

ARCHIVO

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA
REGISTRO Y ARCHIVO

ARCHIVO

NR. 91127954

A: 20 DIC 91

P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>	F.W.M.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>	J.R.A.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

aguderen



Opinión sector político institucional



INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

**UNA NOTA
ACERCA DE LOS
SISTEMAS ELECTORALES**

ARCHIVO

P18



NOVIEMBRE 1991

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

UNA NOTA ACERCA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

¿Qué diferencias hay entre un sistema proporcional y uno mayoritario?, ¿cómo se altera el panorama político al cabo de varias elecciones?, ¿cómo se ven comprometidos los objetivos de estabilidad y eficacia de gobierno?, son preguntas básicas que aparecen rápidamente en cualquier análisis que se haga sobre el tema de los sistemas electorales. Sin embargo, en muchas ocasiones, los conceptos básicos que están involucrados tras de ellas, se ven olvidados ante la intensidad del debate diario.

Cuando se evalúan cambios al sistema electoral, la discusión se centra casi exclusivamente en los efectos que éstos tendrían en las elecciones siguientes. Normalmente se extraña un análisis de mediano plazo sobre sus consecuencias, que considere sus características y cómo impactan éstas en los partidos y sus líderes.

La intención aquí es dar una visión dinámica y de mediano plazo; los sistemas electorales son instrumentos que alteran los incentivos hacia los actores políticos, los cuales modifican su conducta, de acuerdo a los "premios" o "castigos" que obtienen en términos de resultados electorales. En este artículo se plantea una base de análisis para iniciar, con una perspectiva más amplia, el estudio de las distintas alternativas de sistemas electorales.

En múltiples ocasiones la discusión acerca de cuál es el sistema electoral más conveniente para un país, ocupa parte importante del tiempo de las conversaciones y negociaciones de los actores políticos. Muchas otras personas, que se interesan en el curso que sigue el acontecer de las materias de interés público, participan activamente del debate. Por la inversión de tiempo y recursos en el tema, es muy importante saber si existe claridad conceptual para analizar el tema o si se están abordando sus aspectos medulares de una forma adecuada.

Gran parte de las argumentaciones que se oyen adolecen, habitualmente, de algún nivel de confusión conceptual. Qué se está discutiendo, dónde está inserto el problema a nivel de la sociedad como un todo, qué relevancia tiene desde esta perspectiva, son preguntas que suficientemente aclaradas dan pie a una base de análisis adecuada. Por otro lado, a un nivel más específico, la interrogante acerca de cuáles son las variables que definen los sistemas, sus efectos, sus beneficios y costos y su concordancia con unos y otros objetivos generales, representa otra arista del problema conceptual que, en un ámbito más detallado, afecta a un eficiente y serio debate sobre el tópico.

En este trabajo se trata de dar una visión más dinámica al análisis de los sistemas electorales. No basta con distinguir entre ellos. Las diferencias más relevantes entre uno y otro están en el detalle del tipo de relaciones que se establecen, cómo éstas afectan al modo de hacer política y qué tienen que ver estos efectos con los objetivos para el país. En las páginas siguientes se hace un esfuerzo por ordenar y sistematizar un conjunto de conceptos, para poder entrar con más soltura a debatir sobre los sistemas electorales que se están proponiendo para ser utilizados en la próxima elección parlamentaria.

1.- DEFINICION DEL SISTEMA Y SUS VARIABLES

Para hacer un análisis del quehacer político de una sociedad, se puede pensar en ésta como un sistema abierto a influencias exteriores, que evoluciona continuamente sobre sí. Es, por lo tanto, de sumo interés definir los puntos de "convergencia" de este sistema, es decir, hacia dónde "tiende"

naturalmente bajo distintas condiciones, la estabilidad de estos equilibrios y los niveles de eficiencia social que alcanza el sistema "sociedad" a lo largo del tiempo. A cada forma de actuar en que se enmarque el quehacer político, la manera de negociar, de decidir, cómo participa el electorado, etc, se le llamará dinámica política, la cual debe entenderse como una variable de estado que resume la situación político-social de una sociedad.

Por ejemplo, la actual situación de los EE.UU. es la de una nación democrática, con sistema presidencial, bipartidista, de baja polarización y participación social, partidos desalineados, gobierno fuerte, estable y relativamente eficiente.

Definido lo que se entenderá por el sistema, es fundamental distinguir las demás variables o grupos de ellas que conforman, a grandes rasgos, el sistema político del país:

- a. **Sistema de Gobierno:** legislación, especialmente de tipo constitucional, que determina los poderes del Estado, su conformación y los límites de poder entre ellos.
- b. **Sistema Electoral:** conjunto de leyes que definen la forma en que se realizan los procesos electorarios, quiénes deben participar en ellos, cómo debe hacerse la transformación de votos en cuotas de poder, cuál es la división territorial correspondiente, etc.
- c. **Legislación de Partidos:** legislación que define la figura de los partidos, sus deberes y prohibiciones, porcentajes mínimos de representación para su existencia como tales o para el mayor o menor alcance que tengan partidos regionales o nacionales.
- e. **Culturas Políticas (Sistema de Partidos "Natural"):** grupos de líderes existentes o potenciales y su electorado, en relación a formas de actuar, sensibilidades prioritarias, origen del grupo, etc. Tienen su punto de partida en las escisiones principales de la sociedad, en la tradición familiar, en las amistades, en las influencias externas, etc. En este grupo interesa determinar el número de culturas (que se pueden traducir en partidos o corrientes de opinión), sus características, las distancias ideológicas, su reflejo efectivo en la sociedad, etc.
- f. **Características Sociales:** se consideran aspectos tales como la homogeneidad social, las diferencias étnicas, etáreas y socio-económicas, el grado de alineamiento y polarización y múltiples otras características que se ven afectadas por los valores culturales propios, la

influencia externa, el nivel de desarrollo, etc. Interesa determinar el interés, la polarización y las distancias reales, las dimensiones relevantes en el electorado, el origen de sus diferencias, etc.

Una vez especificado el modelo que se plantea en este artículo, es indispensable conocer cuáles son los objetivos que la sociedad, dependiendo de sus valoraciones, considera los más pertinentes para el momento político.

2.- OBJETIVOS SOCIALES Y DINAMICA DEL SISTEMA

A continuación se entrega una síntesis de los principales objetivos individuales que la sociedad considera:

- a. La estabilidad del régimen democrático
- b. La estabilidad de los gobiernos
- c. La eficiencia, eficacia o grado de gobernabilidad que se logra
- d. La permanencia del sistema de incentivos alcanzado.

Habitualmente se coloca mucho énfasis en alguno de los tres primeros, pero se olvida que para que pueda hacerse efectivo, es indispensable garantizar cierta permanencia del sistema en el tiempo, es decir, que no sea modificado por el parlamento o la institución pertinente.

Por otra parte, se tiende a enfatizar la importancia de la estabilidad del régimen en países como los latinoamericanos, cuando probablemente las causas de la inestabilidad están en características sociales como polarización, problemas étnicos, pobreza. Se pone, por tanto, esfuerzo en demostrar que sistema permite superar mejor las crisis y por eso, en muchas ocasiones se apunta a la proporcionalidad o al parlamentarismo, sacrificando la eficacia, cuando en realidad gran parte de los motivos de las crisis se pueden superar con gobiernos en promedio más solucionadores de problemas (caso de Chile y Latinoamérica; en general países con problemas de subdesarrollo).

Así, el análisis socio-político de una sociedad puede sistematizarse para verlo como el estudio de un sistema que evoluciona sobre sí mismo, en que las variables a, b y c, a indicadas en el punto anterior (las que corresponden a legislaciones), generan un sistema de incentivos que, dependiendo de los otros dos grupos de variables, afectan las decisiones de los actores políticos y del electorado. Al pasar un tiempo suficiente,¹ estas tendencias conductuales

¹ Entiéndase suficiente como lo necesario para alcanzar situaciones de estabilidad, aunque siempre cambiante, en los procesos políticos.

se transforman en tendencias sociales, estilos de negociaciones y de debate, readecuaciones del sistema de partidos; es decir, se conforma un nuevo tipo de "proceso" o "dinámica" política.

Son éstos los efectos del sistema de incentivos, los que verdaderamente importan. Cada país debe establecer su compromiso de objetivos, riesgo y probabilidades de permanencia de acuerdo a sus características y prioridades; se trata de un trade-off entre distintos objetivos que, una vez decidido, permite escoger el sistema de incentivos que favorezca lograrlos.

Hay aquí que destacar algo interesante. Esta visión dinámica, de interacción y de muchas etapas en el tiempo, coincide con un enfoque que privilegia la libertad. El estatismo surge, en general, en la medida en que en lugar de ver el desarrollo de la sociedad, día a día como una "película" en movimiento, con objetivos comprometidos intertemporalmente, se le da más bien una perspectiva de "foto". Cuando la visión es dinámica, se evalúan mejor las consecuencias futuras y no se trata de interferir "directamente" para retocar la fotografía actual; lo que importa es intervenir en los cuadros claves, para corregir el curso. Por el contrario, al observar una foto, si ésta no es de lo mejor, es inevitable que embargue la intención de actuar, directamente en ella para alterar el panorama y, ¿quién otro más adecuado que el Estado, que representa la voluntad soberana del pueblo?

Una visión dinámica del proceso político permite internalizar los objetivos y relaciones intertemporales, con una acción más subsidiaria del Estado y sus legislaciones, de manera de cumplir tal rol y definir aspectos donde la libertad de algunos individuos -dirigentes políticos y otros-, como en este caso, afectan, sin posibilidad de evadir, al resto de la sociedad. No se trata de poner en la práctica acciones que arreglen el funcionamiento, en forma mecánica al primer semestre; es más bien la visión de un continuo movimiento, con objetivos de mediano y largo plazo, con actores de todo tipo, que son los que de verdad determinan el rumbo de los acontecimientos y, por lo tanto, es a quienes hay que dirigir los incentivos adecuados.

3.- ASPECTOS METODOLOGICOS

Es interesante aclarar algunos aspectos de cómo afrontar las investigaciones en el área. El enfoque usual es que, dado un conjunto de objetivos perseguidos, interesa determinar el sistema de incentivos generado por el sistema electoral, de gobierno o la legislación partidaria (o la combinación de éstos), que se adecúa en mayor medida al logro de los objetivos de mediano y largo plazo.

Es desde esta interrogante que surgen los planteamientos formales: ¿qué efectos estables tiene uno u otro sistema de gobierno? ¿cómo altera un sistema mayoritario la dinámica política? ¿y uno proporcional? En resumen, lo que finalmente interesa es la formulación de "leyes sociales" que relacionen, con cierto grado de certeza, sistemas de incentivos con resultados de "proceso" o "dinámica" del acontecer político, para así adoptar el que más conviene en función de los objetivos.

Es necesario, por esto, hacer aclaraciones en cuanto al cuidado que debe guardarse en el análisis, y el rigor que debe tenerse en la lógica para formular las supuestas leyes.

a. ¿Sólo a través del sistema de incentivos se afecta el proceso político?

Las variables legales no son las únicas sobre las que se puede actuar. Tanto las culturas políticas, las características sociales y el sistema legal pueden verse afectados por decisiones de un determinado grupo de personas, fuera del ámbito gubernativo. Los cambios en la legislación han parecido normalmente más tangibles y formalmente más asequibles, ya que está claramente normado el mecanismo formal: parlamento - discusión - negociación - votos - cambio de una determinada ley, y existen incentivos individuales a participar de las cuotas de poder del Estado. Si bien es a lo primero que se tiende a recurrir cuando se buscan cambios, no hay que olvidar que la labor seria y eficiente de un partido político, de un centro de influencia, de la Iglesia y de otras múltiples instituciones, puede modificar las culturas políticas y la sociedad de manera que, al margen del sistema de incentivos, consigan la estabilidad y eficiencia social deseadas.

b. Interdependencia de las variables

Ninguna variable es verdaderamente independiente de las otras; todas se ven afectadas por el resto. Cuando se estudian, por ejemplo, los efectos que puede producir un sistema electoral, no debe perderse de vista que las conclusiones están limitadas a las características de la sociedad y del resto de la legislación vigente. Al variar alguna de estas otras, es factible que la interacción entre unas y otras variables desencadene procesos que, para determinar sus efectos reales, sea necesario hacer el difícil ejercicio teórico de rastrearlos, hasta llegar a un nuevo punto de estabilidad.

Ahora bien, dadas esta interdependencia y alteración en el tiempo de las variables, es necesario tomar algún enfoque, en especial sobre las legislaciones, que permita hacer factible, metodológicamente hablando, el estudio en cuestión. Así, se puede:

- considerar como condición inicial del sistema tal o cual legislación o características, y evaluar el posible desarrollo de la sociedad sin suponer nada a priori en torno a la permanencia de este valor inicial. Este análisis, si bien más completo, es muy difícil de efectuar, ya que obliga a estimar la estabilidad de la legislación u otras variables en el tiempo.
- suponer que la legislación o las otras condiciones sociales que están bajo estudio pueden subsistir, al menos en lo sustancial, por un período largo de tiempo.²

c. Causalidad y “Leyes Sociales”

Como se está hablando de seres humanos, las posibles “leyes sociales” que puedan establecerse son más bien procesos de acumulación estadística de conductas individuales, por tanto éstas están, de alguna manera, sujetas a una probabilidad y, en consecuencia, no son leyes de certidumbre. Hasta las ciencias físicas han incorporado, crecientemente, la visión tendencial y probabilística en sus teorías. Si bien el concepto varía, ¿cómo se podría olvidar que, estando la libertad del hombre de por medio, existen siempre posibilidades de que los fenómenos se alejen bastante de la supuesta conducta promedio?

No es la intención, en el tema de las “leyes sociales” y la causalidad, incluir un tratamiento riguroso. Para observar ciertas características interesantes³ sobre el tema, se expone el siguiente ejemplo.

Considerando la siguiente constatación empírica: “*los sistemas parlamentarios, proporcionales tienen una alta correlación (positiva) con países de estabilidad de régimen*”, se pueden plantear las hipótesis:

- ¿Sistemas electorales de ese tipo estabilizan sociedades? o,
- ¿Países estables (poca distancia, baja polarización, etc.) “convergen” a sistemas parlamentarios proporcionales? o,

² Hay que interpretar largo como suficiente para tener efectos y llegar a estabilizarse.

³ Estos puntos están basados por Santori en

- ¿Países con sistemas no parlamentarios ni proporcionales necesariamente tienen tendencia a la inestabilidad? o,
- ¿Países inestables tienden a legislar y converger hacia sistemas presidenciales o con parlamento menos proporcional?

De estas cuatro formas de causalidad, ninguna es rigurosa y depende mucho de si existe causalidad y en qué sentido se da para que ninguna, dos o todas sean verdaderas. Se trata de problemas lógicos básicos: "si llueve me mojo, pero si no me mojo no es necesariamente por que no llueva". Se necesita entonces, para determinar la validez de las hipótesis, de un análisis dinámico del proceso que siguen los países analizados, para determinar los elementos comunes y así distinguir las causas, los efectos y las relaciones que los unen.

Hay que tener claras las diferencias entre condiciones necesarias, suficientes y causas. Una condición necesaria no es una causa, no "ocasiona" un fenómeno; su presencia indica que si el evento ha ocurrido, es "necesario" encontrar la condición. Una condición suficiente es en cierta medida causal, pero, cuidado, pueden estar presentes varias condiciones suficientes y, sin embargo, no encontrarse el fenómeno esperado.

Por lo tanto, se vuelve a que lo que de verdad interesa es describir el proceso dinámico entre un estado y otro del sistema, ya que describiendo y analizando los procesos, se pueden distinguir las condiciones necesarias y los detonantes o causas eficientes.

II. SISTEMAS ELECTORALES: CONFORMACION Y DIFERENCIAS

En el punto anterior se hizo una presentación general del sistema político, sus variables, objetivos y procesos. A continuación se hace un análisis concreto de una de las variables que pesa bastante en la generación del esquema de incentivos: el sistema electoral.

Se trata aquí de lograr claridad sobre las diferencias entre los sistemas, en cuanto a su tendencia inspiradora y cómo se traduce esto en su conformación. Por otro lado, tal cual se señalaba en el punto anterior, se revisa la crucial importancia de los efectos en el proceso político que cada sistema puede tener, sus beneficios y costos y cómo la valoración social de los diferentes sistemas, dependiendo de los objetivos relevantes, puede ser distinta en diferentes sociedades.

1.- Principios inspiradores

Siguiendo a Nohlen⁴, se puede plantear que, más que los dos sistemas electorales típicos -mayoritario y proporcional-, se tienen en realidad dos principios que son aplicables en dos ámbitos diferentes: el de la decisión y el de la representación.

La decisión corresponde al criterio que se ocupa para determinar quién va a asumir algún cargo o poder. El principio puede ser mayoritario o proporcional. Un presidente elegido por mayoría, claramente se ciñe al principio de mayoría; un parlamento que, dependiendo de quién saca más votos, toma todos los escaños, también se ajusta al principio de decisión mayoritario (caso puro no visto en la práctica).

Sin embargo, un ejecutivo colegiado, de acuerdo a los votos por partido y unos porcentajes mínimos, claramente estaría siendo decidido a través de un principio proporcional. En resumen, este principio atañe a las reglas por las cuales "se determina quién tiene derecho a participar de alguna cuota del poder" que se está eligiendo. En general, el ámbito de la decisión está regido por esquemas mayoritarios simples o absolutos, umbrales y porcentajes mínimos de votación.

El área de la representación se refiere a "cómo" van a estar representadas las distintas fuerzas, o en qué proporción relativa van a participar en relación a los votos obtenidos, dentro de los grupos que ya se "decidió" que deben participar del poder en disputa. Aquí se entra a la relación $(\text{votos})/(\text{N}^{\circ} \text{ de puestos o cuotas de poder})$ que puede darse en la práctica. En este caso también puede irse desde un extremo de mayoría "pura" (un sistema que dadas sus disposiciones asigne todos los puestos al pacto con mayoría o favorezca a las principales mayorías opuestas) a uno de proporcionalidad "pura" (igual porcentaje de puestos que de votos).

Cuando se establece un sistema electoral para el caso del Poder Legislativo, se ha tendido a considerar que de usarse distritos uninominales se estaría usando un sistema mayoritario, y en el caso de usarse distritos con mayor número de representantes con algún método de cifra repartidora, se trata de un sistema proporcional.

Deben distinguirse dos cosas para circunscribir conceptualmente el

⁴ Ver Dieter Nohlen, "Sistemas Electorales del Mundo". Centro de Estudios Constitucionales, 1981, Madrid, p.94.

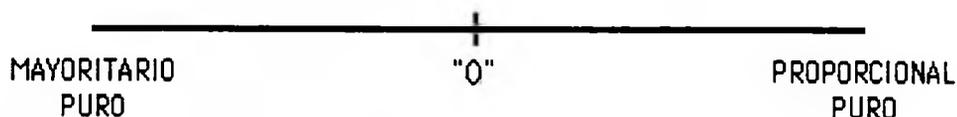
problema:

- se está hablando de cómo se hace la representación de los votos. Es decir, si la configuración de la representación se hace pensando en mayorías o proporcionalidades.

- la proporcionalidad de un sistema depende de muchos factores, por tanto deben tenerse claros los extremos del continuo real, "proporcionalidad pura" y "mayoría pura" y verse, en la práctica, qué tan proporcional o mayoritario es el sistema.

Por consiguiente, en el principio de representación debe pensarse en la relación ($\% \text{votos}$)/($\% \text{ del poder que se disputa}$) que se da en la práctica y de ahí, desprender si el sistema inspirado desde la perspectiva mayoritaria o proporcional responde o no, en la realidad, a esta categoría.

Desde este punto de vista, se puede resumir en la relación ($\% \text{votos}$)/($\% \text{ del poder}$) que se da en la práctica, en la elección de algún poder (Ejecutivo, Legislativo, comunal, etc), cuán proporcional o mayoritario en su representación, es un sistema. De esto nace un continuo de sistemas entre la mayoría pura y la proporcionalidad pura. Este continuo no sólo se ve afectado por variables propias de legislación del sistema electoral (N° de diputados, magnitud de los distritos, etc.), sino por las características de la legislación de partidos -como que permita o no partidos pequeños o regionales-, variables de distribución demográfica, etc. Para visualizar de mejor forma a qué se refiere con los términos: extremos, casos puros y continuo, se puede ver la figura siguiente.



La zona del cero corresponde a sistemas que en realidad son difíciles de catalogar, ya que no son decididamente proporcionales ni mayoritarios. Sería interesante definir con precisión, un límite o una zona de transición para el cambio de sistema.

Hay otro aspecto muy importante de destacar. Un sistema que tenga

tendencias mayoritarias, hasta uno mayoritario puro, es un sistema democrático. Es una falacia el argumento en torno a que los sistemas que se alejan de la proporcionalidad son “anti-democráticos” e “injustos” pero, ¿lo son acaso el régimen de los Estados Unidos, de Gran Bretaña o la misma presidencia de don Patricio Aylwin? Desde los orígenes de la democracia representativa no hay nada que haga concluir esto.

El sistema debe medirse en cuanto a su compatibilidad y cooperación con los objetivos; no puede decirse de un sistema mayoritario que es “injusto”, porque se le compara con la proporcionalidad pura. Sí puede ser injusta la conformación de los distritos o unidades territoriales u otros componentes de la ley que, mediante alguna “clave” en la asignación favorezca a un sector específico; pero esto es muy distinto a un sistema mayoritario y puede perfectamente darse en un sistema supuestamente proporcional.

Ahora bien, desde un punto de vista formal se puede definir el sistema electoral como el conjunto de normas que definen⁵:

a. La Circunscripción Electoral

Comprende:

- tamaño, es decir el número de diputados que se eligen por distrito.
- relación distrital (tamaño/ N^o de votantes)
- composición distrital y relación (tamaño/ N^o de votantes) a nivel nacional.

b. Procedimiento de Votación, tal como el voto único, el voto múltiple (se tienen tantos votos como cargos a elegir), voto preferencial (establece orden de sucesión), etc.

c. Tipo de Candidatura, es decir, las formas en que una lista se presenta, distribuye sus cargos y contabiliza sus votos. Está muy ligada al tipo de voto. Se tienen los casos de listas abiertas (el elector cambia orden de listas y combina éstas), cerradas y bloqueadas (sólo se vota por la lista, ni siquiera se puede cambiar el orden), de emparentamiento, etc.

d. Sistema de Transformación de Votos en Escaños, lo que se refiere a la fórmula electoral. Está muy ligada con el tipo de voto y el tipo de

⁵ Ibid., p.106

candidatura. Existen los sistemas de cociente electoral (votos totales del distrito / N° de escaños del distrito + 1, luego se divide la votación y los restos se reasignan después), métodos del divisor (D'Hondt y otros), mayoría simple o absoluta, etc.

2.- DISTINTOS OBJETIVOS, DISTINTOS SISTEMAS

En la medida en que la conducta de los partidos sea más maximizadora, es decir que optimice el número de escaños a obtener, el sistema electoral tendrá mayor efecto modelador en el sistema de partidos, ya que obviamente será de mayor importancia para el partido que desea maximizar su resultado electoral.

Desde el punto de vista de sus efectos, los sistemas electorales de uno u otro tipo pueden entenderse como esquemas que "incentivan" o "castigan" -en términos electorales-, las distintas conductas de los actores políticos. Así, al pasar el tiempo, este juego de incentivos y respuestas va dando forma al proceso político propio de la sociedad específica. No debe olvidarse que estas conductas y decisiones son tomadas por los partidos y sus líderes; una vez tomadas, en general a la luz de consideraciones electorales, nadie queda excluido de sus efectos. Es, por lo tanto, muy importante saber cómo internalizan los diferentes sistemas electorales, incentivos que reflejen, hacia los partidos y sus líderes, el valor social que tiene cada una de las formas que puede alcanzar la dinámica político-electoral (o proceso político).

Por lo tanto, ante la argumentación de que el sistema debe, necesariamente permitir un reflejo de las corrientes políticas de la sociedad, por sobre otros objetivos, cabe perfectamente preguntarse si, dado que se está ante un caso en que hay un bien público de por medio, debe ser este elemento de ejercicio de libertad el más valorado. Más que dar un marco legal, para un caso de "competencia perfecta", deben proveerse las regulaciones que entreguen incentivos, de manera de internalizar las valoraciones sociales hacia las decisiones individuales, por medio, en este caso, de la legislación electoral.

3.- EL SISTEMA MAYORITARIO

a. Características

Los sistemas mayoritarios, bajo condiciones de una sociedad no polarizada, generan incentivos para la agrupación en grandes bloques de las principales corrientes políticas. Esto se debe a que, de una u otra forma, el

porcentaje de la votación en relación a las demás listas o partidos, debe ser alto para alcanzar un puesto. Tanto de parte de los grupos grandes como de los pequeños habrá, en este caso, interés por la aglutinación: unos para amplificar su representación ya segura, y otros para no desaparecer del panorama político.

b. Beneficios Esperados

- b.1. Bloques Grandes y Responsables:** en la medida en que se formen bloques de tamaño considerable, la competencia electoral se produce entre grandes fuerzas ideológicas que, al menos en el mediano plazo, se alternan en el poder o, por lo menos, mantienen cuotas de poder no tan disímiles para las decisiones cruciales de la sociedad. Esto evidentemente ocasiona que los grandes bloques adquieren experiencia o "know-how", tanto político como gubernativo. Además, toman conciencia ante su electorado de la responsabilidad que permanentemente tienen en la administración del gobierno o en la formación de una oposición alternativa, constructiva y con posibilidades de gobernar.
- b.2. Moderación:** la argumentación que se expone en el punto recién descrito se extiende para este caso. Estos bloques más grandes y responsables están menos dispuestos a propuestas electoralistas, excesivamente extremas o descabelladas; en la medida que no haya una extrema polarización social, la dinámica mayoritaria modera el debate. Independientemente de la posición política que se tenga, ¿daría cabida la Concertación a proposiciones "descabelladas", extremas o excesivamente electoralistas, al menos en apariencia?
- b.3. Menor Tensión del Sistema:** debido a que dinámicamente no hay tantos incentivos a la fragmentación o a la entrada de grupos que "corran por fuera" de las agrupaciones mayoritarios, el sistema dirige menos recursos a la mantención, por parte de cada partido, a sus segmentos propios del electorado. No se debe invertir tanto en "posicionamiento", para mantenerse, y la lucha adquiere matices más marginales.
- b.4. Mayor Simplicidad en las Negociaciones:** dado que el número de partes es menor que en el caso proporcional y que las negociaciones se dan primero en una importante etapa interna y luego, entre grupos que comparten objetivos. Existen ciertas ventajas para llegar a acuerdos menos desgastadoramente y más eficientes para el país.

c. **Efectos No Deseados, Causas y Potenciales Costos Sociales**

- c.1. **¿Existe Necesariamente Moderación?** La ventaja de la moderación se presenta bajo ciertas condiciones determinadas. Si bien no es indispensable la presencia del fenómeno generado por el supuesto del votante medio, sí es necesario que la distribución de los votantes, pensando en un caso de una sola dimensión relevante, que influya en la decisión de voto del electorado. Ej., izquierda-derecha- tenga ciertas características.

En la medida en que la distribución es excesivamente asimétrica hacia alguno de los extremos; que los nodos (zonas de máxima o mínima concentración de votantes, al menos en el entorno del punto) mínimos, no entreguen incentivos de utilidad marginal -caso de curvas tipo "U", sociedad en extremo polarizada y distanciada; o que la sociedad presente varias dimensiones relevantes e independientes, caso en el cual se produce una segmentación del electorado con mensajes específicos pero no necesariamente más moderados, es difícil que la dinámica de un sistema mayoritario suavice el debate, aun cuando no lo polariza.

- c.2. **Agrupación Electoralista:** los sistemas mayoritarios incentivan la unión de grupos afines. En el largo plazo puede terminar con bloques responsables y homogéneos, pero el proceso que lleva a esto pasa por etapas en que la aglutinación no es clara y debe negociarse bastante. En este caso, dado que las instancias de negociación son con miras electorales y que se deben hacer antes de las elecciones, pueden darse ambiciones excesivas que conduzcan a pactos poco sólidos, sustentados sólo en conveniencias de resultados, que luego defrauden a sus votantes y hagan difícil enfrentar responsablemente un gobierno o cualquier otra cuota de poder (basta pensar en el típico caso de los pactos para elegir Presidente, que luego se diluyen cuando empieza el desgaste del Ejecutivo, dando comienzo al "desembarco").
- c.3. **Agrupación Excesiva, Transparencia del Sistema y Participación de la Ciudadanía:** el sistema mayoritario al agrupar a los bloques hace que muchas decisiones que antes se hubieran dirimido a través de las urnas deban zanjarse por medio de negociaciones intra-partidarias. Sumado esto a la disminución de opciones diferentes que percibe el elector, éste puede sentir que se está generando un "monopolio" de decisiones y que, ante él, el sistema pierde transparencia. Además, en especial si se produce una dinámica moderadora y en la medida que

perciba lo anteriormente descrito, comienza a tener mayores incentivos para desentenderse del problema. ¿Cuánto afecta su voto las determinaciones y quién lo representa de manera más específica?

- c.4. Distorsiones en las Negociaciones:** cuando las negociaciones son antes de las elecciones, como es, en general, el proceso de formación de bloques en un sistema mayoritario, éstas se basan fundamentalmente en los precedentes de las elecciones pasadas, en cuanto a representantes o votos obtenidos y en las estimaciones, sobre la base de “olfato” político, resultados de encuestas y otros. Por el contrario, en el caso de negociaciones posteriores, los recursos son claros: los tamaños de los partidos según los puestos de poder que tengan. Esto evidentemente introduce una distorsión para el caso de los mayoritarios, ya que las argumentaciones, proyecciones y capacidades negociadoras tienen una influencia mucho mayor y, por lo tanto, la posibilidad mayor de alterar los resultados finales, que en el caso proporcional.

4.- EL SISTEMA PROPORCIONAL

a. Características

En la medida en que un sistema se acerca a la proporcionalidad pura, pierde la posibilidad de generar incentivos para la agrupación de corrientes. La razón es que en la evaluación previa de las elecciones, parece perfectamente posible para los partidos, individualmente, alcanzar la cifra repartidora en algunos o varios distritos, con lo cual el partido garantiza su presencia en el escenario político parlamentario. Ello evidentemente facilita las tendencias al fraccionamiento partidario. La tensión por disputar un “nicho” del electorado a otro partido, o de distinguir y ocupar uno nuevo, lleva a la permanente posibilidad, ya sea por acomodación de los partidos o por la aparición de nuevos, de cambios en el panorama político.

b. Beneficios Esperados

- b.1. Transparencia y Participación:** de los problemas de transparencia antes citados queda absolutamente claro este punto. Mientras las distintas corrientes de opinión y sus matices, puedan presentarse como opciones individuales ante el electorado, éste tiene la posibilidad mayor de sentirse identificado y representado, sin dejar gran parte de sus decisiones a negociaciones internas que luego presentan un número reducido de alternativas.

b.2. **Sistema con más Posibilidades de Negociación, Mayor Flexibilidad:** el que exista mayor número de grupos y, luego, de partes negociadoras, si bien por un lado aumenta las dificultades de un consenso general, permite mucha mayor cantidad de alternativas de coaliciones y grupos aliados intermedios, lo que puede entregar mayor flexibilidad del sistema, en especial pensando en su estabilidad.

c. **Efectos No Deseados, Causas y Potenciales Costos Sociales**

c.1. **Excesiva Fragmentación, Alta Tensión del Sistema:** los bajos umbrales de votación no incentivan a los partidos a unirse para enfrentar las elecciones. Cuando los partidos y sus líderes toman la decisión de fragmentarse o agruparse consideran, normalmente, sus posibilidades individuales. Se olvida, además, frecuentemente que esto no sólo depende de los votos alcanzados por un partido; se trata más que de un número absoluto, de un número cuya magnitud relevante depende de las votaciones de los otros partidos. Por lo tanto, el tamaño óptimo de agrupación depende de las expectativas de cohesión en los otros sectores, lo cual también tiene un costo de estimación, habitualmente no bien valorado.

¿Qué incentivo pueden tener, además de sus características éticas propias, para “sacrificarse” unilateralmente en beneficio de la sociedad?

Este caso se vió claramente en las elecciones de 1965, con la Democracia Cristiana y en 1969, con el Partido Nacional. Estos lograron menos escaños y perdieron representación, exclusivamente porque la votación que favorece a estos sectores políticos, se dispersó en varias listas.

c.2. **Exceso de Recursos Asignados a la Competencia por el Electorado:** la mayor tensión del sistema en cuanto a la competencia, obliga a asignar mayores recursos a las carreras electorales, los cuales tienen un costo de oportunidad para la sociedad.

c.3. **Responsabilidad de los Actores Políticos, Influencia de Grupos Pequeños:** así como en el caso de la moderación, el sistema proporcional no la incentiva, independientemente de las condiciones de la sociedad. Además, aumenta la probabilidad de que grupos pequeños, con menor conciencia de responsabilidad gubernativa y menos preparados, puedan llegar a tener gran influencia en decisiones importantes con posturas peculiares, que de alguna manera han logrado captar selectivamente la

opinión de algún grupo de electores.

- c.4. **Excesiva Fragmentación, Dura Competencia. Debilitamiento de Sectores Afines:** los sistemas mayoritarios obligan a realizar pactos previos a las elecciones, de manera de afrontarlas juntos. Por otro lado, el sistema proporcional, facilita que cada partido ocupe un "nicho" de electores propio, dejando las negociaciones o pactos para después.

La fragmentación, tan propia del sistema proporcional, permite y estimula las luchas partidarias por captar segmentos de electorado. Debido a que no hay ningún pacto de por medio y que, de hecho, se compite por segmentos del electorado que se traslapan en forma importante, las luchas son encarnizadas, casi sin freno. Los sectores que van separados, en especial los con afinidad de ideas, se disputan en general un electorado común. Si bien pueden abrir sus límites de electorado tienden a no hacerlo; la utilidad marginal de "comer" votos de otro sector es baja y, el costo del riesgo por abandonar su segmento, es bastante alto por la presencia del competidor afín. (ver dibujo).

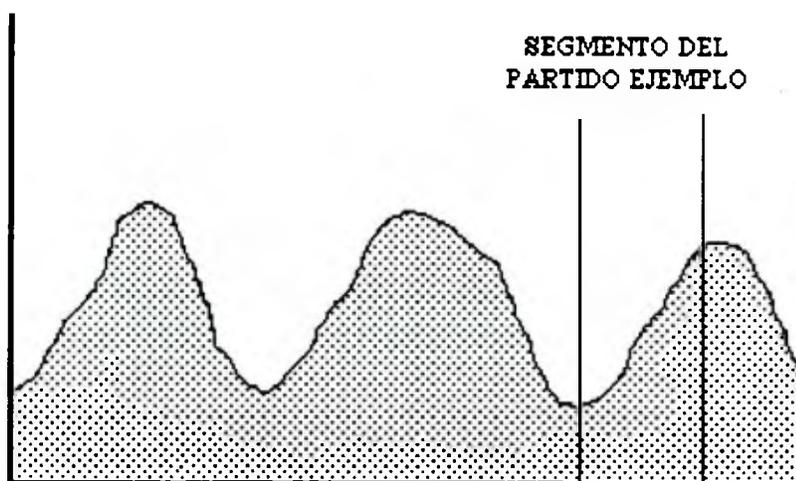


FIGURA EJEMPLO UTILIDAD MARGINAL DE LOS DESPLAZAMIENTOS

En este dibujo puede verse una suposición de la distribución del electorado en una dimensión. Los puntos mínimos son los cambios de tendencia. Se supone que justo en la transición de derecha a centro y lo mismo para la izquierda no hay concentración de votantes. El eje horizontal es IZQUIERDA-DERECHA y el vertical es % de votantes.

Toda el área achurada debe sumar 100%. El partido que ocupa el segmento marcado por las líneas verticales, claramente de intentar desplazarse, tiene el costo de recursos de desplazarse (que probablemente sea mayor hacia la izquierda por un problema de credibilidad) y los votos del lado derecho que pierda, que pueden ser tomados más fácilmente por el partido que se ubique a su derecha. Se ve que, además del mayor costo en recursos del desplazamiento unitario, el beneficio es bastante menor en votos ganados, por lo que no hay incentivos claros para desplazarse hacia el centro.

Por tanto, la lucha al interior de un sector ideológico se da con mucha dureza. Esto puede ir dejando heridas serias, que no cierran fácilmente con el tiempo, tanto a nivel de electorado como de grupos políticos. Si bien es cierto, en el caso de ir en pactos o grupos, la pelea electoral también es de gran aspereza, existen incentivos para no llegar a extremos.

5.- CONCLUSIONES

Lo más relevante que se puede desprender es que :

- cualquier análisis del sistema político, debe hacerse desde un enfoque dinámico, considerando la interacción de todas las variables en juego.
- el sistema electoral puede tener una orientación, en el ámbito de la representación, tanto proporcional como mayoritaria en sus diferentes grados. Desde un punto de vista de legitimidad democrática, cualquiera de éstos es perfectamente aceptable. Las diferencias verdaderamente importantes son los resultados dinámicos de los sistemas, en su evolución al mediano y largo plazo.
- los dos sistemas básicos son el mayoritario puro y el proporcional puro. El primero supedita las mayorías por sobre los otros factores; tiene por lo general umbrales altos que, bajo ciertas condiciones, incentivan la formación de grandes bloques partidarios. El proporcional iguala el porcentaje de votos al porcentaje de cargos de poder. No incentiva la aglutinación, sino más bien, distorsiona la evaluación de riesgos, incentivando el fraccionamiento excesivo.

- en relación con el desarrollo dinámico del sistema político se puede decir que, lo más conveniente no proviene de qué principio inspira el sistema, sino de los objetivos que se tengan para el país, dependiendo de sus características socio-culturales y sus culturas políticas. La competitividad, en relación a la apertura a candidaturas y su representación exacta, no debiera ser un valor absoluto de un sistema electoral. Las decisiones políticas y la forma en que se hacen tienen tremendas externalidades para la sociedad, por tanto qué tipo de sistema es mejor, entra en la perspectiva de cuál es el que se adapta al "trade-off" decidido entre estabilidad de gobierno y de régimen, y la efectividad gubernativa promedio⁶, al interior del cuerpo social.

⁶ Giovanni Sartori, "Consideraciones Sobre Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno". Mesa Redonda, CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS N°42, Santiago, Chile.

Instituto Libertad y Desarrollo
San Crescente 551
Santiago

Santiago, 16 de diciembre de 1991

De nuestra consideración:

Continuando con las tareas de investigación y desarrollo el Instituto Libertad y Desarrollo ha elaborado un estudio sobre "Una nota acerca de los sistemas electorales". En esta oportunidad le enviamos dicho documento, esperando que sea de utilidad para usted.

Le saluda muy atentamente

~~Cristián Larroulet Vignau~~
Cristián Larroulet Vignau
Director Ejecutivo