

PA-ABI-760

**8**

CUADERNOS DE  
**CAPEL**

SISTEMAS ELECTORALES.  
SUS PROBLEMAS Y OPCIONES  
PARA LA DEMOCRACIA CHILENA

CUADERNOS DE CAPEL

## **CAPEL**

### **Consejo Consultivo**

Jorge Carpizo (México)

Irvin Cotler (Canadá)

Carlos Fernández Sessarego (Perú)

Bolívar Lamounier (Brasil)

Rafael Nieto (Colombia)

Daniel Hugo Martins (Uruguay)

Carlos Roberto Reina (Honduras)

Richard Scammon (EE.UU.)

Orlando Tovar (Venezuela)

Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

### **Director Ejecutivo**

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

### **Coordinadora de la Colección**

Cecilia Cortés

5

MARIO FERNÁNDEZ

SISTEMAS ELECTORALES.  
SUS PROBLEMAS Y OPCIONES  
PARA LA DEMOCRACIA CHILENA

*Conferencia pronunciada el 28  
de noviembre de 1985 en un  
seminario del Instituto Chile-  
no de Estudios Humanísticos,  
en Santiago de Chile.*

**IIDH - CAPEL**  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral  
1986

Primera Edición  
CAPEL, Costa Rica, 1986

**Reservados todos los derechos.  
Hecho el depósito de Ley.**

**Las opiniones expuestas por sus autores  
en los CUADERNOS DE CAPEL, no  
reflejan necesariamente los puntos de  
vista del Centro.**

324.983

F363s Fernández, Mario

Sistemas electorales : sus problemas y  
opciones para la democracia chilena / Mario  
Fernández. -- San José, Costa Rica : Centro  
de Asesoría y Promoción Electoral, 1986.  
p. ; 21 cm. -- (Cuadernos de CAPEL; 8)

ISBN 9977-52-002-X

1. Democracia. 2. Sufragio (Chile). I. Tí-  
tulo.

© IIDH - CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y  
supervisión de la Editorial Universita-  
ria Centroamericana -EDUCA-.

## **PRESENTACION**

**CUADERNOS DE CAPEL**, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

**Jorge Mario García Laguardia**  
**Director Ejecutivo**  
**CAPEL**

## INTRODUCCION

El tema a desarrollar en este trabajo debe ser abordado con una mezcla difícil de cautela y arrojo por una parte, y de rigurosidad con especulación por la otra. Si esta tarea es tomada con seriedad, puede llegar a ser una contribución al buen orden democrático a que aspiramos la mayoría de los chilenos. Si por el contrario, no se adoptan las cautelas de apego científico y de responsabilidad política, se puede caer en alimentar la confusión de la que no está exenta nuestra sociedad respecto a su futuro.

Intentaré limitarme a lo más pertinente de nuestro tema y a la realidad de mi presunta competencia académica para tratarlo. La enorme variedad de problemas que rodean la presentación de las alternativas de un sistema electoral serán en gran parte sólo mencionados, e intentaré limitar, si el ego lo permite, la tentación ya casi viciosa en nuestro medio por parte de los especialistas, de enturbiar las disertaciones con autores y conceptos tan desconoci-

dos como ininteligibles para la inocente mayoría de los legos.

Se trata, según entiendo, de ofrecer una visión de las posibilidades que la sistemática electoral, tanto teórica como concreta, ofrece para insertarse en la construcción de un sistema democrático para Chile. La finalidad de este ejercicio, además, es práctica. Más que un estudio científico o analítico este trabajo tiene como función informar de un modo más o menos sistemático a un grupo de políticos y de analistas, por lo tanto, de participantes quizás más futuros que actuales de las decisiones políticas, entre las cuales se cuenta la estructuración de un sistema electoral. Me cuidaré, por lo tanto, de orientar mis opiniones bajo el imperativo de su utilidad, despejando interrogantes, advirtiendo sobre riesgos e insinuando caminos.

Entremos, pues, en materia.

## I. LOS CUESTIONAMIENTOS QUE SE PRECISAN

Toda reflexión o debate sobre los sistemas electorales tiende a referirse a un catálogo más o menos fijo de problemas. Asimismo, desgraciadamente, en nuestro medio respecto a ellos persisten dogmas o creencias verdaderamente muy discutibles.

Quizás no sea inútil como método de exposición afrontar críticamente tales fijaciones académicas o políticas y luego afrontar el caso chileno.

### 1. *SE TIENDE A CREER EN UNA CAPACIDAD DECISIVA DE LA LEY O DE LA INGENIERIA POLITICA PARA FUNDAR O REFORMAR SISTEMAS ELECTORALES*

Digamos que la realidad histórica y empírica parecieran mostrar lo contrario. Como lo indica el Profesor Die-

ter Nohlen, quien fuera mi maestro en Heidelberg e inspira gran parte de estas reflexiones, las reformas electorales que introdujeron transformaciones básicas en los sistemas democráticos competitivos tuvieron lugar hace más de 50 años, a excepción de las reformas en Alemania e Italia después de la guerra, las que mantuvieron apreciables similitudes con los sistemas tradicionales en esos países.

La explicación de estas continuidades no sólo reside en los rasgos más persistentes de la cultura política de los pueblos, sino en que los sistemas electorales son resultado de procesos muy lentos, en los cuales se involucran otros factores tan determinantes como el desarrollo de los partidos políticos, la estructuración de la sociedad o las variaciones de los conceptos o modelos de los regímenes políticos, especialmente de la democracia, como ya lo veremos. En otros términos, los sistemas electorales nunca son **productos terminados** de una fase concreta del proceso político; como, por ejemplo, la tarea de una asamblea constituyente. Los sistemas electorales no son, por lo tanto, obra de la ley, aun cuando es la ley la que consagra obligatoriamente sus reglas y componentes. Los sistemas electorales son adecuaciones de la sociedad a un determinado objetivo de representación política, para lo cual se acude a mecanismos de valoración de los votos ya emitidos. Su verdadero rol y eficiencia será sólo posible de apreciar en la práctica de esos sistemas, no en su enunciado o estructuración formal. Es muy difícil, si no imposible, considerar a priori en qué medida afectarán el funcionamiento de un sistema electoral no sólo los distintos factores del sistema político, sino las transformaciones de la estructura social (demográficas, económicas, culturales, etc.).

El rol determinante del derecho en el sistema electoral no radica, como hemos visto, en los criterios de representación o de decisión que lo compongan, sino en el establecimiento de los principios del derecho electoral (voto universal, igual, secreto, directo, libre y cuando así se define, obligatorio). En aspectos como la determinación de las

circunscripciones, de los mecanismos de presentación de listas, procedimientos de votación o en las reglas de distribución de escaños, el derecho sólo consagra la obligatoriedad de las decisiones o tendencias cambiantes del proceso político y del desarrollo social.

Pero, volviendo al tema de la reforma de los sistemas electorales, el sistema electoral constituye una de las costumbres más arraigadas en las sociedades, especialmente en aquéllas de continuidad constitucional. Las transformaciones más usuales tienen o han tenido lugar en la ampliación del derecho electoral. Lo concerniente a su universalidad e igualatoriedad, y más modernamente, ha debido contemplarse la garantía de la libre información no sólo en la fase preelectoral, sino en el recuento y asignación de los votos.

Ahora bien, es posible afirmar que el enraizamiento de los sistemas electorales es puesto a prueba radicalmente en las rupturas abruptas del sistema político y social y que después de éstas sería posible llevar a cabo transformaciones considerables. Esto es cierto en la medida en que esa crisis, por profunda que haya sido, represente en la práctica un cambio en la estructura política, especialmente en el sistema de partidos. En Grecia, en Uruguay o en Argentina, por señalar algunos casos, la estructura de partidos preautoritaria se mantuvo en grandes rasgos en la fase posautoritaria y ello fue determinante para permitir reformas de **adecuación** más que de **transformación** del sistema electoral.

## 2. *SE TIENDE A CREER QUE LOS SISTEMAS ELECTORALES DETERMINAN UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA*

En esta creencia están envueltos dos órdenes de problemas. Por una parte la relación entre elección y democracia y, por la otra, la relación de elección y de distintas formas de estructurar la democracia.

- a. La celebración de elecciones no tiene por qué representar la existencia de democracia. No sólo porque en muchos países no democráticos hay elecciones, sino porque se dan muchas situaciones mixtas en las que, celebrándose elecciones según las reglas del derecho electoral que ya hemos reseñado, no existe una competitividad completamente democrática entre quienes concurren a ellas. En algunas situaciones el sistema electoral **consagra** la semicompetitividad, como en México, o en otras el sistema electoral está asociado a una tradición de exclusiones en el sistema político que le resta su carácter democrático.

Ahora, en general, las elecciones son métodos democráticos para elegir los órganos representativos del pueblo. Pero ello, por sí, no garantiza de que ese método democrático pierda en parte o totalmente tal característica, debido a los otros factores condicionantes del proceso político.

Mientras menos democrático es el sistema político en su totalidad, menor será el carácter democrático que tendrá el aporte de las elecciones a originar o distribuir el poder, independientemente del apego del sistema electoral a las normas electorales democráticas (derecho electoral).

Al revés, acontece que el sistema político es satisfactoriamente democrático y que los sistemas electorales se encuentran caracterizados por vicios que distorsionan la voluntad popular o la representación. A pesar de ello, las elecciones cumplen un rol mucho más decisivo en el poder que aquellas elecciones tan jurídicas celebradas en sistemas no democráticos.

- b. El segundo problema, dice relación con el tipo de democracia. El sistema electoral es un compromiso entre las fuerzas políticas en el ámbito constituyente que no puede ser independiente del concepto y del modelo de democracia que abarque el mismo compro-

miso. Pongámoslo de manera brusca. ¿Qué importancia tendría una discusión a fondo sobre el sistema electoral del parlamento si la estructuración de la forma de gobierno fuera marcadamente presidencialista? No se trata de que en el presidencialismo el parlamento no tenga ningún rol, pero sí se trata de que tiene **otro rol**, independientemente de su incidencia en las decisiones. ¿Qué quiero decir con esto? En la República Federal Alemana, como es sabido, funciona un sistema parlamentario propiamente tal, o sea, con una gran preeminencia del parlamento frente al gabinete. Por otra parte, el sistema electoral establece el doble voto que corrige los efectos de la mayoría relativa en los distritos uninominales con un cálculo proporcional de las listas de partidos por Länder. Pues bien, para el tema que nos interesa en este momento, entre los múltiples efectos que tiene este sistema debe contarse la garantía a través de los partidos de elegir para el parlamento a sus principales figuras o a los expertos que se considere imprescindible tener en el parlamento.

El rol que tendrá el parlamento en el sistema político es clave para determinar el sistema electoral por el cual se eligen sus miembros. Y no sólo la relación de la elección del parlamento con el tipo de democracia está ligada con la estructura de la forma de gobierno central, sino con las variadas dimensiones de la división vertical del poder y de la participación popular.

La introducción de la regionalización, de la descentralización o desconcentración del poder y del gobierno local en el tema de la estructuración del sistema político, trae consigo elementos nuevos y, por lo tanto, inéditos en su incorporación a la discusión electoral. Cómo combinar la mantención del estado unitario con regionalización y descentralización con un sistema electoral que materialice una representación adecuada a esos fines, constituye un desafío muy se-

rio para la estructuración de una democracia estable.

### 3. *SE CREE QUE EL SISTEMA ELECTORAL DETERMINA AL SISTEMA DE PARTIDOS*

Este es, quizás, el punto que mayores expectativas produce en una discusión fundacional - como al parecer es la que tenemos en Chile - y que mayores frustraciones puede traer en la medida en que su contenido no se ponga a fondo en discusión.

Todos sabemos que esta relación fue expuesta por Duverger en su estudio pionero sobre partidos políticos hace más de 30 años, y que consistía en sostener que los sistemas de mayorías relativas en circunscripciones uninominales produce bipartidismo y que los sistemas proporcionales, pluripartidismo. Con algunas variaciones estas llamadas **leyes sociológicas** han sido reactualizadas por otros autores más tarde (Sartori).

Aceptando que tales apreciaciones puedan haber tenido aceptación, considerando la realidad empírica de los países con un gran nivel de generalización, es preciso decir que actualmente a la luz del conocimiento detallado que se tiene de los diferentes procesos y sistemas políticos, ellas son difícilmente defendibles. No quiero entrar en detalles, pero puede ilustrarse las dudas al respecto diciendo que hay sistemas proporcionales con bipartidismo (Austria) y sistemas de mayoría con pluripartidismo (India), pero, por sobre todo, que es muy difícil de clasificar tanto los sistemas electorales como los sistemas de partidos en categorías tan puras como proporcional y mayoritario o bipartidista o pluripartidista. Simplemente tales categorías no nos permiten abarcar realmente los casos concretos que tienden más bien a realidades mezcladas.

Por cierto, todos sabemos que los sistemas de partidos pueden clasificarse según el número, pero esencialmente de acuerdo a la incidencia de los partidos, a su tipo-

logía y a las modalidades de vinculación que se establece entre ellos. Así, hablamos de pluripartidismos ideologizados, polarizados o confluyentes, etc., pero más importante aún es distinguir entre los conceptos de mayoría y de representación, que predominan en la discusión electoral. Es cierto que son los dos tipos de sistemas, pero no son comparables entre sí, tanto por su significado como por sus objetivos. Por una parte, tanto los conceptos de mayoría o de representación se pueden referir indistintamente a mecanismos de decisión o de representación electoral. En otras palabras, podemos hablar de mayoría como un mecanismo de decisión para atribuir los escaños o como representación al pensar en fomentar la mayoría de un partido en el parlamento. Lo mismo referido a la proporcionalidad. En definitiva, es posible que en un sistema electoral un mecanismo de decisión mayoritario conduzca a un resultado de representación proporcional. O al revés, como ocurre muchas veces que un sistema de decisión proporcional (cifra repartidora por ejemplo), conduzca a un resultado de representación de mayoría (un partido obtiene más escaños que su porcentaje de votos).

No es tan simple, por lo tanto, basarse en una distinción lineal entre criterios o sistemas de mayoría y de proporcionalidad si no incluimos las variables de decisión y de representación.

Ligado a lo anterior, los conceptos de mayoría y de proporcionalidad se distinguen en sus objetivos. Admitiendo que se obtenga el mecanismo para compararlos en un mismo nivel de sistemática electoral, debemos decir por una parte que el sistema de mayoría está orientado a obtener una mayoría en el parlamento. La desproporción en el número de escaños en relación con el porcentaje de votos no es accidental ni un defecto de ese sistema, es parte de un objetivo político. El gobierno de la mayoría pertenece a toda una tradición del pensamiento y de la práctica políticas, especialmente anglosajona que se encuentra acompañado de otros dos principios igualmente básicos: el

respeto a las minorías como componente del orden político y la posibilidad de la alternancia (que es la base del *status* del jefe de la oposición en el sistema inglés).

Por su parte, el principio proporcional busca la representación de todas las corrientes en el poder y la **fabricación** de mayorías en el parlamento. Su historia está basada en otro curso de la doctrina política y del desarrollo de las sociedades, especialmente en el continente europeo, caracterizada por la multiplicidad de clivajes culturales, étnicos o religiosos y la multiplicidad de partidos.

Como hemos querido mostrar, no existe una relación de causa-efecto entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Menos aún, una determinación del segundo por parte del primero. Digamos, además, que en algunos países que se toman como ejemplos para sustentar las tesis que estamos discutiendo, como en Inglaterra, el desarrollo del sistema de partidos y el electoral es bastante errático. La tradición de los whigs y tories y hoy los laboristas y conservadores no sólo ha sido amenazado por terceros partidos, sino que ha sido rota por fases de multipartidismo como a fines del siglo pasado y principios de éste. Por otra parte, resulta paradójico señalar que sólo en 1950 se estableció la circunscripción uninominal obligatoria en todo el país, aún cuando esa era la regla desde la reforma de 1884-85. En Inglaterra, pues, se ha ido produciendo una adaptación entre el sistema electoral y de partidos, promovida por los sucesivos cambios sociales y de representación. Pero es posible decir que en un caso tan clásico como éste, hubo épocas de bipartidismo con circunscripciones a lo menos binominales, y pluripartidismo con circunscripciones uninominales.

Con el ejemplo dado se puede colegir que la relación entre los factores señalados es aún mucho más compleja en sistemas políticos con menos continuidad política y con mayores quiebres en su cultura política como en la generalidad de los principales países europeocontinentales.

#### 4. SE CREE QUE LOS SISTEMAS ELECTORALES PUEDEN DETERMINAR O PRODUCIR ESTABILIDAD EN EL SISTEMA POLITICO

Esta idea está asociada a las falsas creencias respecto a los temas que ya hemos tratado. No nos estamos refiriendo obviamente a que las elecciones no garantizan estabilidad dado que ella depende del grado de entendimiento de las fuerzas políticas, de su acuerdo para regular el disenso propio del pluralismo y de las condiciones del desarrollo, especialmente económico. Me refiero a la idea de que los sistemas electorales producen moderación en los partidos (se cree con el sistema mayoritario, como veremos), alternancia en el poder y disminución de las crisis de gobierno.

Digamos en primer lugar, que no hay asociación probada entre sistema electoral y alternancia y, además, que ésta no tiene por qué ser entendida como un atributo de la democracia. En Canadá o en Suecia hay distintos sistemas electorales (de mayoría y proporcional), nadie duda de que se trata de democracias competitivas y, sin embargo, son ejemplos de una relativa alternancia o de partido dominante (liberal y socialdemócrata respectivamente). Pero, aún admitiendo este principio de la alternancia, aclaremos que ello tiene lugar en sistemas bipartidarios, ya que en sistemas pluripartidarios debiera hablarse de **alternancia entre coaliciones**; lo que, por definición, no es lo que se trata de analizar en el principio que tratamos; esto es, que cambien los partidos en el poder. En Italia, se han producido múltiples alternancias de coaliciones en el poder, pero ninguna en cuanto al partido mayoritario en todas ellas, la Democracia Cristiana. Por otra parte, tiene sentido el relacionar la alternancia con sistema electoral dentro de sistemas parlamentarios y poco en relación con los sistemas presidencialistas *sui generis* de América Latina.

Más discutible aún, es asociar un sistema electoral con la moderación de los partidos. Todo depende de los parti-

dos y del tipo de conflicto o de relaciones entre ellos y de la sociedad. Un sistema electoral de mayoría pudiera conducir a un bipartidismo, pero aumentando la polarización y, por lo tanto, la inestabilidad. Un sistema proporcional, por su parte, puede conducir al multipartidismo e incluso a la proporcionalidad en la representación, pero simultáneamente a la segmentación de las fuerzas y a una incapacidad de ellas para producir coaliciones. Esta es la escena típica de los parlamentos en los sistemas presidenciales en el Tercer Mundo. Relacionar sistema electoral con moderación de los partidos y con la estabilidad política es pedir mucho al sistema electoral y situar las causas en un lugar equivocado.

Respecto a la identidad entre crisis de gobierno e inestabilidad es necesario decir que ellas no tienen necesariamente relación. Como tampoco con el sistema electoral. El ejemplo que inmediatamente se nos viene a la mente es Italia, para afirmar que la periodicidad de las crisis nada tiene que ver con la inestabilidad del sistema. Todo lo contrario. Pero, paradójicamente, hay otros ejemplos diversos. En Inglaterra, con sistema de mayoría, bipartidismo y alternancia, ha existido también una cierta frecuencia de crisis de gobierno. En los últimos 40 años en tres ocasiones ha sido necesario convocar a nuevas elecciones con un plazo menor a 18 meses. Aunque todavía no hablamos del caso chileno, es necesario advertir que en esta falsa impresión de la estabilidad política residen muchas objeciones, a mi juicio sin fundamento, para rechazar la alternativa de un sistema parlamentario.

##### *5. POR ULTIMO SE TIENDE A VALORAR DESPROPORCIONADAMENTE A DETERMINADOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL*

La discusión electoral tiende a centrarse en las formas de candidatura (tipos de listas), los procedimientos de vo-

tación o las reglas de cálculo electoral; elementos que normalmente se sobrevaloran en su importancia separados de todo el conjunto de los factores de la sistemática electoral. La circunscripción electoral, por su parte, tiende a ser considerada mayormente sólo desde el punto de vista de la distribución de la población y su adecuamiento al número de escaños, especialmente para preservar el principio jurídico de la igualdad del voto.

Sin embargo, se ha probado que un factor determinante del sistema electoral en el sistema político, especialmente en la **proporcionalidad de la representación** es el **tamaño** de las circunscripciones, entendido como el número de escaños a elegir por cada una de ellas. El criterio del tamaño de las circunscripciones es clave para las oportunidades que tienen los partidos para lograr representación, especialmente los más pequeños.

Existen, por lo tanto, dos dimensiones de la división de las circunscripciones:

- a. la relación entre población y escaños;
- b. el número de escaños a elegirse en cada circunscripción y la relación que, según este criterio, se dé entre las circunscripciones.

El efecto más visible en la proporcionalidad de la representación emerge del primer criterio, en la medida en que en un país coexisten circunscripciones con enormes diferencias de población que no corresponden a los escaños que se eligen, lo que trae consigo que el **valor en votos** de cada parlamentario es enormemente diverso. Es el ejemplo de Chile en 1969, cuyo número de habitantes por escaño fluctuaba entre 28 mil y 296 mil. Otros ejemplos son Alemania en 1907 (18 mil y 220 mil), Francia en 1973 (9 520 y 60 mil) o España en 1977 (35 mil y 141 mil). Las distorsiones derivadas de este criterio no sólo tienen que ver con la igualdad del voto, sino con la fuerza de los partidos según sea la distribución de sus preferencias territorial-

mente y la representación de las regiones, cuando ella incide en el sistema político.

Pero es mayor la incidencia del segundo criterio, a la vez que menos visible y estudiada. Suponiendo que el criterio de la adecuación poblacional no ofrece grandes distorsiones —lo que no ocurre a menudo— puede tener consecuencias distorsionantes la cantidad de diputados que se elijan por cada circunscripción, especialmente en sistemas pluripartidistas.

Las circunscripciones pequeñas, junto con favorecer a los partidos grandes, eliminan prácticamente a los pequeños, produciendo una alta disproportionalidad en la representación. Las circunscripciones grandes, en el otro extremo, aumentan la proporcionalidad, entregan representación a los partidos relativamente pequeños; pero, por sobre todo, favorecen a los más grandes y organizados. Las circunscripciones medianas ocasionan representación y proporcionalidad en grados aceptables.

Ahora, si combinamos los aspectos relación población-escaños y número de escaños y agregamos las posibilidades que los partidos u órganos constituyentes tienen para determinar geográficamente las circunscripciones, tenemos el cuadro completo de variantes que influirán decisivamente en el efecto que el sistema electoral tendrá en el sistema político. La llamada "clave de la representación" puede ser decisiva en un sistema pluripartidista y proporcional para asegurar o restar representación. Los grados de manipulación en la distribución de las circunscripciones serán más altos en la medida en que las continuidades de preferencias electorales pueden constatarse a priori empíricamente o las presunciones de apoyo de determinados partidos en determinadas zonas sean fundadas. Más incertidumbre se producirá habiendo existido brechas en la continuidad electoral, especialmente si han cubierto un período suficiente para cambiar las pautas de comportamiento y la estructura de población (como puede ser el caso de Chile).

Para terminar esta parte general, antes de tomar el ca-

so de Chile, debo advertir que no he querido decir que los aspectos relacionados con la presentación y formas de candidaturas, las formas de voto y, especialmente los mecanismos de cálculo para asignar escaños, no tengan relevancia. La tienen y mucha; pero una vez que se hayan definido de algún modo los temas a los cuales he dedicado los últimos párrafos. El caso del famoso sistema D'Hondt es un ejemplo de una sobrevaloración. Se trata en verdad de uno de los cuantos sistemas de cálculo llamado: de divisor, que tienen como característica el reparto completo de los escaños por elegir, a diferencia de los llamados métodos de cociente, que deben auxiliarse con otros sistemas de cálculo para asignar los escaños que quedan sin asignar en el primer cálculo. Quiero decir que, contrariamente a lo que entre nosotros corrientemente se piensa, buscar la proporcionalidad no significa necesariamente sistema D'Hondt, aunque es el que corresponde por regla general a nuestra tradición.

Otra desproporción de valoración típica en los debates que han tenido lugar sobre sistemas electorales para el futuro, es el llamado sistema del "Umbral mínimo" para obtener representación, que está asociado a la posibilidad de excluir a grupos minoritarios en escala nacional (imitando al caso alemán). No se tiene en cuenta que el sistema del umbral es un mecanismo **legal**, explícito, de exclusión de partidos pequeños, que se cuenta con otros mecanismos implícitos, resultantes del propio sistema electoral, como por ejemplo, el ya mencionado de establecer circunscripciones pequeñas u otros de manipulación más abierta como el *Gerrymandering* o designación arbitraria de las circunscripciones. Es ciertamente mucho más sutil el procedimiento de las circunscripciones pequeñas que el del umbral, especialmente en aquellos países donde se producen diferencias muy marcadas entre las circunscripciones en cuanto a la relación entre población y escaños.

Pues bien, podría agregarse otros elementos que acaparan tradicionalmente la atención de nuestras discusiones

pero, que en el fondo, tienen una importancia relativa en cuanto no se definen los rasgos decisivos del sistema. La posibilidad de pactos electorales es un ejemplo de ellos. Los pactos tienen más que ver con el sistema de partidos que con el sistema electoral y sólo producen el efecto de crear grandes "corrientes de opinión". Cuando esas grandes corrientes de opinión no se encuentran encarnadas en los partidos existentes, la debilidad de éstos, como en 1972-73, fomenta los pactos, pero al revés, no son los pactos los que producen esas grandes "corrientes" de opinión, como eufemísticamente se les llama.

## II. LAS ALTERNATIVAS QUE SE OFRECEN

Siguiendo el esquema presentado y agregando las aproximaciones concretas formuladas para el futuro del sistema electoral del país, intentaremos ofrecer una visión de las alternativas y posibilidades, así como las críticas que nos merecen las opiniones ya expresadas a la opinión pública.

### 1. *EXISTE UNA PELIGROSA CONFIANZA EN LA CAPACIDAD DE LA LEY PARA FUNDAR UN NUEVO SISTEMA ELECTORAL*

Cual más cual menos, tanto en el secreto de nuestro peculiar sistema legislativo y constituyente, como en la difícil empresa de legislar en la oposición de un régimen autoritario, persiste una confianza extremada en la ley para consagrar no sólo procesos y opiniones, sino el curso del futuro. Que no ocurra en este ámbito lo ya lamentado en la economía. Es necesario saber que la capacidad técnica tiene siempre el referente de la realidad, la que debe apreciarse con mayor seriedad y respeto de la que acostumbran los juristas. La política es obra imperceptible de **toda** la so-

ciudad, independientemente de las posibilidades de expresión que se tengan a disposición. Los grupos o partidos encauzan esas fuerzas y los políticos, con mayor o menor fortuna, las interpretan. Sólo al final de esta secuencia deben venir los juristas para entregar su conocimiento técnico frente a esos procesos sociales. En Chile seguimos creyendo en la capacidad fundante de la ley, sin siquiera saber en qué sociedad nos encontramos.

2. *EN SEGUNDO LUGAR NOS ENCONTRAMOS EN UNA DISCUSION SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL, SIN DEFINIR AUN EL TIPO DE SISTEMA POLITICO QUE ADOPTARA LA DEMOCRACIA*

Sabemos que tanto el texto de la llamada Constitución del 80, como las formulaciones del "Grupo de los 24" no han abandonado la idea presidencialista, a pesar de las proposiciones de estos últimos relativas a un semipresidencialismo, cuya práctica en Francia aún no ha sido puesta a prueba con una minoría del Presidente en la Asamblea Nacional.

Resulta paradójico, sin que nadie oficialmente adopte una proposición parlamentaria (entre cuyos adherentes yo me cuento), que haya una preocupación tan significativa por el sistema electoral del Parlamento. La elección del parlamento en un sistema presidencial está determinada en gran parte por la elección del presidente y se relaciona con un sistema y, especialmente con un tipo de partido (de masas, no disciplinado) muy distinto del que se está pensando para Chile, el que corresponde más bien a un sistema parlamentario (partidos disciplinados, reglamentados por un estatuto legal, etc.).

Pienso que estamos empezando por donde no debemos al no afrontar el problema del sistema de Gobierno. Creemos que en este punto el régimen autoritario y los diri-

gentes políticos del régimen anterior al 73 tienen un acuerdo tácito para seguir haciendo depender al país y a los partidos de figuras individuales, dotadas de facultades que hacen del Parlamento una instancia de un nivel tal para cuya elección de sus miembros no debiera abrirse una polémica tan ardorosa. Más bien creemos que el interés actual por este debate está relacionado con la elección de un órgano que, siendo legislativo, tenga en un principio facultades constituyentes. Se piensa implícitamente que la importancia de un sistema electoral hoy está relacionada con la elección del cuerpo que definirá la Constitución real que regirá el futuro sistema democrático chileno.

Dejando de lado nuestras suposiciones, creemos que es muy importante relacionar en todo caso las reflexiones acerca del sistema electoral con el tipo de sistema político democrático que se piensa establecer. No sólo en cuanto a la relación de los llamados poderes, o sea parlamentarismo o presidencialismo, sino en cuanto al tratamiento de la descentralización territorial y de la participación popular en el nivel local. La desconcentración del poder implica instancias representativas intermedias y, por lo tanto, un sistema electoral diferenciado en más niveles que la Cámara de Diputados y el Senado, agregando las elecciones de las municipalidades y las de las instancias representativas regionales.

### 3. *ESTA PRESENTE LA CREENCIA DE QUE EL SISTEMA ELECTORAL TENDRA GRAN INFLUENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS*

En este punto nos encontramos ante un hecho muy singular, ya que por una parte, todos quieren refundar el sistema chileno atribuyendo culpabilidades de la ruptura pre-73 a los aspectos institucionales y, por la otra, los hechos —pocos aún— van mostrando una pertinaz continuidad del sistema de partidos.

¿En verdad se cree a esta altura que el sistema elec-

toral podrá cambiar el sistema de partidos sin que éste se defienda desde sus raíces más profundas? Más bien lo que debiera ocurrir es una creciente tendencia a la **adaptación** a las fórmulas electorales que más se acerquen al sistema de partidos y a la estabilidad por todos anhelada. No pareciera ser apresurado predecir que se producirá un reagrupamiento de las fuerzas en la medida en que más cerca se encuentre la perspectiva cierta de una elección y, simultáneamente, una mayor capacidad pragmática para adecuar el sistema electoral a esos agrupamientos y a sus presuntas expectativas de lograr preferencias.

Paradójicamente, entonces, es el sistema de partidos el que va moldeando al sistema electoral y no al revés, como lo indican las poco entendidas reglas de Duverger, en nuestro medio.

Al parecer, los grupos adherentes al régimen aún no se adecúan a este proceso tan justificado como creciente. No hace mucho tuve ocasión de asistir a un debate académico donde se representó la idea de que un sistema mayoritario en circunscripciones uninominales o binominales, como es el propuesto por la llamada comisión Fernández, conduciría a un bipartidismo moderado en nuestro país. Creemos que nada conduciría a un bipartidismo en Chile y si artificialmente así se consiguiera, éste no sería moderado, sino lo contrario, pues supondría un clivaje global y la exclusión de algunos grupos antisistema en ese momento muy fuertes.

El sistema electoral chileno debe operar sobre la base del multipartidismo. Las correcciones a las que debiera aspirar a contribuir deben dirigirse a la proporcionalidad de los porcentajes de votos en los escaños o a la inhibición de grupos minoritarios fomentando que los grupos de alguna relevancia tengan representación, más que a obligar a agrupamientos heterogéneos que desvirtúan la verdadera lucha política. Creemos que el mecanismo del umbral legal puede traer consigo más problemas que beneficios, sobre todo por razones psicológicas, en la medida en que se acu-

se al sistema de excluir legalmente.

Como veremos más adelante, con la ayuda de la determinación de circunscripciones medianas, el sistema de partidos chileno debe reducirse a cinco grandes o significativas corrientes, aunque esto se producirá una vez que en una primera elección a muchas bandas se llegue a una medición individual de fuerzas que posteriormente constituirán corrientes o tendencias en los grandes partidos. El fantasma de los "tres tercios" que ya constituye un mito de amenaza para la estabilidad futura, está ligado a las elecciones presidenciales, no a las parlamentarias, y por lo tanto, poco tiene que ver con nuestra discusión en la medida en que persista un presidencialismo como el que conocimos.

Si los presidencialistas son irreductibles y consiguen hacer primar sus criterios debe buscarse un sistema en que se obligue a un mecanismo de coalición en el parlamento en torno a los grandes partidos. Este interés no está orientado al ejercicio de la presidencia, en el que el parlamento está limitado en su poder; sino en la limitación en la práctica parlamentaria ajena al gobierno en ejercicio y preparatoria del siguiente, que caracterizó la política chilena 1932-73. Debe encontrarse la fórmula para que en un sistema presidencialista el parlamento funcione en coaliciones parecidas al parlamentarismo, como apoyo al gobierno. Así ocurrió en la última fase del gobierno de Alessandri a principios de los años 60.

#### **4. RESPECTO A LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA Y A LA INGERENCIA EN ELLA DEL SISTEMA ELECTORAL, LAS IDEAS ACTUALES SON MAS BIEN REMOTAS**

Por una parte, como ya lo hemos señalado, algunos sectores tratan de aplicar a Chile fórmulas propias de otros contextos, como el bipartidismo moderado y la alternancia anglosajona (mal estudiada como lo hemos advertido)

como una garantía de estabilidad entregada por el funcionamiento de un determinado sistema electoral. Hemos visto que ello no es viable por el carácter de adaptación entre el modelo y la práctica política del país.

Por otra parte, sin embargo, no es posible aún encontrar vías claras para establecer un sistema que armonice el pluripartidismo chileno tan diverso con una necesidad de estabilidad del sistema y del gobierno. La Alianza Democrática y el Acuerdo Nacional no han llegado a un grado de madurez suficiente para abordar estos temas y es peligroso que ello no haya ocurrido. Existe incluso una percepción popular negativa o expectante sobre esta materia que ha sido la causa de la falta de un apoyo más consistente a tales agrupaciones con fines de largo plazo. Se tiene la impresión de que las actuales alianzas son tácticas y que terminarán a la hora de las elecciones y de los vencedores y vencidos. Los mismos partidos por lo demás se han encargado de transmitir involuntariamente tales imágenes.

El tema de la estabilidad está por verse. Depende de otros factores muy distantes de los electorales, más centrados en la sociedad y en la economía o en la cultura. Si la sociedad chilena deja de estar enferma y consigue afrontar sus problemas de convivencia cualquier mecanismo electoral no será obstáculo para la estabilidad. Al contrario, si esos obstáculos más profundos no son resueltos verdaderamente de poco servirán las bondades de los científicos y técnicos electorales.

5. *EL TEMA DE LOS ASPECTOS CONSTITUTIVOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES, ESPECIALMENTE SOBRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES NOS LLEVA A LAS REFERENCIAS CONCRETAS SOBRE LO QUE PODEMOS SABER DE LAS PROPOSICIONES QUE CIRCULAN*

Si tomamos las publicaciones de las ponencias de la

Comisión Fernández y de Gustavo Alessandri, emergidas de los profundos sistemas de decisión y asesoría del autoritarismo, podemos afirmar que estamos ante dos visiones diferentes en su formulación, pero semejantes en cuanto constituyen ponencias alejadas de la complejidad de situaciones que enmarcan estos problemas en Chile y que hemos querido describir en este trabajo.

- a. La proposición de la Comisión no resiste crítica. Un sistema mayoritario y binominal es, en primer lugar, empíricamente inexistente. Pero referido a nuestros problemas ocasiona una distorsión de la proporcionalidad que perjudica completamente a los partidos con un 20 % o menos de la votación, entre los cuales deben encontrarse tres de los cinco principales de Chile y, seguro, el que represente el apoyo al régimen. Si se quiere conseguir un bipartidismo o más bien un **biposicionismo** éste no será otro que en torno al dilema democracia-dictadura o comunismo-democracia que, obviamente, no conduce a nada en términos de un sistema estable.

Sin perjuicio de lo señalado que es ya grave, la proposición de la llamada comisión implica abundar en una deficiente determinación de las circunscripciones. Aparte de que cada una de ellas abarca una enorme cantidad de población y en algunos casos de territorio, la población de las circunscripciones fluctúa entre 314 mil habitantes (Viña del Mar) y 69 mil (Aisén) manteniéndose la media entre 140 y 260 mil habitantes.

Lo paradójico es que los teóricos electorales de la comisión no han extrapolado los resultados de las elecciones sectoriales que han tenido lugar en el país hasta la fecha, para percatarse de que con ese sistema la casi totalidad del Parlamento estará dominado por los que hoy constituyen las grandes fuerzas de la oposición, amén de cometer una especie de autoinmola-

ción, condenándose a través de la circunscripción binominal a perder en representación el posible porcentaje de votos que esos grupos pudieran obtener bajo o en torno al 20 0/o de los votos.

- b. La proposición de Gustavo Alessandri se apega positivamente más a la realidad chilena en cuanto propone un sistema proporcional y, negativamente en cuanto sigue una visión absolutamente superada por la ciencia política moderna como lo hemos señalado someramente en esta exposición.

En efecto, el pragmatismo lo lleva a proponer un sistema de circunscripciones plurinominales pues así se garantiza la representación en la Cámara de todos los grupos con alguna significación. Sin embargo, la proposición para determinar las circunscripciones recae en los viejos defectos del sistema electoral chileno que ocasionaban tanta falta de proporcionalidad. Por una parte intenta ajustarse al número de 120 diputados, ampliando el tamaño de las circunscripciones, haciendo aún mayor la brecha entre población y escaños. En segundo lugar, sin embargo, propone una relación entre población y escaños desproporcionada si se consideran determinadas circunscripciones comparativamente. Por ejemplo, el distrito 3º (Atacama y Coquimbo) con 602 mil habitantes elegiría 7 diputados y el distrito 9º (Santiago, Recoleta, Independencia, Estación Central) con 612 mil elegiría sólo 5. ¿Por qué? Quizás por la cantidad de distritos en el área de Santiago, lo que en conjunto tiene una gran representación. Pero ese no es argumento en la línea de acercarse a una representación proporcional que el mismo Sr. Alessandri sostiene como objetivo.

Con estas proposiciones en la mesa y considerando que faltan las visiones sobre el particular desde lo que aparece como una gran mayoría de la expresión ciudadana o

sea la oposición, debemos insistir en que no vale la pena ajustarse a criterios no legitimados por las fuerzas que van a definir el marco institucional electoral, como el número de diputados, y definir los mejores criterios de ajuste entre la población y sus representantes en el parlamento, aunque el número de éstos aumente obviamente. En segundo lugar, es necesario preservar una cierta lógica igualitaria en la determinación de las circunscripciones en general y comparadas entre sí. Si se mantienen las agrupaciones comunales existentes en el nivel de región o de provincia, debe aumentarse el número de escaños a elegir. Si se quiere reducir éste, debe buscarse otro criterio para dividir las circunscripciones electorales.

### **III. LA LOGICA FUNDACIONAL Y EL LUGAR DE LO ELECTORAL**

Debo disculparme por olvidar que en Chile aún no hay democracia y que los temas de que aquí nos ocupamos viven en la democracia.

Las sugerencias que esperamos haber podido ordenar y transmitir son posteriores al logro de otras demandas más básicas y que sólo de paso mencionamos. Para los efectos electorales, democratizarse implica vigencia de libertades y establecimiento de registros electorales. Ninguna de las especulaciones expuestas pueden tener verificación sin esos requisitos. Creemos más. Debe existir algún tipo de empresa mayor en cuanto a proyectos globales y programas de gobierno o de alianzas con ese fin para convocar a la ciudadanía en un acto electoral. Las elecciones son medios, no fines, y éstos, por lo tanto, deben ser explícitos en el momento en que se vota.

El tema que hoy nos ocupa tiene todos los ingredientes de los sueños. Mezcla la realidad con los temores, con las preocupaciones y con los anhelos. En la política los sueños se parecen a las utopías y las utopías mueven vo-

luntades y energías. En la Ciencia, sin embargo, la utopía no goza de la mejor fama, en la medida en que los científicos tienen el innecesario pudor de negar sus sueños. Con este juego de palabras podrán apreciar entonces que nos hemos sentido muy incómodos desde la posición del científico; cuando, en verdad, estamos animados por la utopía y los sueños del político.

## INDICE

<b>Introducción</b> . . . . .	9
<b>I. Los cuestionamientos que se precisan</b> . . . . .	10
1. Se tiende a creer en una capacidad decisiva de la ley o de la ingeniería política para fundar o reformar sistemas electorales. . . . .	10
2. Se tiende a creer que los sistemas electorales determinan un mejor funcionamiento de la democracia . . . . .	12
3. Se cree que el sistema electoral determina al sistema de partidos . . . . .	15
4. Se cree que los sistemas electorales pueden determinar o producir estabilidad en el sistema político. . . . .	18
5. Por último se tiende a valorar desproporcionadamente a determinados componentes del sistema electoral . . . . .	19
<b>II. Las alternativas que se ofrecen</b> . . . . .	23
1. Existe una peligrosa confianza en la capacidad de la ley para fundar un nuevo sistema electoral . . . . .	23

2.	En segundo lugar nos encontramos en una discusión sobre el sistema electoral, sin definir aún el tipo de sistema que adoptará la democracia . . . . .	24
3.	Está presente la creencia de que el sistema electoral tendrá gran influencia en el sistema de partidos . . . . .	25
4.	Respecto a la estabilidad del sistema y a la ingerencia en ella del sistema electoral, las ideas actuales son más bien remotas . . . . .	27
5.	El tema de los aspectos constitutivos de los sistemas electorales, especialmente sobre las circunscripciones electorales nos lleva a las referencias concretas sobre lo que podemos saber de las proposiciones que circulan . . . . .	28
<b>III. La lógica fundacional y el lugar de lo electoral . . . .</b>		<b>31</b>

## **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

### *Consejo Directivo:*

Thomas Buergenthal  
*Presidente*

Marco Monroy Cabra  
*Vicepresidente*

Carlos Roberto Reina  
*Vicepresidente*

María Elena Alves  
Allan Brewer - Carías  
Margaret E. Crahan  
Carmen Delgado Votaw  
Tom J. Farer  
Eduardo Jiménez de Aréchaga  
Emilio Mignone  
Jorge A. Montero  
Gonzalo Ortiz Martín  
Eduardo Ortiz Ortiz  
César Sepúlveda  
Louis Sohn  
Rodolfo Stavenhagen  
Walter Tarnopolsky  
Cristian Tattenbach  
Luis Demetrio Tinoco  
Diego Uribe Vargas  
Fernando Volio Jiménez

### *Miembros Ex-Officio*

Pedro Nikken  
Rodolfo E. Piza E.  
Rafael Nieto  
Máximo Cisneros  
Huntley E. Munroe

*Director Ejecutivo*  
Héctor Gros Espiell

*Directora Adjunta*  
Sonia Picado S.

**Cuadernos de CAPEL.** No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea.* No. 2 ROSADA HECTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente.* No. 3 SACHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación.* No. 4 SADEK MARÍA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSÉ ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil.* No. 5 ROSENBERG B. MARK, *¿Democracia en Centroamérica?* No. 6 OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina.* No. 7 BIDART CAMPOS GERMAN J., *Legitimidad de los procesos electorales.* No. 8 FERNÁNDEZ MARIO, *Sistemas electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena.*

#### **PRÓXIMOS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN:**

BUTTÉN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PÉREZ JULIO y SILIÉ GATÓN JOSÉ A., *Legislación Electoral de la República Dominicana.*

SÁNCHEZ AGESTA LUIS, *Democracia y procesos electorales.*

RIAL JUAN, *Uruguay: elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados.*

VALADÉS DIEGO, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos.*

GARCÍA LAGUARDIA JORGE MARIO, *El régimen constitucional de los partidos políticos en América Latina.*

#### **LIBROS:**

COLOMBIA, MÉXICO, PANAMÁ, VENEZUELA Y CENTROAMÉRICA: LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA, varios autores.

#### **DE PRÓXIMA APARICIÓN**

CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA VIGENTES EN 1985, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

EL PROTOCOLO DE TIKAL, documentos constitutivos de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

**CAPEL**  
**Apartado Postal 10081**  
**1000 San José, Costa Rica**  
**Telex: 2233 ABOCIS CR**  
**Teléfonos**  
**34-09-54 —34-09-55**