

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SISTEMA ELECTORAL¹

Alfonso Banda Vergara

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad Austral de Chile

RESUMEN

A partir de un estudio de los sistemas electorales, con especial referencia al sistema chileno, interesa en esta ocasión examinar las características que en su evolución han tenido los sistemas electorales, los objetivos de estos, las disfuncionalidades que presentan y responder la interrogante de si ¿hay un sistema electoral diseñado para alcanzar determinados "objetivos"?; para ello no sólo deberemos desentrañar los objetivos perseguidos por el sistema electoral sino que, al mismo tiempo, conocer los problemas que se plantean en la realidad en el funcionamiento del sistema, y los problemas vinculados al cumplimiento de los objetivos predeterminados.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Cada cierto tiempo en el contexto del temario de las controversias políticas en nuestro país reaparece la cuestión relativa a si el sistema electoral vigente para la elección de parlamentarios –el denominado sistema binominal– es el adecuado para ello cumpliendo todos los objetivos que debe tener un sistema electoral desde el punto de vista del procedimiento o método para la designación de los escaños y de los efectos que su aplicación produce en la realidad. Así, algunos opinan favorablemente a su mantención o, a lo más, para reformularlo mediante algunas pequeñas modificaciones; otros, en cambio, propician su reemplazo total por otro sistema fundamentalmente basado en el principio proporcional.

Además, y especialmente en este último tiempo, se ha formado un consenso en cuanto a que uno de los objetivos prioritarios del proceso de regionalización a que estamos abocados está constituido por el logro de una mayor descentralización política con mayor dispersión del poder, y una de las medidas que

en el ámbito político administrativo se ha planteado para lograrlo es a través de la generación democrática de las autoridades regionales, para que, de esta manera, éstas se legitimen e identifiquen más plenamente con las respectivas comunidades que representan².

Prescindiendo, en lo posible, de las meras consideraciones políticas que pudieran estar presentes en la discusión de estos temas, nos proponemos abordar el problema desde

¹ Este trabajo es parte del proyecto aprobado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Austral de Chile, S-200060, "El régimen de gobierno y de administración regional después de la Reforma de 1991. Las principales características que presenta y sus limitaciones estructurales", en el cual es profesor investigador don JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, y el autor de este artículo es investigador colaborador.

² De esta manera lo expresa el Dr. HEINRICH VON BAER v. L., en discurso pronunciado en la inauguración del Congreso Nacional de Consejeros Regionales intitulado "Descentralización ... ahora" publicado en la Revista Estudios Sociales N° 104, segundo trimestre, año 2000, páginas 187 y siguientes.

el punto de vista tanto doctrinario como de la realidad empírica, de manera que, en definitiva, llegado el momento de adoptar la decisión sobre el cambio o la implementación de un determinado sistema electoral, recordemos que esta determinación no es tan simple como aparenta, pues no se trata sólo de cambiar un sistema por otro o crear uno aplicable al objetivo de elegir nuevas autoridades u órganos estatales, sino que los sistemas electorales tienen una incidencia quizá mayor de la que se les otorga pues no sólo sirven para decidir quiénes son los elegidos, sino que influyen abiertamente en cuestiones como el sistema de partidos políticos, el comportamiento de los electores, la gobernabilidad y funcionamiento de las instituciones democráticas y, en fin, como veremos, influyen de manera determinante en el resultado de la elección, favoreciendo o perjudicando a algunos partidos políticos o agrupaciones participantes del proceso democrático.

Es por ello que nos interesa enfocar en esta oportunidad el tema a partir de un estudio, en general, de los sistemas electorales, con especial referencia al sistema chileno. Interesa examinar las características que en su evolución han tenido los sistemas electorales. Analizaremos especialmente las disfuncionalidades que presentan y por ello nos planteamos la interrogante de si ¿hay un sistema electoral diseñado para alcanzar determinados “objetivos”, además, desde luego de incluir una mecánica destinada a traducir los votos populares en escaños? Para ello no sólo deberemos desentrañar tales objetivos perseguidos por el sistema electoral sino que, al mismo tiempo, conocer los problemas que se plantean en la realidad en el funcionamiento del sistema, problemas vinculados al cumplimiento de los objetivos predeterminados.

Nos preocupa conocer, dentro del funcionamiento de nuestra democracia representativa, la manera como se ha dado solución al tema de la representación territorial y si los órganos de representación territorial representan efectivamente a los ciudadanos, es decir, ¿hay convergencia y coherencia entre

los representados y quienes asumen su representación? O, quizá, si mediante la aplicación del sistema se producen algunas brechas o vacíos que impiden lograr las metas buscadas (o que deberían buscarse).

Sartori se pregunta: ¿qué es lo que realmente hacen los sistemas electorales? Es decir, ¿cuáles son sus efectos y en qué ámbitos de la realidad se producen dichas consecuencias y, cualesquiera que sean sus causas, ¿qué es lo que causan?³. Así hay innumerables interrogantes que nos plantearemos y trataremos de indagar en ese orden de ideas si son certeras las opiniones de que en realidad no constituyen una variable independiente o, como otros expresan, que “en el mejor de los casos sus efectos son inciertos”⁴, o que, por el contrario, tienen una importancia relevante y traen consigo consecuencias en una serie de instituciones del sistema político y en el desenvolvimiento de la sociedad.

Importante es, dentro de la mecánica de los sistemas electorales, revisar el papel que les cabe a los partidos políticos y la influencia que en el número y conformación de los partidos ejerce el sistema electoral aplicado, o si por el contrario no existe una relación entre ambos, esto es, si no se dan determinadas consecuencias en la configuración de los partidos políticos con motivo de la implantación de un sistema electoral con determinadas características.

¿Lo que se espera alcanzar por la vía del sistema electoral es una mayor “representatividad”, es decir, que la distribución de los representantes entre las diversas opciones que se presentan refleje lo más fielmente posible la estructura del cuerpo electoral en sus variadas tendencias? O, en cambio, ¿es preferible alcanzar, antes de más representatividad, una mayor “gobernabilidad”?⁵

³ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, Ediciones Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996, pág. 42.

⁴ GIOVANNI SARTORI, ob. cit., pág. 39.

⁵ Los problemas de gobernabilidad referidos al sistema electoral serán diversos según sea el régimen político imperante.

2. PRECISIONES CONCEPTUALES PREVIAS E IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Aunque parezca innecesario acotarlo –por lo obvio– diremos que este estudio lo plantearemos en el entendido que las hipótesis que formulemos supondrán como escenario lógico el de una sociedad política en que imperen plenamente los principios democráticos, excluyendo situaciones que pudieran darse en países con regímenes autocráticos. Por otra parte, muchas de las conclusiones serán diversas según sea la forma de gobierno imperante, pues no podrían ser iguales los efectos que acarree la aplicación de un determinado sistema electoral, si los referimos a un sistema parlamentario o a uno presidencial. Lo anterior, por cuanto es evidente que en el primer caso, al elegirse el parlamento se está designando simultáneamente al Gobierno y a un Jefe de Gobierno, lo cual –desde luego– no ocurrirá en un régimen presidencial donde con cierta frecuencia, como resultado de la elección parlamentaria, se obtiene un Congreso adverso al Presidente. Es por ello que debe tenerse presente que no siempre los problemas de gobernabilidad se deben a un efecto producido por la aplicación de uno u otro sistema electoral.

Es trascendente, para los efectos del presente estudio, acercarnos lo más posible a una noción de “sistema electoral”, efectuando algunas precisiones conceptuales previas, pues es inconcuso que la terminología utilizada no es en absoluto unívoca y, por el contrario, se emplean diversas denominaciones para ello sin que exista claridad en torno a su significación⁶.

⁶ En relación con precisiones acerca de la terminología electoral, JOSÉ LUIS RUIZ-NAVARRO PINAR reconoce la diversidad de conceptos y se detiene a diferenciar lo que entiende por “*fórmula electoral*”, diferenciándola de ideas afines como “*ordenamiento electoral*” y “*sistema electoral*”. Según expresa, el ordenamiento electoral comprende el conjunto de disposiciones jurídicas vigentes que conforman la normativa electoral de un Estado determinado y el sistema electoral lo define como el procedimiento a través del cual las preferencias

Un derecho fundamental reconocido universalmente a todos los individuos-ciudadanos es el de participación en el ejercicio del poder político de su país, directa o indirectamente a través de sus representantes a los que concurre a elegir libremente^{7, 8}. Lo que caracteriza a una democracia es pues la intervención del pueblo que, en la época moderna, por la impracticabilidad del gobierno directo se identifica con la idea de la representación, en que el cuerpo social es regido por la “voluntad de la mayoría” que es evidente que difícilmente será unánime, por lo que la participación política nos conducirá al consenso, siendo legítimo también, en democracia, el disenso. Tarea vital, en consecuencia, dentro del actual ideal democrático dominado por la doctrina de la representación⁹,

electorales de los votantes se convierten en votos y éstos, a su vez, se traducen en mayorías o minorías de gobierno de los partidos políticos que concurren a las elecciones. La fórmula electoral es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación. Ver en “Diccionario Electoral”.

⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su artículo 21, expresa que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos”. (Texto obtenido de <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.)

⁸ La Constitución chilena de 1980, por su parte, estatuye que el titular del poder político es la nación, en quien hace residir la soberanía, pero su ejercicio le corresponde al pueblo a través del plebiscito y de las elecciones periódicas y, *también*, por las autoridades que la Constitución establece. (Art. 5° inciso 1°).

⁹ Sin duda nos referimos a la concepción moderna o actual, pues en su forma clásica la democracia representativa, justificada por la incapacidad o imposibilidad del pueblo para enfrentar y resolver los complejos asuntos de gobierno, desembocó en la concepción del mandato imperativo puro –opuesto al mandato imperativo derivado de las formas directas de gobierno– en que el representante una vez elegido se divorcia del representado, gozando en el ejercicio del mandato de la libertad más absoluta para hacer prevalecer, en las decisiones, su propia voluntad. Ello ha evolucionado sufriendo una profunda modificación por el refuerzo constante de la acción de los partidos políticos. La

es elegir, utilizando el sistema más adecuado, a los representantes del pueblo, constituyendo este objetivo la principal función del sistema electoral. Por ello, podemos afirmar fundadamente que el más importante elemento de las modernas democracias representativas está configurado por el conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños.

El dilema de la democracia representativa actual no se traduce en la ecuación “más democracia aunque ello afecte la gobernabilidad”, sino que urge superar las disfunciones de la democracia mediante el expediente de reducir la distancia entre gobernantes y gobernados abierta justamente por la aplicación misma del sistema en que la representación política inexorablemente abre esa brecha entre el representado y su representante. El ideal democrático se traduce en que los representantes elegidos encarnen la voluntad popular distanciándose de la teoría del mandato representativo puro. Es precisamente en este referente en que aparece nítida la estrecha relación entre el derecho electoral y la propia democracia, pues entre la idea de democracia y de representación política, que se funden en la moderna democracia representativa, la cual enlaza dichos elementos en la mecánica electoral. Para un enfoque adecuado de la representación política, debemos considerar y analizar los diversos sistemas electorales, desde el momento de la democracia representativa se traduce en hallar la más idónea manera de elegir a los representantes, implementando un

elección—dentro de las actuales democracias representativas— no recaer ya sobre quien se considera más capaz, sino que ha derivado a la opción a favor de un partido y de un programa de acción política, siendo los representantes elegidos de entre los presentados en sus listas por los partidos políticos y, en su actuación, carecen de independencia—sin duda con alguna excepción— respecto del partido que los postuló y su programa político. Si el elegido pretende obtener un nuevo período se ceñirá a los mandatos del partido, pues si demuestra su determinación independentista, difícilmente alcanzará una nominación en la próxima lista electoral del partido. De allí la importancia que ha alcanzado el estudio del sistema de partidos políticos en una democracia representativa, vinculado al análisis del sistema electoral.

“sistema electoral” que satisfaga los objetivos buscados. Uno de los propósitos más relevantes es que el sistema logre una mayor y mejor “representatividad” del elegido en relación con el elector. De esta manera, indiscutiblemente el sistema electoral se constituye en el elemento más importante de la democracia representativa.

Si en las democracias “representativas” actuales una de las formas del funcionamiento de sus instituciones básicas está sustentada en la elección periódica de ciertas autoridades, juega un papel vital la “elección” de representantes. Conforme con su función técnica una elección es un medio para constituir una asamblea o para determinar el titular de un cargo¹⁰.

Al repasar la bibliografía referida al tema podremos apreciar que suelen utilizarse varios términos o conceptos para tratar estas materias, muchas veces usados como sinónimos o indistintamente para hacer referencia a cuestiones muy diversas. Así se habla de derecho electoral, sistema electoral, procedimiento electoral, entre los más importantes y a los cuales haremos alusión. Se usa la expresión derecho electoral, en sentido restringido, cuando aludimos al derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido y, en una concepción amplia, al referirnos al derecho que regula la elección de los representantes. Sin duda que todas las materias de que trata la disciplina jurídica del derecho electoral tienen estrecha relación con los principios democráticos, de tal manera que muchas veces podremos sostener que del grado de observancia de la temática electoral dependerá gran parte del vigor del sistema democrático como un todo^{11, 12}.

¹⁰ DIETER NOHLEN *Sistemas electorales del mundo*, traducción de Ramón García Cotarelo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 21.

¹¹ D. NOHLEN y DANIEL SABSAY, *Derecho electoral*, en “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 17-18.

¹² Se mencionan como temas referidos al derecho electoral, los siguientes: características de las elecciones y de los procesos electorales, principios

Entre los contenidos fundamentales del derecho electoral se pueden distinguir dos campos bien determinados y que algunos autores lo plantean subdividiéndolo entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, aunque entre éstos no exista una marcada separación legislativa, como ocurre con otras áreas jurídicas –civil, penal, por ejemplo– e incluso en ocasiones solemos hallar en los catálogos electorales un entrecruce de estas materias con preceptos orgánicos, creando y organizando cuerpos administrativos y órganos jurisdiccionales electorales¹³. En suma, de un análisis de la normativa que regula esta disciplina jurídica concluiremos que ella está integrada por dos tipos de cuerpos normativos, uno que aborda lo material o sustantivo y otro que se preocupa de lo estrictamente procedimental¹⁴.

Explica Nohlen que el concepto de régimen electoral, correspondiendo a una expresión extensiva incluye todos los fenómenos relacionados con la elección. Por su parte, la referencia al “derecho electoral” nos indica que se alude a todo lo regulado por ley con relación a elecciones, coincidiendo con el sentido amplio o, bien, se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder intervenir en el proceso electoral y a la configuración misma de este derecho de participación en la elección¹⁵.

En cuanto al concepto de lo que debemos entender y abarcar cuando nos referimos a un “sistema electoral”, siguiendo a Dieter Nohlen¹⁶, diremos que es común que en lenguaje político o científico se utilice indistintamente esta expresión con otras como las ya mencionadas y como si fuesen sinónimos, para referirse en verdad a cuestiones diferentes o a las distintas variables o componentes de una misma idea. Así, como se dijo, se emplea en ocasiones, además de la expresión derecho electoral, la de sistema electoral, régimen electoral y ley electoral. Nohlen al referirse al sistema electoral distingue entre un sentido amplio y otro restringido¹⁷, y expresa que en su concepción amplia o difusa, abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos. Entendido de esta forma, el sistema electoral incluye todo lo que dice relación con la organización y el proceso electoral; es sinónimo de derecho electoral, régimen electoral y proceso electoral, incorporando al concepto todo lo que se considera o se quiere tratar o reglamentar en esta materia, desde el sufragio hasta lo contencioso electoral¹⁸.

Por el contrario, en sentido estricto y más preciso, en que se alude al sufragio o modo

y garantías, delitos e infracciones, sistemas electorales, campañas electorales, partidos políticos, financiamiento de elecciones y de partidos, formas de democracia semidirecta, normas de procedimiento electoral, exigencias en materia de control y de fiscalización de actos electorales, autoridad electoral, normas en materia de observación de procesos electorales, según lo señalan D. NOHLEN y DANIEL SABSAY, en *Derecho electoral*, ob. cit., pág. 18.

¹³ Fernando FLORES García, *El derecho electoral mexicano*, en “Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo”, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, citado por D. NOHLEN y DANIEL SABSAY, en *Derecho electoral*, ob. cit., pág. 19.

¹⁴ D. NOHLEN y DANIEL SABSAY, en *Derecho electoral*, ob. cit., pág. 19.

¹⁵ NOHLEN, *Diccionario Electoral*, ob. cit.

¹⁶ DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 34 y siguientes.

¹⁷ NOHLEN, “Sistemas electorales”, en *Diccionario Electoral*, ob. cit.

¹⁸ Incluso hace presente NOHLEN que en algún caso como lo es en la Constitución de Perú de 1993, se suele identificar el concepto exclusivamente con los organismos electorales, al establecer que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (D. NOHLEN, “La naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas de partidos políticos”, IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, México, texto obtenido en internet <http://www.ife.org.mx/wwwcai/pdnhlen.htm>).

de convertir votos en escaños¹⁹. En lo que dice relación con el concepto “sistema electoral” en sentido restrictivo es el concepto clásico usado por las Ciencias Políticas y se refiere al modo como los electores expresan sus preferencias políticas mediante el voto y de cómo esos votos se traducen en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno como cuando se trata de elegir presidente, alcalde o gobernador en aquellas democracias en que estos cargos unipersonales son de elección popular. De esta manera esta concepción restrictiva se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores manifiestan su voluntad política en una elección traducida en votos, los que, a su vez, se traducen en poder público²⁰.

Un sistema electoral –entendido en su concepto restringido– dentro del desarrollo político de una nación constituye una variable de gran complejidad, pues se vincula tanto con la representación política el principio que la definirá, es decir, sea el principio mayoritario o el proporcional, y además se relaciona con todos aquellos reglamentos técnicos que éste incluye y que abarcan todo el proceso electoral desde la división del territorio en circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, el procedimiento de votación propiamente tal, el procedimiento de asignación de escaños, el ámbito de adjudicación de los escaños²¹, el método de cóm-

puto²², y otros elementos adicionales como las barreras legales o umbral mínimo que se establezcan y que interfieran en el proceso de votación y en el comportamiento del elector²³.

Aclarado el uso de diversos términos o conceptos –derecho electoral, sistema electoral, entre otros– dice el profesor de Heidelberg que “preferimos el término *sistema electoral* al de procedimiento electoral, ya que el concepto de sistema expresa de modo más adecuado la existencia e interdependencia de distintos elementos que constituyen lo que llamamos un sistema. El concepto “sistema” implica, además, el hecho de que la transformación de un elemento puede hacer cambiar de modo fundamental las funciones y las consecuencias del sistema”²⁴.

La relación entre un concepto amplio y uno más estricto de sistema electoral, la

²² Será, por ejemplo, que en algunos casos se utilizará a este efecto el método D’Hondt o cifra repartidora u otra variable de las existentes.

²³ En el caso de algunos sistemas en que aplica el principio proporcional, se fijan umbrales mínimos o barreras legales o directas de representación que deben ser sobrepasadas por los partidos en competencia para mantenerse vigentes. En este evento lo que se busca mediante la operatoria de una barrera legal es, desde luego, limitar el número de partidos con posibilidades de acceder a una representación parlamentaria. También se aplican en algunos casos barreras naturales o indirectas consistentes por ejemplo en el tamaño de las diversas circunscripciones electorales, todas las cuales tienden a alterar de algún modo el efecto proporcional. Al establecerse estas barreras naturales de representación, se divide el territorio en distritos de tamaño pequeño o mediano con el fin de impedir un efecto proporcional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. La existencia de estas barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos) o de las barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones) se pretende desde luego alterar el efecto proporcional y constituyen una presión psicológica sobre el votante para estructurar sus preferencias políticas conforme a cálculos de “voto útil”.

²⁴ D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., pág. 53.

¹⁹ Explica NOHLEN que los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños, y agrega que los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños. (NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob., cit., pág. 34).

²⁰ D. NOHLEN, “Sistemas electorales”, en *Diccionario Electoral*, ob. cit.

²¹ Es decir, si lo es por circunscripción, agrupación de circunscripciones o en relación a todo el territorio nacional.

hallamos también en Schepis²⁵ quien sostiene que se entiende por sistema electoral en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos, y en un sentido específico, el proceso técnico que subyace en la distribución de escaños. Una definición referida fundamentalmente a su sentido más restringido la cita Nohlen de Douglas W. Rae²⁶: sistemas electorales –electoral laws– son aquellos que gobiernan el proceso por el cual las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.

3. ELEMENTOS RELEVANTES A CONSIDERAR EN LA MECÁNICA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Comúnmente suelen clasificarse los sistemas electorales atendiendo a la fórmula electoral que utilizan, esto es, al procedimiento matemático empleado para convertir los votos en escaños o para dilucidar quien resulta electo en una elección de un solo cargo. Así, se clasifican en mayoritarios o proporcionales, encuadrándose en los primeros a aquellos que usan una fórmula electoral en que el o los escaños son adjudicados al candidato o candidatos que hayan alcanzado la mayoría, sea absoluta o relativa, según el caso. Tratándose de fórmulas proporcionales los cargos se distribuyen entre los participantes en proporción a los votos que hayan obtenido. Los mixtos usan la fórmula mayoritaria para elegir una parte de los cargos en disputa

y la proporcional para los restantes cargos. Se ha sostenido²⁷ que esta clasificación puede dar una idea errónea acerca del sistema electoral puesto que podría darse el caso que, utilizando una fórmula proporcional, se busquen y alcancen resultados en que se subrepresente fuertemente a las minorías y asegure la mayoría de los cargos a una lista que escasamente supere el cincuenta por ciento de los votos. Para salvar este inconveniente es preferible usar el principio de representación, en virtud del cual los sistemas electorales también son clasificados en mayoritarios y proporcionales, pero será mayoritario aquel sistema que, conforme a su diseño, produzca una tendencia en que se subrepresente a las minorías, y la primera fuerza política alcance la mayoría de los cargos aunque no reciba la mayoría absoluta de los votos. En tal categoría entran todos los sistemas de fórmula mayoritaria, pero también algunos que usan la fórmula proporcional. Conforme a tal principio, un sistema será proporcional cuando tiende a distribuir los escaños entre los candidatos, de modo que en el resultado de quienes alcanzan los cargos en disputa se aprecia un reflejo del apoyo popular y la asamblea elegida, aplicando tal sistema, es una reproducción de la composición política del electorado²⁸.

Todo sistema electoral está constituido por una serie de elementos que integran una estructura más o menos compleja, requiriendo una regulación en distintas áreas, entre las que destacamos: la distribución de los distritos o circunscripciones electorales; la forma de las candidaturas; el procedimiento de votación y el mecanismo de conversión de votos en escaños.

a) *Importancia de la distribución de las circunscripciones electorales*

Este es un asunto de relevancia al tiempo de implantar o evaluar un sistema electo-

²⁵ GIOVANNI SCHEPIS, "I sistemi elettorali, teoria, tecnica, legislacion positive", Empali, 1955, citado por DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, 1981, ob. cit. pág. 55.

²⁶ DOUGLAS W. RAE, "The political consequences of electoral laws", Yale University Press, New Haven, 1967, citado por D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., pág. 56.

²⁷ En este sentido JOSÉ ENRIQUE MOLINA VEGA, en *Los sistemas electorales de América Latina*, ob. cit., citando al efecto a D. NOHLEN.

²⁸ JOSÉ ENRIQUE MOLINA VEGA, en *Los sistemas electorales de América Latina*, ob. cit.

ral, pues frecuentemente las críticas a un sistema apuntan al modo como se han distribuido las circunscripciones electorales más que a otros aspectos del sistema mismo. Los cambios demográficos, especialmente la despoblación de las áreas rurales y el consiguiente crecimiento –desmesurado las más de las veces– de los núcleos urbanos, constituyen un elemento vital al definir la distribución de las circunscripciones, pues éstas no deben crearse sin atender a los cambios demográficos futuros, debiendo adecuarse ante una mutación relevante, sea el tamaño del distrito o el número de escaños que se le atribuyen.

Lo que interesa es que el sistema funcione de tal manera que exista una igual o equilibrada representación de todos los sectores, grupos sociales o partidos políticos sin que se manipule la conformación de la circunscripción en vista de obtener ventajas²⁹, pero –al mismo tiempo– sin apartarse del principio universal de “un hombre, un voto”. La igualdad que se busca se obtendrá cuando, como resultado de la aplicación del sistema, se logra que cada escaño signifique un número equivalente de habitantes o electores en cada uno de los distritos electorales y, al mismo tiempo, se alcanza una representación equilibrada de todos los sectores y partidos que compiten en la elección. Cuando la desproporción es muy grande se ven favorecidas determinadas áreas o grupos, por lo que, si se traspasan los límites tolerables de la desviación del principio igualitario –producto de las manipulaciones–, se eliminará la característica igualitaria del sufragio, convirtiendo el resultado electoral en una distorsión de la voluntad del electorado³⁰.

²⁹ Algunas constituciones se ocupan del problema para eliminar las posibles desviaciones; así, la Carta de Portugal de 1976 establece que en las circunscripciones plurinominales, los escaños deben ser proporcionalmente distribuidos en relación con los electores inscritos. (Ejemplo obtenido de D. NOHLEN, en ob. cit., págs. 49 y 50).

³⁰ D. NOHLEN, ob. cit., pág. 49.

Indudablemente que existen muchas maneras de manipular la estructura de las circunscripciones, con fines distintos; por ello para los efectos del estudio sólo nos ocuparemos de mencionar algunas de ellas con el propósito principal de visualizar de esta forma la importancia de este elemento dentro de un sistema electoral. Una forma de manipular este elemento se conoce como “gerrymandering”³¹, mediante la cual se efectúa una conformación sesgada de los distritos electorales con criterios político partidistas, pues conscientemente se aprovecha la variación de la distribución geográfica de los simpatizantes de los diversos partidos políticos, creando distritos *ad hoc* y trazando la frontera de los mismos, de tal manera que se determine intencionalmente el grupo que ganará en esa circunscripción^{32, 33}.

En cuanto al tema del tamaño de las circunscripciones electorales, no se trata de la extensión geográfica de éstas sino que del número de escaños que le corresponde elegir a cada una. Al respecto debemos distinguir entre distritos uninominales y plurinominales,

³¹ Nombre derivado de su autor, ELBRIDGE GERRY, gobernador de Massachusetts, quien en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra que concentraba sus votos y esparcía el de sus adversarios. (Ver G. SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., págs. 34-35.)

³² D. NOHLEN, ob. cit., págs. 50-52.

³³ En este sentido, sería interesante analizar cuidadosamente el sistema de distribución de los 60 distritos electorales creados por la ley N° 18.799 de 26 de mayo de 1989, modificatoria de la N° 18.700 orgánica constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, desde el momento que éstos fueron distribuidos conociendo el resultado del reciente plebiscito de octubre de 1988, para concluir si se utilizaron o no –por sus autores– manipulaciones en dicha conformación con fines político partidistas. Dicha manipulación tendería por una parte a evitar que una alianza política alcance en muchos distritos una votación tal que le permita obtener los dos cargos en disputa en ese distrito al superar en más del doble a la lista que le siguiera en votación, conforme a las normas del sistema binominal introducido según reforma de la LOC N° 18.700, por la citada Ley 18.799 de 26 de mayo de 1989.

y para los primeros sólo podemos concebir la aplicación del principio de decisión por mayoría, sea absoluta o relativa y, en los segundos, podemos aplicar el principio decisorio proporcional. Las circunscripciones plurinominales –que eligen dos o más cargos– pueden ser pequeñas, medianas o grandes³⁴ y cuanto más pequeña sea menor será el efecto proporcional del sistema electoral reduciéndose o anulándose –según los casos– las posibilidades electorales de los pequeños partidos. El tamaño de las circunscripciones no determinará el efecto “representativo” del sistema, así, si consideramos circunscripciones binominales, como lo es el caso chileno para las elecciones parlamentarias, veremos que dicho sistema no se implanta en vista de favorecer al partido o la coalición mayoritaria, sino que se busca un efecto reductivo en el sistema de partidos y, al mismo tiempo, un equilibrio de fuerzas, privilegiando a la segunda mayoría. En efecto, en dicho sistema cuentan sólo las dos más altas mayorías resultando que el segundo partido o lista que sigue al de mayor votación puede igualar el número de escaños del conglomerado ganador, siempre que no sea superado por más del doble de los votos. Esto quiere decir que en una circunscripción la lista o partido que alcance más del tercio de la votación logrará un escaño, al igual que el partido o lista que alcance los dos tercios de las preferencias. Se trata sin duda de un efecto reductivo en el número de partidos que alcanzan representación y, a la vez, produce una distorsión de la voluntad popular en directo detrimento del partido o conglomerado mayoritario. En circunscripciones de tres escaños, trinominales, un partido puede alcanzar representación con el 18% de los votos y, en una de nueve cargos, se requiere aproximadamente el 9% de

³⁴ NOHLEN entiende que son pequeñas las circunscripciones a las que les corresponde elegir de 2 a 5 cargos, medianas las que eligen de 6 a 10 puestos, y circunscripciones grandes aquellas a las que les toca elegir 10 o más escaños. (Vid. D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit. pág. 52-53.)

los sufragios^{35, 36}. Al reducirse el tamaño de las circunscripciones, se aumenta la desproporción entre votos y escaños, e inversamente, se refuerza el efecto proporcional de un sistema electoral al aumentar el tamaño de los distritos electorales³⁷. El efecto proporcional se limita, si se combinan dentro de un mismo sistema, circunscripciones electorales de diferentes tamaños, ya que el efecto obtenido no será muy proporcional debido a la existencia de distritos pequeños y medianos, ni tampoco el efecto será reductor o concentrador de partidos, puesto que los partidos pequeños se verán beneficiados alcanzando representación en las circunscripciones grandes³⁸.

³⁵ Según estimaciones y cuadros estadísticos detallados en D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., págs. 54-57.

³⁶ La relación entre el tamaño de la circunscripción, el umbral de representación –o número mínimo de votos necesarios para alcanzar un cargo– y el efecto proporcional es el siguiente (NOHLEN, ob. cit., pág. 54):

Tamaño de la circunscripción	Umbral de representación	Efecto proporcional
– pequeña	– alto	– bajo
– mediana	– medio alto	– medio alto
– grande	– bajo	– alto

³⁷ NOHLEN, ob. cit., pág. 56.

³⁸ Una cuestión que no deja de tener relevancia para el efecto que se produce en la representación aplicando uno u otro sistema, es el de la distribución regional de las circunscripciones con tamaños diferentes. En efecto, aunque se aplique correctamente el principio de la proporcionalidad, pueden darse significativas distorsiones de la representación política según sea la distribución de las circunscripciones –de diversos tamaños– en el territorio nacional. El fenómeno se produce como consecuencia de la distinta densidad de población con motivo de la migración desde las zonas rurales a las urbanas –que constituye una realidad actual en todos los países– y si, unido a ello, el tamaño de las circunscripciones se define por el número de habitantes o conforme a la división administrativa, los grandes centros urbanos con alta densidad poblacional constituirán circunscripciones grandes, en tanto las zonas rurales serán circunscripciones pequeñas o medianas. En las grandes concentraciones poblacionales la aplicación de la fórmula proporcional se traducirá, al mismo tiempo, en una representación proporcional de los distintos partidos, en tanto en los distritos pequeños y medianos

b) *La presentación de candidaturas*

La candidatura es la oferta política respecto de la cual emiten su pronunciamiento, en una elección, los votantes³⁹, y en la que distinguimos, por una parte, regulaciones legales relativas a cuestiones jurídico-administrativas que influyen en el proceso electoral conforme a criterios de garantía y justicia electoral y, por otra parte, están las regulaciones técnicas integrantes del sistema electoral con incidencia fundamentalmente en lo relativo a la formación de preferencias políticas del elector y, consiguientemente, en el voto y el resultado de las elecciones⁴⁰. En las leyes electorales hallamos las regulaciones legales de las candidaturas, especialmente en cuanto resuelven acerca de quienes se encuentran habilitados para postular, plazos y formalidades de presentación de las candidaturas, órganos competentes, calificación y régimen de recursos, temas que en el presente análisis no abordaremos.

Las regulaciones técnicas dicen relación con las formas de la candidatura, de manera que el elector encara diversas alternativas de decisión política y aquí distinguimos entre las candidaturas unipersonales y la lista de candi-

datos. Las formas de las listas pueden variar desde una lista cerrada y bloqueada, que sólo posibilita al elector dar su preferencia en bloque por un partido o lista en que el orden de los postulantes está previamente determinado por el partido u organización que la ha presentado. Como consecuencia de este tipo de votación el representante se torna más dependiente de su partido y permite a éstos planificar la composición de sus grupos parlamentarios conforme a sus intereses. La lista cerrada y no bloqueada permite al elector decidir quien o quienes representarán al partido y le otorga al elegido una doble legitimidad, pues no sólo cuenta con el respaldo de su partido sino que también tiene la preferencia del elector que la marcó en el voto. Por último, la lista abierta da plena libertad al elector para formar su propia lista sin ajustarse a las determinaciones partidistas las que, en este caso, sólo conforman una propuesta presentada al votante.

c) *Los procedimientos de votación*

Estos procedimientos se relacionan con la forma de las listas, de tal manera que entre ambos se pueden formar las siguientes combinaciones, según Nohlen⁴¹:

<i>Formas de lista</i>	<i>Procedimiento de votación</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Lista cerrada y bloqueada: orden de candidatos es fijo. – Lista cerrada y no bloqueada: orden de candidatos puede ser modificado ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista. 	<ul style="list-style-type: none"> – El elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto. – El elector tiene un voto por un candidato. Con éste puede variar el orden de postulación de la lista. – El elector tiene dos votos como mínimo (uno por la lista y uno por el candidato), o tantos votos como candidatos por elegir. El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato. – El elector tiene varios votos y puede configurar “su” lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos (panachage).
<ul style="list-style-type: none"> – Lista abierta: libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas. 	

–rurales desde luego– se quiebra el principio proporcional favoreciéndose al partido mayoritario. De esta forma resulta beneficiado el partido que domine en las zonas rurales y éste obtendrá, a nivel nacional, según la distribución de los distritos de acuerdo al tamaño, más escaños que votos. Distinto, evidentemente, sería el resultado si, en tal hipótesis, se configuraran distritos de igual tamaño en las zonas urbanas con gran concentración de electores y en las zonas rurales, de manera que en ambas zonas impere equilibradamente el principio pro-

porcional, esto es, que el partido triunfador, es decir, el que obtenga más escaños, sea al mismo tiempo el que obtenga más votos, y los escaños sean distribuidos proporcionalmente a la votación alcanzada con umbrales de representación más bien medios.

³⁹ D. NOHLEN, *Diccionario Electoral*, ver término “candidaturas”; ob. cit.

⁴⁰ D. NOHLEN, *Diccionario Electoral*, ob. cit.

⁴¹ D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., pág. 63.

d) *La conversión de votos en escaños*

Este elemento –después de la configuración de las circunscripciones electorales– es el de mayor importancia para definir el resultado electoral, constituyendo las más de las veces en el factor decisivo para convertir votos en escaños, llegando en ocasiones a limitar la participación, en la distribución de los escaños, de algunos partidos políticos o simplemente dejándolos fuera de las posibilidades de obtener cargos⁴². Esto es, la aplicación de una determinada técnica para la asignación de los cargos puede dar por resultado que sea favorecido abiertamente un partido o partidos en desmedro de los restantes.

Evidentemente que el sistema de conversión de votos en escaños no sólo tiene decisiva incidencia en el resultado de las elecciones, sino que también produce efectos en el comportamiento electoral del votante, pues si es proclive a un partido pequeño, y ante el riesgo de que éste no logre superar alguna de las barreras legales⁴³ impuestas por el sistema, para no “perder su voto”, preferirá dársele a otro partido más grande.

En cuanto a las fórmulas para convertir votos en escaños, la distinción debe hacerse entre los sistemas de mayoría y los proporcionales como principios decisorios. Las fórmulas mayoritarias son la de mayoría relativa y la de mayoría absoluta y, en este último caso, por lo general deberá haber segunda vuelta

electoral si ningún candidato alcanza dicha mayoría en la primera⁴⁴. Si la fórmula para convertir votos en escaños se rige por el principio proporcional, los métodos de cómputos utilizables son el procedimiento del divisor o de la cifra mayor, que se caracteriza porque los votos obtenidos por cada partido en lucha deben dividirse por una serie de divisores, produciendo por resultado una secuencia de cuocientes decrecientes para cada lista, atribuyéndose los escaños a los mayores cuocientes o cifra mayor. El más conocido entre estos métodos es el denominado método D’Hondt⁴⁵. El otro método utilizable en los sistemas proporcionales es el procedimiento del cuociente electoral que consiste en la determinación de un cuociente o cantidad mínima de votos requeridos para obtener un escaño, de manera que los partidos políticos en contienda obtienen tantos escaños como veces quepa en el cuociente electoral el número de votos obtenidos^{46, 47}.

⁴⁴ En el caso que deba hacerse una segunda votación –segunda vuelta– es importante destacar que en ella adquieren relevancia los partidos pequeños, a diferencia del principio de la mayoría relativa, pues en esta situación dichos conglomerados, aunque con poca votación, se tornan interesantes para los grandes partidos que se disputan el cargo pues les pueden ofrecer a éstos el apoyo para sus candidatos a cambio de la cesión de algunas circunscripciones.

⁴⁵ De acuerdo al método D’Hondt, los votos obtenidos por cada partido se dividen –en operaciones consecutivas– por una serie de divisores (1, 2, 3, 4, 5, 6, etc.) y la asignación de los escaños se rige por el cuociente mayor o la cifra mayor, de manera que, si se trata de asignar cuatro cargos, el primero de ellos será obtenido por el partido o lista a quien le haya cabido el cuociente mayor, y así sucesivamente hasta llenar todos los cargos.

⁴⁶ El cuociente se obtiene dividiendo el número de votos obtenidos por un divisor variable según sea la fórmula utilizada; si éste es igual al número de cargos por llenar estamos ante el procedimiento de cuociente electoral simple o natural, llamado método de Hare; si el divisor se compone del número de escaños a elegir más uno, se trata de la fórmula Hagenbach-Bischoff. Si se aumenta el divisor aún más (es decir, número de escaños en la circunscripción más dos, por ejemplo) se trata de la fórmula del cuociente electoral modificado. Desde el momento que, por aplicación de estas fórmu-

⁴² Un claro ejemplo al respecto presenta en Chile el sistema binominal que se aplica para la elección de parlamentarios, en virtud del cual las demás fuerzas políticas, fuera de las dos que se reparten prácticamente todos los cargos, quedan totalmente excluidas en la distribución de los escaños. Lo anterior, sin perjuicio de destacar que la segunda fuerza electoral queda abiertamente favorecida pues le basta obtener, como resultado en cada circunscripción electoral, una votación tal de forma de no ser superada por más del doble por la primera fuerza para obtener –al igual que ésta– uno de los dos cargos en disputa.

⁴³ Se habla de “barreras legales” cuando la participación de los partidos políticos en la distribución de los escaños está condicionada a que logren alcanzar un mínimo de votos o ganen un determinado número de escaños directos en las circunscripciones.

4. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Una cuestión crucial es de resolver si el sistema electoral tiene –como algunos pretenden– una significación poco relevante en el desarrollo político de una sociedad determinada y que existirían factores más sustanciales y de mayor preponderancia en tal sentido, otros en cambio le otorgan un protagonismo tal hasta el punto que de él dependería no sólo la gobernabilidad de una nación sino que incluso la viabilidad del sistema democrático, y que, constituyendo uno de los hechos más estudiados y demostrados en el campo de la Ciencia Política, los sistemas electorales influyen en aspectos significativos del sistema político, tales como la composición política de los parlamentos, la gobernabilidad, el comportamiento electoral de los ciudadanos, y hasta en quién es o no electo presidente⁴⁸.

Pero, en definitiva pareciera que el sistema electoral sí que constituye una variable muy influyente en el desenvolvimiento político de un país, pero no es el causante de todo lo bueno ni todo lo malo que pudiera suceder, es una variable que incide desde luego en la representación política y en la conformación de los sistemas de partidos políticos y a través de dichas opciones tiene influencia en la gobernabilidad.

El sistema electoral influye directamente en dos direcciones interrelacionadas entre

sí: por una parte incide en la estructuración de las preferencias políticas en la elección, es decir, influye en la votación misma al colocar al elector ante la coyuntura de decidir, y su determinación estará marcada por las distintas posibilidades de los candidatos y de los partidos políticos, según el sistema electoral aplicable. Se trata más bien de un efecto psicológico y, por lo mismo, es de difícil mensura. Por otro lado, el sistema electoral producirá diferentes resultados constituyendo un efecto de carácter mecánico apreciable, especialmente allí donde se da, por la aplicación misma del sistema una notoria desproporcionalidad en la relación votos-escaños, reduciéndose en muchos casos los partidos políticos que tienen representación parlamentaria. En este sentido, no será lo mismo que si, tratándose de una elección presidencial, al aplicar el sistema de mayoría relativa puede dar como resultado que alcance el cargo un candidato que sólo obtenga un tercio de los votos, lo que es imposible si se trata de un sistema en que se exige mayoría absoluta.

El efecto del sistema electoral no se traduce en una simple relación votos-escaños o al efecto reductivo o no producido al momento de votar, porque más que afectar al sistema de partidos, produciendo su fragmentación o un mayor o menor número de éstos y la capacidad de ellos para formar coaliciones mayoritarias en el parlamento, dichos sistemas interfieren en las relaciones votante-elegido, pudiendo darse una más amplia o una menor cercanía entre ambos debido a factores como el tamaño de las circunscripciones electorales, la forma del voto, es decir, si se vota por un nombre (sistema uninominal) o por una lista (en los proporcionales), sin perjuicio de la presencia de otros elementos técnicos que se incorporen.

Nohlen establece que, además de estas cuestiones, puede concluirse que en el estudio de los diversos sistemas electorales éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos: la polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos; la estructuración de los partidos políticos en un doble sentido, estructuración interna y relación de los parti-

las, no todos los escaños a llenar podrán ser asignados de una sola vez, la variación del divisor permite controlar el número de escaños restantes, los que se asignan en una segunda operación aplicando en ese caso ya sea el método del resto mayor, método del resto menor, el de reparto de restos (series de divisores similar a D'Hondt) o el método del medio o residuo mayor (división del resto entre escaños ya obtenidos más uno).

⁴⁷ En NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., se pueden ver ejemplos y cuadros respecto de las diversas fórmulas para la conversión de votos en escaños, en págs. 66 a 85.

⁴⁸ MOLINA VEGA, JOSÉ ENRIQUE, *Los sistemas electorales de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Cuadernos de CAPEL 46, obtenido en Internet en http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_CAPEL/Capel46/Cuaderno%20CAPEL46%20para%20SIII.htm.

dos con el electorado; la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de las regiones, etnias, confesiones y otros segmentos minoritarios de la sociedad, representación que procura la integración política en el ámbito del Estado; el tipo de competencia política; las formas de participación política prevalentes incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional-útil y votación táctica) que ayuden o no al dinamismo político (como ser, la alternancia en el poder); las características o modelos de las campañas electorales; la capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (ejemplo: el sistema de partidos políticos); y finalmente incide en la legitimidad del sistema político, en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido⁴⁹.

En suma, los sistemas electorales generan tendencias que, de encontrar un contexto histórico-político favorable, se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles⁵⁰. En las relaciones entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos no será posible –de entrada– asignar a estos factores la función de variables independientes o dependientes, pero sí es dable afirmar que las condiciones constitutivas de los sistemas electorales determinan sus efectos. Las estructuras sociopolíticas específicas no sólo son corresponsables en la decisión acerca del sistema electoral, sino también los efectos de éstos dependen parcialmente de aquéllas⁵¹.

5. SISTEMA ELECTORAL Y SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

¿Tiene incidencia el sistema electoral en la conformación del sistema de partidos po-

líticos? ¿Propicia la existencia y supervivencia de pocos o de muchos partidos u obliga a éstos a formar coaliciones? ¿Es suficiente el sistema electoral para crear un sistema bipartidista, de utilizarse determinados métodos en que impera el sistema mayoritario, y la sola implantación de un sistema basado en una ecuación proporcional derivará necesariamente hacia un multipartidismo?

a) *Las leyes sociológicas*

Fundamentalmente los estudiosos que se han ocupado del tema lo han planteado con relación al sistema de partidos políticos, y quien primeramente se refirió con mayor precisión⁵² a la vinculación entre sistema electoral y sistema de partidos fue el profesor francés Maurice Duverger⁵³, formulando las denominadas “leyes sociológicas”, que se

⁵² JUAN RIAL en el *Diccionario Electoral*, ob. cit., en el vocablo de referencia “Leyes sociológicas de Maurice Duverger”, reseña una serie de antecedentes importantes que precedieron a la formulación de DUVERGER. Menciona, entre otros, a HENRY DROOP que en 1869 sostuvo que los grandes partidos de Gran Bretaña y Estados Unidos se habían formado y mantenido debido al sistema de voto mayoritario, y RAMSAY MACDONALD, que en 1909 planteó la necesidad de la existencia de la regla de la mayoría, como única forma para imponer y aplicar el programa de un gobierno laborista, pues la representación proporcional conducía a la necesidad de entrar en negociaciones, a la formación de alianzas que impedían llevar adelante ese programa partidario. También hubo planteamientos contrarios a la representación proporcional en relación a lo que había sido la experiencia de Alemania e Italia, argumentándose que dicho sistema trajo consigo la inestabilidad de dichos regímenes políticos y facilitó con ello el ascenso del nazismo y del fascismo.

⁵³ DUVERGER reformuló sus “leyes” en 1959, que es la versión que se enuncia, puesto que la primera vez que lo hizo, en 1951, fue de la siguiente manera: 1° El sistema de mayoría simple tiende a afirmar un sistema partidario dual y, 2° El sistema proporcional o el de mayoría obtenida tras una segunda vuelta electoral lleva al pluripartidismo. (Ver, al respecto “Leyes sociológicas de Maurice Duverger” de JUAN RIAL, en *Diccionario Electoral*, ob. cit.)

⁴⁹ DIETER NOHLEN, en *Diccionario Electoral*, “Sistemas Electorales”, ob. cit.

⁵⁰ JOSÉ ENRIQUE MOLINA VEGA, *Los sistemas electorales de América Latina*, ob. cit.

⁵¹ DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, ob. cit., pág. 350.

enuncian de la siguiente manera: 1° El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo; 2° La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros; 3° El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas⁵⁴.

Estos planteamientos de los efectos de la “ingeniería electoral”, las fórmulas de asignación de asientos parlamentarios divididas en proporcionales y mayoritarias, sobre la “arquitectura política”, sobre el sistema de partidos políticos y más generalmente sobre el sistema político, tuvo gran impacto en los medios académicos de Europa y América Latina⁵⁵.

Duverger explica la incidencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos con relación a las consecuencias que acarrea “la brutalidad del escrutinio mayoritario a una vuelta”⁵⁶, de la siguiente manera: si los electores moderados están divididos en dos partidos puede darse el caso que en una elección triunfe el candidato de tendencia “revolucionaria”⁵⁷ y, para evitarlo, obliga a las tendencias afines –moderadas– a reagruparse en el siguiente escrutinio, por el peligro de ser aplastadas y, si no lo hicieron, la más débil será eliminada poco a poco por un doble efecto de “subrepresentación” y de “polarización”. La subrepresentación constituye un “fenómeno mecánico” en virtud del cual un partido obtiene una proporción de escaños inferior a su proporción de sufragios y existe cuando di-

cho sistema funciona con sólo dos partidos⁵⁸, y en el esquema de existencia de un tercer partido, éste resulta aún más subrepresentado que el segundo e incluso arriesga el peligro de ser barrido, pues la subrepresentación tiende a hacer perder los votos que van inútilmente al tercer partido. Los electores, percatándose de ello, de que la división de sufragios entre las tendencias más próximas favorece al adversario común, en la siguiente elección abandonarán al más débil de los moderados, de tal forma, agrega Duverger, los electores tienden a dejar el tercer partido para dirigir sus votos hacia los dos más fuertes. Esta polarización, fenómeno psicológico⁵⁹, refuerza los factores mecánicos –subrepresentación– que conducen al bipartidismo⁶⁰.

En un sistema mayoritario a dos vueltas, explica Duverger, habrá gran cantidad de partidos, pues la segunda vuelta permite a cada cual probar suerte en la primera sin que el desmembramiento de las tendencias afines en la primera provoque su desaparición

⁵⁸ El partido ganador es favorecido y el otro es perjudicado, es decir, el primero con un determinado porcentaje de votos obtiene un porcentaje muy superior de escaños por efecto de la aplicación del escrutinio mayoritario a una vuelta (“el ganador obtiene todo”). DUVERGER, ob. cit., pág. 172.

⁵⁹ En esto del efecto psicológico actuando sobre votantes y dirigentes políticos Duverger se anticipa a las formulaciones teóricas que posteriormente se conocieron con el nombre de “elección racional”. Así, se dice (Anthony Downs, 1957) que un votante “racional” decide primero cuál partido cree que lo beneficiará más; luego tratará de estimar si ese partido tiene alguna posibilidad de triunfar, y hace esto porque es parte de un proceso de selección, no de una expresión de preferencia. Por ello, aun si prefiere el Partido A, él desperdiciará su voto si A tiene poca chance de ganar dado que percibe que la masa de votantes decide entre los partidos B y C, de modo que la “elección relevante” es entre B y C, por lo cual un voto para A no es “útil” y en ese proceso “racional”, elegir a A, resulta “irracional”. (Anthony Downs, *An Economy Theory of Democracy*, citado por JUAN RIAL en *Diccionario Electoral*, ob. cit., vocablo de referencia “Leyes sociológicas de Maurice Duverger”).

⁶⁰ MAURICE DUVERGER, ob. cit., pág. 173.

⁵⁴ MAURICE DUVERGER, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, págs. 171 y 172.

⁵⁵ JUAN RIAL, en *Diccionario Electoral*, ob. cit., en el vocablo de referencia “Las leyes sociológicas de Maurice Duverger”.

⁵⁶ MAURICE DUVERGER, ob. cit., pág. 172.

⁵⁷ En el ejemplo que presenta DUVERGER plantea que, en una circunscripción determinada donde 100.000 electores moderados se oponen a 80.000 electores comunistas, si los moderados están divididos en dos partidos resultará elegido el candidato comunista si uno de sus adversarios moderados obtiene más de 20.000 votos, pues ello basta para que triunfe y resulte elegido el candidato comunista. Ver, DUVERGER, ob. cit., pág. 172.

o aniquilamiento, desde el momento que el reagrupamiento puede producirse en la segunda vuelta. En la primera elección cada elector marcará su preferencia por el candidato de su predilección y en la segunda buscará el candidato más cerca de sus preferencias para marcar a quien tenga verdaderas probabilidades de surgir como elegido y no desperdiciar su voto. Así, dice Duverger⁶¹, si en la primera elección una tendencia conservadora recoge 60.000 votos y otra 40.000, mientras que los comunistas alcanzan 80.000 en el primer escrutinio, habrá segunda vuelta y en ella el segundo candidato conservador de retirará y sus preferencias se vuelcan hacia el más votado quien seguramente con 100.000 adherentes resultará electo. En consecuencia, según ello, se posibilita la multiplicación de los partidos, pero los obligará a pactar alianzas para derrotar al adversario “común”⁶².

La situación es totalmente distinta en un sistema proporcional –en el planteamiento de Duverger– pues la multiplicidad de partidos que el mismo sistema propicia, permite a cualquier tendencia minoritaria, por débil que ella sea, alcanzar una representación y nada impide que una misma familia política participe fragmentada en varias diversas tendencias y al final alcance la misma representación parlamentaria que obtendrían si participaran en la elección como una sola fuerza política. El mecanismo del escrutinio no fuerza a las diversas tendencias afines a unirse, pues electoralmente tal alianza resulta inútil, ya que el sistema mismo permite a cada cual participar aisladamente en la elección jugando su propia suerte⁶³. En suma, la influencia de un sistema electoral determinado en la conformación o estructura del sistema de partidos variará según cual sea el sistema aplicable y depende igualmente si se trata de partidos grandes o pequeños o partidos tradi-

cionales o aquellos que responden a “modas pasajeras”⁶⁴.

b) *Una crítica a las leyes sociológicas: las leyes tendenciales*

En cuanto al punto que nos interesa dilucidar referente a la influencia de los sistemas electorales, Giovanni Sartori⁶⁵ sostiene que éstos producen dos efectos que deben evaluarse separadamente, uno en el votante y otro en el número de partidos⁶⁶. El efecto sobre el número de partidos no es una consecuencia derivada sólo del comportamiento de los electores, sino que también de la fórmula utilizada para convertir sus votos en escaños. El efecto sobre los votantes lo define como “efecto represor”, o manipulador, y puede ser muy fuerte en un sistema mayoritario o francamente inexistente en un sistema de representación proporcional puro⁶⁷. El efecto sobre el núme-

⁶⁴ También deben considerarse las relaciones entre el régimen electoral y el comportamiento de los electores, pues existen diferencias entre el reparto de escaños y el reparto de sufragios y dicha diferencia varía en amplitud y sentido según sea el sistema electoral aplicable. Pero, la influencia de los regímenes electorales no sólo se manifiesta en el reparto de los escaños, también incide en el reparto de los sufragios. Los electores no votan por los mismos partidos en régimen mayoritario que en régimen proporcional, en escrutinio a una vuelta o a dos vueltas. El comportamiento de los electores, se manifiesta de una u otra manera según cual sea el sistema electoral que se aplica. M. DUVERGER, ob. cit., pág. 176.

⁶⁵ Los planteamientos de GIOVANNI SARTORI pueden confrontarse en: SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*; JUAN RIAL en la obra *Diccionario Electoral* por la locución “Leyes tendenciales de Sartori”, obras citadas.

⁶⁶ GIOVANNI SARTORI, ob. cit., pág. 46.

⁶⁷ Entendemos por sistema de “representación proporcional puro” aquel en el cual no se han incorporado elementos que tienden a desvirtuarlo, es decir, aquellos que le restan “proporcionalidad”, como ser por ejemplo: el tamaño relativamente pequeño de los distritos electorales, las cláusulas de exclusión o barreras legales, los premios a la mayoría y la conversión “desproporcionada” de votos en escaños.

⁶¹ MAURICE DUVERGER, ob. cit., pág. 173 y 174.

⁶² MAURICE DUVERGER, *ibidem*.

⁶³ MAURICE DUVERGER, ob. cit., págs. 173, 174.

ro de partidos lo denomina “reductor”, pues o reduce su número o el sistema electoral no produce efecto alguno, con lo que –concluye– no existe un efecto multiplicador.

Sartori critica las formulaciones de Duverger, especialmente en el plano metodológico al sostener que las generalizaciones⁶⁸ no son sino “tendencias” y no “leyes deterministas”, pues una ley –una generalización causal– debe poder verificarse en todos los casos⁶⁹. La causa y el efecto deben ser precisos y comprobables empíricamente⁷⁰. Luego expresa que “si se supone que una ley es determinista, en el sentido de que si se da la causa se da el efecto, y por tanto es conocido y cierto *ex ante*, entonces una sola excepción basta para anular la ley”⁷¹, y agrega “pero las leyes de las ciencias sociales no pueden ser

ni nunca han sido deterministas, y en consecuencia toleran alguna desviación”⁷², pero aunque no sea inmediatamente anulada dicha ley por sus excepciones, éstas crean dificultades, lo que puede resolverse sea incluyendo una condición necesaria que restringe la aplicabilidad de la ley –así la excepción ya no es tal– o incorporando las excepciones en una reformulación de la ley⁷³. Apunta algunas de sus críticas a la llamada “segunda ley sociológica” que se formula afirmando que la representación proporcional lleva al multipartidismo, es decir, tendría un efecto multiplicador, lo que califica como una formulación ambigua que no define claramente al “multipartidismo”⁷⁴ y que tampoco toma en consideración el problema de la doble vuelta. Así, expresa que la representación proporcional “se asocia” generalmente con la existencia del multipartidismo, lo cual no conduce necesariamente a que ello constituya “una ley”⁷⁵.

Sartori formula sus conocidas “leyes tendenciales” afirmando que las asociaciones que se realicen, en términos de correlación, permiten concluir que existen condiciones que facilitan y otras que obstruyen un determinado evento, como sería, por ejemplo, la siguiente: “la fórmula de pluralidad es sólo una de las condiciones suficientes para la existencia de un sistema bipartidario”⁷⁶. Razone expresando que en un sistema plural de distritos de un solo representante la elección del votante estará restringida –limitada– a los principales contendores, a menos que quiera “des-

⁶⁸ SARTORI, en *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., pág. 43 expresa al respecto, citando a Bogdanor y Butler, que “las relaciones entre los sistemas electorales, los sistemas de partido y los procesos de cambio social son de tal naturaleza que no pueden ser condensados en leyes científicas” y que “el estudio comparativo de los sistemas electorales y de los sistemas de partido probablemente será más útil para aclarar lo que es singular, que para encontrar generalidades”, concluye por consiguiente sosteniendo que es opinión predominante en el ramo de que no podemos obtener generalizaciones comparativamente válidas.

⁶⁹ SARTORI, en *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., pág. 42 y ss. explica: las fórmulas de Duverger y los razonamientos dados por éste para fundamentarlas, han sido fácilmente destruibles pues parte del supuesto que es posible demostrar una relación causal mediante una correlación, no captando la diferencia entre “causa de” y “asociado con”; por otra parte, agrega que sólo es posible hacer una generalización causal solo si se especifican claramente causa y efecto, y en relación a la primera ley de Duverger no se ha podido fundamentar el efecto –el bipartidismo– y tampoco se ha precisado el efecto de la segunda ley –el multipartidismo.

⁷⁰ Una ley se mantiene en la medida que no sea falsa, debe formularse de tal manera que permita su confirmación o su negación empíricas. SARTORI, ob. cit., pág. 44.

⁷¹ SARTORI, en *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., pág. 45.

⁷² *Ibidem* nota anterior.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ SARTORI, afirma que una ley que propone efectos sobre el número de partidos debe establecer de qué manera se determina ese número, y luego, criticando a Duverger expresa que éste nunca sigue una regla de cuenta congruente, pues en algunos casos cuenta todos los partidos, en otros descarta a los que considera locales, semipartidos o efímeros y, en suma, nunca identifica claramente el efecto del supuesto factor causal. (SARTORI, ob. cit., pág. 43.)

⁷⁵ Ver al efecto, SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., págs. 56 (regla 4), 60, 61 y 73.

⁷⁶ *Ibidem* nota anterior.

perdiciar” su sufragio, pero –agrega– aunque se presione al elector *dónde emitir su voto*⁷⁷ en una elección con dos opciones, ello no traerá necesariamente por consecuencia la reducción de los partidos a dos solamente. Hay un efecto sobre el votante –presionado a no desperdiciar su voto y elegir entre los dos candidatos con mayores posibilidades– pero no significa necesariamente que ello tienda a crear un esquema bipartidista. Califica de confuso el “dualismo partidista” de Duverger⁷⁸.

En el caso de la representación proporcional, para enunciar las leyes tendenciales, sostiene que es necesario considerar también el efecto que causan estos métodos en diferentes circunscripciones. Habría tres variables importantes en las que actúa la representación proporcional, que son: el tamaño de la asamblea parlamentaria o número de bancas a distribuir, el promedio de asientos por distrito y el número de distritos existentes. Los efectos de los sistemas electorales serían más relevantes conforme a la configuración de las circunscripciones y atendido dicho referente

Sartori distingue sistemas electorales fuertes y débiles⁷⁹ y así, los de mayoría simple, asociados a circunscripciones uninominales son fuertes y los de representación proporcional donde se toman en consideración los votos de la circunscripción nacional y sin cláusula de barrera explícita, son débiles, pero entre ambos pueden darse múltiples fórmulas intermedias.

Sartori analiza los efectos manipulativos del sistema de partidos políticos condicionando al votante tanto como el propio sistema electoral y para tal efecto distingue entre partidos estructurados de aquellos que no lo son. Cuando el elector vote por un notable o alguna clase de cacique local, estaremos en presencia de un sistema de partidos no estructurado; sin embargo, cuando el votante adopta su determinación en relación ya no al notable sino que lo hace respecto de imágenes abstractas del partido y, a medida que se desarrolla el proceso, el sistema de partidos llega a ser equivalente a un sistema natural de canalización de la sociedad política y, si el electorado lo “elige” en consideración a estos referentes, entonces dicho sistema partidario “ha llegado a la etapa de consolidación estructural.”⁸⁰ Relacionando los conceptos de sistema electoral fuerte o débil y sistema de partidos estructurado o no, concluye que, en un sistema de mayoría simple que coincide con uno de partido estructurado, hay influencia notoria del partido sobre el elector. Respecto a la representación proporcional rechaza el posible efecto multiplicador sobre el sistema de partidos políticos, sosteniendo que la adopción de tal sistema es resultado de la presión de las fuerzas políticas que hasta el momento no tenían representación. En cuanto a sus efectos considera que la falta de pureza del sistema, el tamaño de las circunscripciones, la

⁷⁷ Las limitaciones o restricciones en este sentido se aplican en la medida que se desea «presionar» al elector por la vía de la configuración de los distritos electorales (que éstos sean más o menos grandes con muchos electores) o que la conformación del distrito se maneje de tal manera que la decisión del votante pueda alterarse incluyendo por ejemplo en dicho distrito una gran concentración urbana de tendencia renovadora o importantes zonas rurales con claras inclinaciones conservadoras.

⁷⁸ SARTORI aclara en varios acápites de su obra qué entiende “bipartidismo”: como un sistema de *dos partidos* y que algunos suelen calificar como tal a países con 3, 4 y más partidos en incluso llega a decir que “*si el Reino Unido tiene 8 partidos ¿cómo es posible que todavía existan tontos que lo consideren un sistema bipartidista?*” (*Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., págs. 46 y 47), y también se pregunta “¿cuándo *dos es verdaderamente dos?*”, (*Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., pág. 53). Explica que es un hecho que en todo sistema político hay partidos “*sin importancia*” que no hacen ninguna diferencia y que pueden aparecer o desaparecer sin “*casi nadie se dé cuenta*” (*Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., pág. 47).

⁷⁹ La clasificación en sistemas electorales “fuertes” y “débiles” atiende a la incidencia que ellos pueden alcanzar en distintos aspectos de la sociedad política, sea en el sistema político propiamente tal, en el sistema de partidos políticos, etc.

⁸⁰ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., págs. 51 y 52.

cláusula barrera, sí tienen efectos y éstos apuntan no a la multiplicación de partidos, sino que, todo lo contrario, conducen a restringirlos. Establece Sartori una influencia conjunta de los mecanismos electorales y de los partidos sobre el elector y el sistema electoral. Considera sistemas electorales fuertes no sólo al mayoritario en circunscripciones uninominales, sino que igualmente lo son las formas impuras de representación proporcional, especialmente cuando van asociadas a circunscripciones pequeñas y/o incluyendo cláusulas barreras importantes, en tanto considera que sólo los sistemas proporcionales puros pueden ser considerados formas débiles, sin efectos notorios⁸¹. En aquellas situaciones en que la representación proporcional relativamente pura se combina con un sistema de partidos no estructurado, ni el sistema electoral ni el sistema de partidos tienen un efecto relevante en el proceso político⁸².

¿Cómo formula sus “leyes tendenciales” Sartori? Precizando la formulación de sus leyes de tendencia, considera que para tal propósito deben existir condiciones necesarias que describe así: por un lado, la estructuración sistémica (de los partidos) a diferencia de la falta de estructuración y, por otra parte, concentraciones mensurables (de votantes) por encima de la pluralidad o sobre la cuota dada en un sistema de representación proporcional, y, bajo dichas premisas, formula sus “leyes” de la siguiente manera:

Ley 1. Con estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales, como dos condiciones necesarias conjuntamente los *sistemas pluralistas* causan –son una condición suficiente– de un formato bipartidista⁸³.

⁸¹ En relación con esta cuestión cfr. Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, ob. cit., especialmente págs. 51 a 54 y 58 y siguientes.

⁸² GIOVANNI SARTORI, ob. cit., pág. 61.

⁸³ Para explicar su primera “ley” SARTORI basa su fundamentación en algunas “reglas”: en primer lugar, sostiene que en un sistema pluralista (sistema mayoritario de mayoría relativa, como de Inglaterra), dicho sistema no puede producir, por sí mismo, un formato *nacional* bipartidista, pero pue-

1.1. En cambio, una estructura sistémica particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente sustitutiva necesaria para originar un formato bipartidista⁸⁴.

Ley 2. Si existe un sistema de partidos estructurado, pero no existe una dispersión similar a través de todos los distritos, los *sistemas pluralistas* causan (son una condición suficiente para) la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero no pueden eliminar a aquellos partidos –fuera de los dos más votados– permitiendo tantos partidos como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad⁸⁵.

Ley 3. Dado un sistema estructurado de partidos, la representación proporcional tiene un efecto reductor causado –como condición suficiente– por su falta de proporcionalidad⁸⁶. O sea, cuanto menos pura sea la

de ayudar a mantener uno ya existente; agrega que un sistema plural producirá, a la larga, un formato de dos partidos si se dan dos condiciones: la primera, que el sistema de partidos esté estructurado y, la segunda, que el electorado no sometido a la presión del sistema electoral esté disperso en proporciones menores a la pluralidad relativa *en todos los distritos*. Cfr. GIOVANNI SARTORI, ob. cit., págs. 55 y 56.

⁸⁴ En suma, sostiene SARTORI que las leyes, a lo más, son sólo cuatro, pues la que incluye como números 1.1 y 3.1, explica, sólo permiten incorporar y/o descartar excepciones aparentes bajo el supuesto de que si varía la condición puede ocurrir el mismo efecto, porque una condición suficiente es *sustituida* por otra. (G. SARTORI, ob. cit., pág. 62.

⁸⁵ A este respecto, expresa que un formato bipartidista es imposible, bajo cualquier sistema electoral, si las minorías interesadas en un problema particular (minorías raciales, lingüísticas, etc.) están concentradas en proporciones superiores a la pluralidad en algunos distritos o regiones geográficas. Cfr. GIOVANNI SARTORI, ob. cit., págs. 55 y 56.

⁸⁶ Generada esta *falta de proporcionalidad* por diversas razones, como ser el tamaño relativamente pequeño de los distritos electorales, las cláusulas de exclusión, los premios a la mayoría y también la conversión *desproporcionada* de los votos en escaños. Por ello, sostiene SARTORI que “siempre que la representación proporcional tiene efectos manipuladores, los mismos son restrictivos y no multiplicadores”. (en ob. cit., pag. 64.)

representación proporcional, mayores serán las dificultades de los partidos pequeños para entrar al sistema y más fuerte el efecto reductor y, a la inversa, cuanto más pura es la representación proporcional, producirá un menor efecto reductor⁸⁷.

3.1. Un sistema de partidos fuertemente estructurado es, por sí solo, la condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos existentes antes de la introducción de la representación proporcional⁸⁸.

Ley 4. Si no existe un sistema estructurado de partidos y con una representación proporcional pura o casi pura, esto es, con un costo de ingreso igual para todos, el número de partidos puede ser tan grande como lo permite la cuota de ingreso⁸⁹.

c) *Dieter Nohlen: crítica a los planteamientos de Duverger y Sartori*

Desde un estudio sistemático empírico ha sido uno de los más críticos de las formulaciones de Duverger, considerando que las relaciones entre el sistema electoral y el sistema de partidos no es posible encapsularlas en fórmulas causales pues cada uno de los sistemas expresa necesidades diferentes del sistema político vigente y son resultado del proceso histórico que llevó a la adopción de cada uno de ellos. Agrega que las vinculaciones entre sociedad y sistema político, e igualmente las relaciones entre partidos y sistemas electorales no pueden reducirse a una

mera explicación causa-efecto sobre la base de ciertos mecanismos de ingeniería electoral⁹⁰.

Para Nohlen las leyes de Duverger no pueden sostenerse científicamente, pues, como leyes sociológicas, éstas no son deterministas, situando las deficiencias que observa en tres ámbitos: el empírico, el teórico y el metódico⁹¹. En lo empírico: expresa que los efectos que las leyes atribuyen a los tipos básicos de los sistemas electorales son refutados en un número demasiado grande de casos, pues se dan sistemas multipartidistas en sistemas de mayoría relativa y bipartidismos en sistemas de representación proporcional. En el aspecto teórico sus críticas apuntan a que, en vista de las excepciones que presentan las supuestas relaciones causales, habría de especificarse bajo qué condiciones posibles las leyes tienen validez. En cuanto a lo metódico, sostiene que no se compara un sistema electoral con otro, sino que se compara el sistema de la mayoría relativa en circunscripciones uninominales con un principio de representación, el de la representación proporcional⁹².

Cita también con relación a las leyes de Duverger, el trabajo de Douglas W. Rae⁹³ quien en una investigación estadística empírica sostiene haber comprobado en lo esencial la tesis de Duverger en cuanto a que el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales favorece un sistema bipartidista, pero concluye que la tesis sólo enuncia que allí, donde existen las condiciones para formar un sistema bipartidista (falta de partidos o de minorías locales o nacionales), tanto un sistema de mayoría relativa

⁸⁷ En suma, según SARTORI, la representación proporcional eliminará en definitiva a aquellos partidos más pequeños cuyos votantes estén dispersos en diversas circunscripciones electorales, pero incluso una representación proporcional muy impura —con poca o escasa “proporcionalidad”— no producirá el efecto reductor sobre el número de partidos, eliminando a los más pequeños, especialmente si éstos disponen de reductos en que su votación se concentra en términos superiores a la cuota de ingreso establecida. (cfr. GIOVANNI SARTORI, ob. cit., págs. 56, 62 y 63.

⁸⁸ Ver nota al pie en Ley 1.1.

⁸⁹ GIOVANNI SARTORI, ob. cit., págs. 61 y 62.

⁹⁰ Diccionario Electoral, en vocablo de referencia “*Leyes tendenciales de Sartori*”, ob. cit.

⁹¹ DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., pág. 335.

⁹² DIETER NOHLEN, ob. cit., pág. 335.

⁹³ NOHLEN en su obra *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., págs. 336 y 337, cita de DOUGLAS W. RAE *The political consequences of Electoral Laws*, de Yale University Press, New Haven, 1967, pág. 92 (hay una segunda edición de 1971).

como la representación proporcional, pueden coexistir con sistemas bipartidistas por lo que está lejos esta tesis de insinuar una relación causal u ofrecer una explicación para la relación entre sistema electoral y el sistema de partidos⁹⁴.

En cuanto a la posición de Nohlen frente a las leyes tendenciales sartorianas⁹⁵, expresa que en dichas leyes éste introduce dos condiciones, la primera de ellas dice relación con la existencia de partidos políticos estructurados, los que, en caso de ser relativamente estables los sistemas partidarios, ellos son pocos sensibles a los efectos provenientes de un determinado sistema electoral. La otra variable que introduce Sartori está referida a la distribución geográfica del electorado partidista de los cuales dependen, en el hecho, los efectos de los sistemas electorales. Agrega que las leyes tendenciales de Sartori han sido formuladas en forma determinista y, de esta forma, no podrían jamás fracasar, pues de ellas no puede sino desprenderse —en la realidad de su aplicación concreta— el preciso resultado que ha sido vaticinado. Para ello, explica las leyes tendenciales expresándolas en otras palabras, pero conservando el sentido de su formulación y con ello demuestra que están expresadas en términos tales que su contenido jamás podrá dejar de darse, pues de ellas no puede sino darse el resultado previsto⁹⁶. Por ello, concluye Nohlen que estas

formulaciones de Sartori son de un contenido informativo reducido y, en definitiva, son “triviales”⁹⁷.

Las tesis que concluyen que los sistemas electorales tienen efectos con carácter de ley son teóricas y prácticamente insostenibles, pues en definitiva todos los sistemas contribuyen o pueden contribuir a la reducción del número de partidos participantes en una elección parlamentaria, y todos tienden a privilegiar los grandes partidos o alianzas, pero se pueden establecer algunas diferencias según sea el grado en que contribuyen a producir efectos reductivos en el número de partidos o el grado en que favorecen a los partidos más poderosos⁹⁸. Entonces, los sistemas electorales desde este punto de vista constituyen sólo uno de los diferentes factores que inciden sobre la estructura del sistema partidario. No hay, en consecuencia, una relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos políticos⁹⁹. Así a la representación por mayoría puede asignársele un efecto más concentrador del número de partidos en comparación con el sistema de representación proporcional, que produce un efecto contrario¹⁰⁰.

⁹⁴ Dieter NOHLEN, ob. cit., pág. 336 y 337.

⁹⁵ Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., págs. 337 a 340.

⁹⁶ Para demostrar su aserto, NOHLEN reformula la primera de las leyes tendenciales de SARTORI, que está planteada en los siguientes términos. “dado un sistema de partidos estructurado y una distribución pareja de los votos en las circunscripciones electorales (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales de representación por mayoría relativa causan (es decir, son condición suficiente para) un sistema bipartidista. Correspondientemente, un sistema de partidos con estructura particularmente fuerte es por sí mismo la condición necesaria y suficiente para provocar una competencia bipartidista.” NOHLEN la reformula de la siguiente manera: “si ningún tercer

partido (además de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de los sufragios en una circunscripción electoral, existe un sistema bipartidista”. De la misma forma hace un replanteamiento de las demás leyes de Sartori concluyendo que si éstas son expresadas en otras palabras —como en el ejemplo referido a la primera de ellas— dichas leyes resultan triviales y de éstas no puede sino desprender el resultado que ha sido previsto sin agregar ningún contenido informativo de relevancia para el análisis de la cuestión.

⁹⁷ DIETER NOHLEN ob. cit., pág. 339.

⁹⁸ DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., pág. 341.

⁹⁹ Dieter NOHLEN, ob. cit., pág. 341.

¹⁰⁰ Esta constituye una conclusión lógica y evidente que basta para arribar a ella atender solamente a la definición misma de los sistemas de mayoría o proporcionales.

6. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES¹⁰¹

En la observación de los sistemas electorales –en su actual dimensión– siguiendo las últimas tendencias, distinguiremos (como lo hace Nohlen), por una parte, los elementos técnicos incorporados, entre los que más relevancia han denotado, las barreras legales y la lista nacional¹⁰², y por otro lado, y referido a los sistemas electorales propiamente tales, veremos que la tendencia actual se ha traducido en introducir “sistemas combinados” siguiendo en esto al sistema alemán. Sin detenernos en los referidos elementos técnicos, por no ser importantes por el momento en este estudio, abordaremos la cuestión acerca de estos sistemas combinados, para saber en qué consisten. En una primera aproximación, diremos que, difiriendo de los sistemas clásicos en que el debate se centra entre los de representación por mayoría¹⁰³ y el sistema de representación proporcional puro¹⁰⁴, los sistemas combinados extraen elementos técnicos

tradicionalmente asociados, ya sea a los sistemas de mayoría o pluralidad¹⁰⁵ o con el o los sistemas de proporcionalidad. Es decir, lo que se combina generalmente en estos nuevos sistemas es el distrito uninominal que implica la regla decisoria de la mayoría o de la pluralidad, por un lado, con la lista regional o nacional, por otro, lo que supone la aplicación de una u otra forma de la regla decisoria proporcional.

a) *Los sistemas combinados*

El profesor de Heidelberg destaca fundamentalmente tres tipos de sistemas combinados: el sistema alemán llamado sistema proporcional personalizado, que es conocido en Nueva Zelanda como sistema de proporcionalidad por miembros mixtos; el sistema segmentado o paralelo como se le conoce en Japón, que combina distritos uninominales con otros en que impera la representación proporcional, y finalmente tenemos el denominado sistema proporcional compensatorio, aplicable en Italia desde la reforma de 1993.

1. El sistema proporcional personalizado

Establecido en Alemania en 1949, en su esencia combina un voto personal en distritos uninominales con el principio de representación proporcional. Actualmente el Bundestag tiene 656 asientos (sin considerar los posibles escaños sobrantes). ¿Cómo funciona este sistema? Cada votante cuenta con dos votos, el primero es un voto personal dado a un candidato particular en uno de los 328 distritos uninominales; en tanto el segundo voto es un voto de partido dado a una lista partidaria a nivel estatal federal (landesliste). Los candidatos pueden competir en distritos uninominales así como simultáneamente por la lista del partido. El candidato que logre la plurali-

¹⁰¹ En esta parte del estudio seguiremos principalmente los planteamientos desarrollados por el profesor de la Universidad de Heidelberg, Dieter Nohlen, especialmente en lo expuesto en una conferencia dictada en México en el marco de un seminario auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, TEPJF, y el Instituto Federal Electoral, IFE, conferencia en que abordó “*Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*”, texto extraído de Internet, en www.ife.org.mx/wwwcai/pondiet.htm.

¹⁰² Según lo expresado por D. NOHLEN, en la referida conferencia, la “lista nacional” ha sido incorporada en todas las nuevas democracias de Europa del Este, surgidas luego de la caída de los regímenes comunistas.

¹⁰³ Aquí incluimos los sistemas de mayoría relativa, como el inglés y los de mayoría absoluta, como el sistema francés.

¹⁰⁴ Nos referimos en este sentido a un sistema clásico como el de representación proporcional en distritos plurinominales de tamaño variable, que constituye sin duda lo más “representativo” del sistema proporcional.

¹⁰⁵ Son sistemas *de mayoría* aquellos que exigen mayoría “relativa” y conocemos como sistemas de *pluralidad* los que, como el sistema francés, requieren de una mayoría “absoluta” para alcanzar la meta de resultar electo un candidato en una circunscripción determinada.

dad en los distritos uninominales es elegido (*direktmandate*); sin embargo, el segundo voto determina cuantos representantes de cada partido serán enviados al Bundestag. En el ámbito nacional se suman todos los segundos votos para partidos y únicamente los que superen el umbral de 5% en la votación nacional o, alternativamente, los que tienen tres miembros electos directamente (*direktmandate*) en distritos uninominales, son considerados en la distribución de los escaños de representación proporcional de lista. El número de representantes que cada partido, que ha superado el umbral mínimo legal, se calcula de acuerdo a la fórmula de Hare. Los escaños son distribuidos dentro de los dieciséis Estados Federales. El número de escaños ganados directamente en distritos uninominales de un Estado Federal en particular, son sustraídos del número total de escaños distribuidos a esa lista de partido. Si un partido ganara más escaños *direktmandate* en un Estado particular que el número de escaños que le han sido asignados por medio de los segundos votos, el partido se queda con esos asientos adicionales (*berhangmandate*). En tal caso, el número total de escaños en el Bundestag se incrementará temporalmente. El sistema alemán no es un sistema mixto, sino un sistema de representación proporcional, en que el voto personal para un candidato en los distritos uninominales busca asegurar la relación entre los votantes y sus representantes^{106, 107}.

¹⁰⁶ Esta es una ventaja que, en la práctica, no debe ser sobrestimada, pues frecuentemente la elección en los distritos uninominales se basa en preferencias de partidos y no en las cualidades personales de un determinado candidato. En este sentido ver “Alemania: el original sistema Proporcional de Miembros Mixtos”, en Índice de Sistemas Electorales, ob. cit.

¹⁰⁷ Además, el sistema de dos votos posibilita que los votantes distribuyan estratégicamente sus votos entre los socios de una coalición, así los votantes de partidos pequeños cuyos candidatos tienen escasas o nulas posibilidades en distritos uninominales suelen entregar su primer voto a un candidato de un partido más grande dentro de su coalición, y los seguidores de estos partidos grandes llegan a “prestar” sus segundos votos a un partido minoritario en la coalición para asegurarle el traspaso del umbral mínimo legal. “Alemania: el original sistema Proporcional de Miembros Mixtos”, en Índice de Sistemas Electorales, ob. cit.

2. El sistema segmentado o paralelo

Este sistema se emplea en Japón y está constituido por un sistema paralelo de representación proporcional y distritos uninominales, y funciona de la siguiente manera: hay 300 escaños que son electos sobre la base de distritos uninominales y 200 cargos son electos en un sistema de representación proporcional en once bloques desde distritos de siete a treinta y tres cargos. No hay mezcla de distritos uninominales y votos de representación proporcional. La única conexión entre las dos partes del sistema es prohibir la doble candidatura, es decir, que un candidato pueda correr en un distrito uninominal y ser incluido en una lista de representación proporcional.

3. El sistema proporcional compensatorio

En este caso, se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños directos en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas de mayoría. En una segunda o tercera fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto no proporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para ello, se desfavorece o excluye en las fases siguientes a los partidos grandes que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Este sistema tiene aplicación en Italia desde la reforma de 1993¹⁰⁸.

¹⁰⁸ El sistema italiano introduce la uninominalidad combinándola con la proporcionalidad a través de una distribución compensatoria de los escaños proporcionales. Para la elección de diputados existen 475 circunscripciones uninominales (75% de los escaños) y, por otra parte, hay 155 (25%) escaños de lista de tipo cerrado y bloqueado. El elector cuenta con dos votos, uno para los uninominales y el otro para los escaños de lista. En las circunscripciones uninominales triunfa el candidato que alcance la mayoría relativa. D. NOHLEN, ob. cit., pág. 315.

b) *¿Por qué implantar nuevos sistemas?*

¿Cuáles son los principales motivos que condujeron a la implantación de los nuevos sistemas? Para responder tal interrogante, Nohlen explica que, como primer motivo, se manifiesta una crítica a fondo al sistema electoral vigente en los lugares donde se materializó la reforma, responsabilizándolo de la crisis del sistema político mismo. El problema a resolver básicamente es lograr un perfeccionamiento de la representación, pues no sólo se cuestiona el sistema electoral mismo sino que con igual o mayor fuerza se sitúa en el centro de la crítica el papel de los partidos políticos, la actuación de la clase política, la manera misma de hacer política, pero la variable decisiva se la sitúa en el sistema electoral, de manera que su reforma es vista como necesaria e impulsada las más de las veces por la opinión pública ante la inercia de la clase política. Un segundo motivo lo encontramos en los nuevos desafíos a encarar por la representación política, buscando un cambio o una nueva visión de la democracia, con mayor participación, más representatividad, o con una mutación desde la idea de la democracia confrontacional a la de las políticas consorcionales. Así, el sistema electoral vigente debe adecuarse a esta realidad si no responde a estos nuevos requerimientos democráticos. Finalmente, Nohlen ubica un tercer motivo surgido de los cambios implementados en las nuevas democracias de la Europa oriental, como un compromiso de las fuerzas políticas para introducir una determinada opción entre los diversos sistemas electorales. De esta forma, las elites del régimen comunista y las de la oposición democrática consensuaron un sistema combinado, tipo segmentado o compensatorio para dar cabida a sus respectivas aspiraciones: la elite del antiguo sistema defendía los elementos mayoritarios, y la nueva, la democrática, los elementos proporcionales de los nuevos sistemas electorales. Nohlen, al respecto expresa que “la génesis de los sistemas electorales en estos casos muestra por lo demás a los sistemas electorales como va-

riables dependientes de intereses de coyuntura y expectativas de poder, por lo que resulta imposible pensar la relación entre sistema electoral y partidos políticos sólo en dimensión *sartoriana*, es decir, considerando el sistema electoral como variable independiente.”¹⁰⁹

7. CRITERIOS PARA EVALUAR LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas combinados pueden cumplir ventajosamente frente a los clásicos con muchos de los propósitos exigidos a los sistemas electorales, pues los tradicionales atienden sólo a algunos de éstos (en forma óptima quizá) y los combinados pueden atender a todos o a varios al mismo tiempo, pero en forma menos óptima. ¿Cuáles son los criterios de evaluación de los sistemas electorales que nos permitan conocer las exigencias que se les plantean? En síntesis, la idea es introducir un sistema o reformar el vigente de manera de lograr el cumplimiento de las exigencias fundamentales de un sistema electoral. Se trata de evaluarlos según criterios de búsqueda de una mayor consolidación democrática a través de una adecuada representación y, por otra parte, medirlos según parámetros tales que conduzcan a una mayor efectividad en su funcionamiento para generar gobiernos estables, es decir, según criterios de gobernabilidad. Aquí se confrontan los sistemas clásicos mayoritarios, por un lado, que dan por resultado una mayor gobernabilidad, a diferencia de los proporcionales que reflejan más exactamente las diversas tendencias políticas y sociales, esto es, su aplicación da por resultado una mayor coherencia entre la composición del electorado y la distribución de los escaños. Por ello, es que la instauración de sistemas combinados pretende rescatar los aspectos positivos de ambos extremos: representatividad y gobernabilidad.

¹⁰⁹ D. NOHLEN, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

El requisito de mayor “representatividad”¹¹⁰ como exigencia al sistema electoral busca que por su aplicación puedan reflejarse adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los diversos cuerpos representativos, obteniendo tanto una amplia representación –representación para “todos”– como también que ésta sea justa, o sea, lo más exacta o “proporcional” a las distintas fuerzas sociales o políticas, permitiendo una relación equilibrada entre votos y escaños. En este sentido es dable esperar la no-exclusión de las minorías¹¹¹.

En cuanto a la exigencia de que el sistema electoral traiga consigo una mayor “gobernabilidad”, expresaremos que las elecciones deben ser miradas como un acto de formación

¹¹⁰ Respecto al tema de la evaluación de los diversos sistemas electorales puede consultarse de D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., especialmente págs. 301 a 33 y 343 a 366; del mismo autor, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit. En este último trabajo Nohlen señala cinco requisitos que, según él, deberían exigirse a los sistemas electorales, a saber: la representación, es decir, que sean un reflejo adecuado de los distintos intereses sociales y políticos; la concentración y efectividad, de manera que no sólo produzcan un efecto reductor en los partidos políticos sino que igualmente logren la conformación de una mayoría partidaria o de una coalición estable de gobierno; el de la participación, de forma que el voto del elector sea en lo posible lo más personalizado que sea dable esperar y no se limite al elector mediante un voto de lista bloqueada; la transparencia, cuyo instrumento esencial es la sencillez del sistema sin que se deforme por su aplicación la voluntad del elector y que tampoco produzca como efecto una distorsión de los resultados alimentándose en la población una sospecha de fraude, y, finalmente, el requisito de la legitimidad del sistema, ya sea por el valor democrático que contiene el sistema aplicado (generación del mismo mediante amplio consenso) y legitimidad que recibe de parte de la sociedad, de la opinión pública en general.

¹¹¹ En este sentido cfr. En D. NOHLEN, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, según documento obtenido de Internet, ya citado, especialmente el párrafo III titulado “Evaluación de los sistemas electorales según criterios como gobernabilidad, profundización y consolidación de la democracia”.

de la voluntad política más que como un simple reflejo o medición de las opiniones dominantes en la población; para ello el sistema electoral debe dar cumplimiento a ciertos objetivos básicos, generalmente aceptados: uno reductivo con relación a los partidos políticos que obtienen escaños –desde luego para posibilitar la “gobernabilidad”– y otro tendiente a formar una mayoría partidaria (o coalición) estable que permita a su vez generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político. Los sistemas multipartidistas tienden a las mayorías de gobierno caracterizadas por la inestabilidad y por ser problemáticas, y ello no traduce el propósito central buscado por el sistema electoral implementado, que pretende lograr que las instituciones democráticas fundamentales –gobierno, parlamento, y el proceso político mismo– funcionen adecuadamente propiciando la “gobernabilidad”. Es obvia la conclusión de Nohlen en cuanto a que no podemos esperar que todo gobierno estable sea un buen gobierno, pero es muy improbable que la inestabilidad política llegue a generar un buen gobierno¹¹².

El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales genera la tendencia a la concentración de los votos en los partidos que tienen posibilidades de ganar el escaño, y en el caso de los regímenes parlamentarios este sistema propicia gobiernos de mayoría unipartidistas, lo que aboga por una mayor gobernabilidad, aunque potencialmente su representatividad sea baja, pues sectores importantes quedan fuera del parlamento o notoriamente subrepresentados en relación al caudal de votos obtenidos¹¹³.

Otro requisito exigido a los sistemas electorales es el de la participación, especificando que, desde luego, en toda elección hay involucrado un acto de participación política, pero la exigencia se traduce en que esta participación no se reduzca a marcar una preferencia el día de la votación, sino que se trata del denominado “voto personalizado” en an-

¹¹² D. NOHLEN, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

¹¹³ JOSÉ ENRIQUE MOLINA VEGA, en *Los sistemas electorales de América Latina*, ob. cit.

tinomía frente al “voto de partido o de lista”, caso este último en que el elector se limita a marcar preferencia a una lista de nombres impuesta por el partido sin que lo haga a conciencia de que con su voto contribuye a elegir a un candidato que es el de su predilección¹¹⁴. Lo deseable es un mayor grado de conocimiento, de relación, de identificación entre electores y elegidos. La antítesis del llamado voto personalizado la constituye aquella forma totalmente impersonal en que el votante lo hace por una lista impuesta por el partido, o “lista bloqueada”. La participación debe darse también en la etapa de designación de los postulantes a los cargos, y, en suma, que el sistema no ponga al elector en la situación de ofrecerle sólo como alternativa de sufragar por una lista bloqueada y no por la persona de su preferencia dentro de ésta, pues así se pierde el verdadero sentido que debe dársele a la participación: que el elector se sienta partícipe de un proceso en el cual, con su voto, contribuye a elegir a una persona determinada que es aquella que cuenta con su preferencia.

Enseguida, el sistema debe ser evaluado en cuanto a su transparencia, para lo cual un elemento fundamental lo constituye su sencillez. En tal sentido el que más cerca estaría en cuanto a esta exigencia es el de mayoría relativa en distritos uninominales, pero cumpliendo con la mayoría de las exigencias detalladas, desatendería la función de representación. La transparencia no sólo abarca lo

relativo a la implementación de un sistema en que el elector comprenda fácilmente que la estructura de la boleta no sea compleja, sino que también es fundamental que capte claramente qué ocurre con su voto y cómo éste incide en el resultado final. No cumple este objetivo aquel sistema en que por su aplicación se obtiene por resultado que el voto emitido pueda generar un efecto contrario a la intención con que éste fue emitido. Transparencia entonces no sólo para respetar la decisión del elector, sino también transparencia en la aplicación del sistema por las autoridades electorales. Un sistema demasiado complejo no sólo puede superar la competencia de las autoridades electorales, sino que su propia complejidad puede alimentar sospechas de fraude si su complejidad ocasiona una demora en el conocimiento público del resultado¹¹⁵.

8. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Tal como lo plantea Nohlen¹¹⁶ las nuevas tendencias en relación con los sistemas electorales es el gran reto para las ciencias sociales, pues su estudio adolece de varias carencias, entre éstas la de no contar con una terminología y una conceptualización específicas. Con la aparición de los nuevos “sistemas combinados” se ha vuelto más notoria aún la falla, pues no parece adecuado hablar simplemente de “sistemas combinados” y entre ellos incluir una diversidad indeterminada de variables y al fin nos planteamos la pregunta de ¿cuántos son los nuevos tipos que hay en realidad y cuál es la relación que cada uno de ellos tiene con los conceptos clásicos de re-

¹¹⁴ La mayor distorsión en este sentido la apreciamos precisamente en el *sistema binominal* chileno para las parlamentarias, puesto que el elector en varias situaciones marca una preferencia sin que adquiera la conciencia de que elige al candidato preferido, por ejemplo: aquel elector que preferiría un candidato de un partido o coalición con nulas posibilidades de alcanzar un escaño se verá enfrentado a desperdiciar su voto o marcará preferencia al postulante no querido (el mal menor); o aquel que, dentro de una coalición, siendo simpatizante de un partido tal, si éste no lleva candidato en esa circunscripción conforme a la distribución de las postulaciones efectuada por ese bloque, se ve impelido a manifestar su preferencia por un candidato que no es plenamente de su agrado.

¹¹⁵ Un ejemplo en este sentido lo constituirían las últimas elecciones presidenciales norteamericanas que, ante la imposibilidad de lograr conocer y publicar el resultado definitivo, el transcurso de los días y la incertidumbre condujeron a muchos entendidos a opinar que el sistema debía ser cambiado por su ineficiencia claramente demostrada.

¹¹⁶ En su trabajo intitulado *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

presentación por mayoría o de representación proporcional? Finaliza Nohlen resumiendo sus inquietudes en la interrogante siguiente: “¿Cómo entendernos en esta rama del saber si compartimos tan poco en cuanto a terminología, conceptos y clases de sistemas electorales?”¹¹⁷

Es conveniente, siguiendo las nuevas tendencias apreciadas en el desarrollo de los sistemas electorales, inclinarse por los llamados “sistemas combinados”¹¹⁸ y, ello motivado principalmente por las siguientes razones:

a) Como una crítica a fondo del sistema electoral vigente, ya que se le considera factor responsable en gran medida en la crisis global del sistema político mismo. En este caso se trata de una crítica que apunta al sistema de representación y que abarca también a los partidos políticos, a la clase o élite política, a la manera de hacer política como responsables en gran medida de los males existentes, pero centrada fundamentalmente en el sistema electoral como variable decisiva¹¹⁹. De tal forma que la reforma o adecuación del sistema electoral aparece como una reforma necesaria impulsada por todos los sectores de la opinión pública, y así ha ocurrido en varios países estos últimos años (Italia, Alemania, México, Japón, entre otros países, han debido introducir reformas a sus sistemas electorales adecuándolos a los requerimientos actuales).

b) El cambio también obedece a los nuevos escenarios que debe enfrentar la representación política, pues incluso en el nivel doc-

trinario se habla de un cambio de concepto de democracia apuntando a una mayor inclusión, mayor representatividad, mayor competitividad o un cambio de un tipo de democracia de políticas *adversas* a otro de políticas *consorcionales*. En este aspecto puede darse que el sistema electoral vigente no cumpla con los objetivos buscados a través de estas nuevas concepciones o se piense que un sistema electoral nuevo estaría en mejores condiciones de lograrlo¹²⁰.

c) Otro motivo es el de un compromiso entre las opciones de las fuerzas políticas respecto al sistema electoral, lo que se pudo observar en el proceso de democratización de los países de Europa del Este, en que las élites del régimen comunista y las de oposición democrática acordaron en buen número de países un sistema combinado tipo segmentado o compensatorio para satisfacer algunos de sus propósitos. Así, la élite antigua defendía los elementos mayoritarios, en tanto la nueva élite democrática hacía fuerza por los principios proporcionales de los nuevos sistemas electorales¹²¹.

Todo lo anterior, es conveniente tenerlo en consideración, en el caso chileno, principalmente para el eventual reemplazo del actual sistema binominal aplicable a la elección de parlamentarios o para implementar un sistema aplicable a la elección por votación popular de los representantes ante el Consejo Regional e incluso para la elección directa del Ejecutivo del Gobierno Regional.

Los sistemas combinados presentan –frente a los clásicos– la ventaja de cumplir en gran medida con los distintos requerimientos que actualmente se le plantean a los sistemas electorales, puesto que los sistemas tradicionales atienden sólo a uno o a algunos de éstos –quizá en forma óptima– pero dejando de lado los otros. En cambio los sistemas combinados atienden a todas o a casi todas las exigencias, aunque, sin duda, en forma no tan óptima.

¹¹⁷ *Ibidem* nota anterior.

¹¹⁸ Conforme a la terminología utilizada por NOHLEN, especialmente en “*Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*”, se puede ver también en relación a los denominados “sistemas combinados”, a NOHLEN en las siguientes publicaciones: *Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales*, en “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, ob. cit., págs. 160 y ss.; *La naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas de partidos políticos*, ob. cit.

¹¹⁹ D. NOHLEN, en su trabajo intitulado *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

¹²⁰ D. NOHLEN, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

¹²¹ D. NOHLEN, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, ob. cit.

A lo que debería apuntar el sistema electoral que se implemente es, en primer lugar, a alcanzar la mayor “representatividad” posible dentro de ciertos parámetros mínimos, de manera que, mediante su funcionamiento, sea para la elección del parlamento o de los integrantes del consejo o el gobierno regional, estén debidamente representados no sólo las diversas tendencias políticas y partidos sino que igualmente, mediante una representación “sociológica”, lo estén también los diversos sectores sin omitir las minorías discriminadas (mujeres, juventud, minorías étnicas) y, finalmente, que se logre una adecuada representación territorial. En el ámbito regional, está claro que no se debe implementar un sistema que necesariamente busque una conformación bipartidista, pues

resulta evidente que debe privilegiarse aquel sistema que dé por resultado en la realidad una adecuada representación de las diversas tendencias y especialmente de la diversidad social de cada región y, sin duda, la adecuada representación de los distintos territorios que integran la región y que dicha representación –lo más fiel posible a dichos parámetros– debe ser también proporcional a los elementos que se han debido considerar para la implementación del sistema electoral. Todo lo anterior, utilizando las experiencias de otros países –en lo que pudieran ser útiles pues ningún sistema es “trasplantable” totalmente– o la denominada “ingeniería electoral” con el claro propósito de alcanzar la ecuación más idónea entre “representatividad” y “gobernabilidad”.