existido diversos problemas (ver en particular Cruz Coke, 1984). Ellos fueron moderados, pero no completamente solucionados, por las reformas de los años 50 y 60. En este punto, ante todo, pienso en la desigual relación entre población (o ciudadanos habilitados para votar) y escaños parlamentarios (diputados) o bien distribución de las circunscripciones electorales. La falta de adaptación al desarrollo de la población tocaba incluso los principios jurídicos de la igualdad del sufragio. Pero esto no tuvo importancia directa ni indirecta en el desarrollo de las líneas del conflicto político en la sociedad chilena.

Tampoco tendría sentido relacionar causalmente el sistema proporcional en circunscripciones de tamaño diverso y la distribución de los escaños según d'Hondt (un sistema electoral standard en algunas democracias occidentales), con el descalabro de la democracia. A Dios gracias, hasta la fecha no ha surgido nadie que —como en el caso de la República de Weimar— haya relacionado el desplome de la democracia con el sistema electoral. Sobre aquellos motivos de la intervención militar que se deben interpretar como dinámica del proceso, me he pronunciado en diversas oportunidades (en primer lugar, Nohlen 1973, antes del golpe en español ver el artículo de Boye/Nohlen en "Allende 10 años después". *Análisis* N° 3, octubre 1983).

En esta oportunidad deseo limitarme a problemas político-institucionales, que tienen que ver con las cuestiones del sistema de partidos y del sistema electoral. En el análisis de su interrelación debe considerarse que Chile tiene un sistema presidencial y que los problemas de los sistemas electorales en la discusión científica, casi siempre han sido tratados en el contexto de sistemas parlamentarios. En los sistemas parlamentarios, los gobiernos tienen su origen en el Parlamento. La formación de la mayoría parlamentaria, pero también la dispersión partidaria, lo que dificulta la formación de la mayoría, tienen aquí otro valor.

Por otra parte, en el sistema presidencial debe considerarse la especial relación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, lo que tampoco juega un papel en los sistemas parlamentarios, a lo sumo en sistemas mixtos como el de la V República en Francia. En el caso de Chile me parece, sobre todo, que la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es de considerable importancia en la estructura y cambio del sistema de partidos. La fragmentación y concentración pueden observarse de manera relativamente independiente del sistema electoral, cuya reforma de 1961, por cierto, redujo considerablemente a los partidos en competencia, aunque la concentración ha sido fuertemente influida por las decisiones en las elecciones presidenciales.

Según su estructura fundamental, Chile tiene un sistema pluripartidista. Yo contaría cinco partidos (u orientaciones partidarias): nacionales, radicales, demócratacristianos, socialistas y comunistas.

Su cohesión interna es diversa (ver también Huneus 1983). Ningún partido alcanza para sí la mayoría absoluta de los votos; sin embargo, el sistema electoral puede contribuir a obtener la mayoría absoluta porque el efecto de desproporción del sistema electoral ha sido suficientemente grande (PDC 1965). La ubicación de los partidos se expresa vulgarmente a través del tamiz ideológico derecha/centro/izquierda. Incluso, reduciendo la competencia a una situación a tres bandas es improbable una mayoría de votos para una de las opciones. Pero las elecciones presidenciales conducen naturalmente a una simplificación numérica de las opciones, porque se entrega un solo mandato según la mayoría. No obstante, según los votos, en Chile es potencialmente mayoritaria una opción sólo con una nueva reducción de la competencia: alternativas que conduzcan a dos de las tres opciones ideológicas del espectro derecha, centro, izquierda, a alianzas formales (1973: CODE) o informales (elecciones presidenciales de 1964). Mayoría potencial son las alternativas marxismo-antimarxismo, dictadura-antidictadura. Estas simplificaciones del espectro político producen tensiones en los partidos políticos con la consecuencia que algunos sectores se separan y fundan nuevos partidos. Este proceso puede observarse en el Partido Radical (DR, PIR) en los demócratacristianos (MAPU, IC), y recientemente, en la derecha política (a favor o en contra de Pinochet) y entre los socialistas (por la AD o por el MDP). Los imperativos de concentración en un sistema de cinco partidos con el objeto de producir decisiones políticas fundamentales liberan, por lo consiguiente, las fuerzas de la dispersión. Ellos pueden promoverse o moderarse mediante el sistema electoral. No obstante, las posibilidades de una ingeniería política mediante el sistema electoral son limitadas. En Chile, la estructura y dinámica del sistema de partidos dependen fuertemente de situaciones históricas concretas y de los discursos ideológicos relacionados con ella. Sin embargo, es indudable que en el marco de un análisis con mayor profundidad acerca de la interacción de los diversos factores, pueden obtenerse conocimientos, de los cuales extraer conclusiones para la legislación electoral.

En ese sentido, un punto de vista a considerar es que la concentración en el sistema de partidos chilenos en forma de una disminución del conflicto, al parecer está vinculada a una estructura dualista con un alto grado de polarización. Por lo visto, en el caso chileno, fragmentación y polarización no son variables correlativamente positivas, como pudo verse según las antiguas lecciones de los sistemas de partidos tomando como ejemplos la República de Weimar y la República italiana después de la segunda guerra mundial. Si este diagnóstico es correcto, por razones sistémicas globales la reducción del número de partidos —mediante la palanca de la sistemática electoral— no puede ser un objetivo razonable orientado a condiciones democráticas estables.

Más bien, debieran considerarse las propuestas tecnológico-sociales de estructuración de la competencia partidaria en su viabili-

dad para el sistema democrático. A menudo, tales puntos de vista se dejan fuera de atención. Una gran parte de la literatura que opta por el sistema uninominal de mayoría relativa no se plantea esta interrogante. Un caso clásico son los Países Bajos, cuya cultura política está marcada por el "horor majoritatis". Por cierto que la implantación del sistema de mayoría relativa modificaría sustancialmente el panorama de los partidos. Pero realmente nadie —entre aquellos relativamente conocedores de las condiciones de funcionamiento y estabilidad de la democracia holandesa— querría ese efecto, a no ser que se tratara del resultado de un proceso en el cual se han modificado las propias premisas sociales de la democracia holandesa. Tal proceso era esperado por los cientistas sociales para los años 70, pero no tuvo lugar en las dimensiones pronosticadas.

Un segundo punto de vista sería aproximar la estructura de competencia de los partidos en las elecciones parlamentarias a los de las elecciones presidenciales. Digo aproximar, pero no hacer idénticas, esto quiere decir reducir a dos opciones o a un máximo de tres. A mí principalmente me interesa desterrar las tendencias a la dispersión que aparecen en el proceso de adaptación de la competencia parlamentaria (de los partidos) a la competencia presidencial.

En mi opinión, la legislación electoral debiera dirigirse contra los partidos pequeños. Con ello se alcanzarían algunos efectos positivos para el sistema de partidos chilenos: un sistema de partidos más estable y más claramente estructurado, más disciplina partidaria, menos personalismo, menos intelectualismo. Las grandes corrientes partidarias gozarían de mayor peso y los sectores marginales no se desprenderían tan fácilmente, porque las divisiones y nuevas fundaciones de partidos estarían situadas en un "fuera de juego" a nivel político y deberían temer la nada política.

Un tercer punto de vista consistiría en facilitar la formación de mayoría a través de un partido. A lo menos el partido más fuerte, junto a otro, debiera poder disponer de la mayoría parlamentaria; una coalición de dos partidos puede ser suficiente. En la práctica del presidencialismo, esto significaría que el Presidente debería formar un gobierno de coalición. Por lo que toca a la estructura sociopolítica del conflicto en Chile, esto quema decir que, por lo general, debieran concluirse compromisos políticos más allá de una significativa línea de conflicto político: O entre el centro y la derecha, o bien entre el centro y la izquierda o dentro del centro, entre los sectores cristianos y laicos. En suma, correspondería al centro un importante papel en el sistema de partidos, el que ciertamente sólo puede realizarse cuando las distancias ideológicas a derecha e izquierda no son tan grandes como para que no puedan surgir coaliciones. Aquí se ve, los partidos situados entre el centro y la extrema derecha o bien la extrema izquierda igualmente pueden jugar un importante papel, por lo cual, basado en razones sistémicas globales, abogo por un sistema pluralista para Chile, el que pueda dar más flexibilidad, y con ello más estabilidad al sistema político; al contrario de un rígido sistema bi-

partidista. Un sistema bipartidista únicamente puede funcionar cuando no son tan grandes las distancias ideológicas entre ambos partidos. Sin embargo, en el sistema de partidos chilenos está dado un abanico ideológico que hace imposible una alternancia sólo entre dos partidos, porque puede suponerse que ambos partidos se orientarían a un mismo padrón básico económico y/o ideológico-social.

Estas reflexiones son provisorias. Aún no he podido abordar muchos factores que también debieran ser considerados. Ya he enfatizado las posibilidades limitadas de una ingeniería electoral. También he enfatizado el no ignorar las relaciones causa-efecto; la complejidad del objeto de estudio. Teniendo como telón de fondo estas precauciones teóricas e histórico-contextuales, deseo formular la siguiente propuesta: representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño mediano (de 3 a 7 diputados), tomando la división administrativa del país para delinear las circunscripciones, salvo en los casos en que habría que subdividir la provincia por razones demográficas; sistema d'Hondt; y prohibición de alianzas o pactos electorales.

Biografía Seleccionada

- Butler, D. (1984), "Sistemas electorales" en *Estudios Públicos* N° 13, pp. 61-82, Santiago.
- Carreras, F./de Valles, J. M. (1977), *Las Elecciones*, Barcelona.
- Cruz Coke, R. (1984), *Historia Electoral de Chile 1925-1973*, Santiago, Editorial Jurídica.
- Duverger, M. (1951), *Les Parties politiques* (Los Partidos Políticos), París (Colin).
- Ferrer, C./J. Russo (1984), "Sistemas Electorales Parlamentarios Alternativos: Un análisis para Chile", en *Estudios Públicos* N° 13, pp. 141-152, Santiago.
- Huneus, C. (1984), "Los Partidos Políticos y la Transición a la Democracia en Chile Hoy", en *Estudios Públicos* N° 15, pp. 67-88.
- Miranda, M. T. (1982), *El Sistema Electoral y el Multipartidismo en Chile*, en Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, N° 1, p. 59 y siguientes.
- Nohlen, D. (1969), "Einführung in die Wahlsystematik (Introducción a la Sistemática Electoral)", en *Sternberger, D., Vogel, B.* (editores); *Die Wahl der Parlamente* (La Elección de los Parlamentos) Tomo I, Europa, Berlín (de Gryter), pp. 1-58.
- Nohlen, D. (1973), *Chile - Das sozialistische Experiment* (Chile - El Experimento Socialista), Hamburgo (Hoffmann und Campe).
- Nohlen, D. (1978), *Wahlssysteme der Welt* (Sistemas Electorales del Mundo). En colaboración con R. O. Schultze, Munich (Piper).
- Nohlen, D. (1981), *Sistemas Electorales del Mundo*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales).

- Nohlen, D. *Elections and Electoral Systems* (Elecciones y Sistemas Electorales). Bonn-Bad Godesberg (Fundación Friedrich Ebert).
- Nohlen, D. (1984 a). *Sistema electoral*, en *Diccionario del sistema Político Español*, comp. por J. J. González Encinar, Madrid (AKAL). pp. 836-841.
- Nohlen, D. (1984 b), *Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Prerrequisitos teóricos e históricos para un debate racional*, en *Opciones* 4. pp.5-30.
- Nohlen, D. (1984 c), *Un análisis del sistema electoral nicaragüense* Managua 1984 (Fundación Manolo Morales).
- Rae, D. W. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws* (Las Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales), New Haven (Yale University Press).
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Partidos y Sistemas de Partidos: Un marco para el Análisis), Nueva York (Cambridge University Press).
- Sartori, G. (1985), "La Influencia de los Sistemas Electorales", en *Estudios Públicos* N° 17, pp. 5-36.