

## **Sistemas de Gobierno. Criterios para su identificación y comparación**

Serie Estudios N° 02-19, 24/10/2019

*por Marek Hoehn*

### **Resumen**

*El presente Estudio respalda y sistematiza la información entregada verbalmente a parlamentarios y asesores del Frente Amplio en un contexto de una charla/ capacitación por parte de la Sección Estudios.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. Los criterios para comparación de las formas de gobierno.....	7
I.1 Poder Ejecutivo.....	7
<i>El Presidencialismo.....</i>	<i>7</i>
<i>El Parlamentarismo.....</i>	<i>7</i>
<i>El Semi-Presidencialismo.....</i>	<i>9</i>
I.2 Poder Legislativo.....	11
<i>Unicameralidad.....</i>	<i>11</i>
<i>Bicameralidad.....</i>	<i>11</i>
I.3 Formas de Articulación de Intereses.....	14
<i>Los criterios para la comparación de sistemas electorales.....</i>	<i>14</i>
I.4 Análisis comparado de los Regímenes Políticos.....	23
<i>Los modelos democráticos consociativo y de competencia.....</i>	<i>23</i>

## 1. Antecedentes generales

El análisis político conoce o se efectúa en al menos tres dimensiones, una dimensión institucional, una dimensión procesal y una dimensión que refiere a los contenidos de la política. En el mundo anglosajón, estas acepciones de la política incluso son diferenciadas lingüísticamente. Así el idioma inglés identifica con *polity* el análisis de las instituciones políticas, con *politics* el de los procesos políticos y con *policy* el de los contenidos, es decir, de las políticas públicas.

En cada una de las dimensiones del análisis político se suelen efectuar estudios comparados que, como queremos recalcar, requieren de un pronunciado énfasis en la explicitación de sus métodos y en cada una de ellas, los métodos requeridos son distintos. Mientras las comparaciones en las dimensiones *polity* y *policy* deben explicitar los criterios comparativos antes de avanzar al estudio de los casos empíricos, la *comparative politics* es de mayor complejidad por lo que requiere de diseños investigativos de experimentación indirecta para ser abordada. De esta forma adquiere también una considerable robusticidad y plausibilidad en sus explicaciones y/o en la falseación de las explicaciones rivales.<sup>1</sup>

---

1 Lo planteado aquí puede considerarse de sentido común en la subdisciplina comparativa de la Ciencia Política. Para respaldar estas y muchas de las siguientes afirmaciones sírvase consultar el siguiente cuerpo bibliográfico: Almond, G./ Verba, S.: "Comparative Politics: A Developmental Approach", Boston 1966; Badie, Bertrand: "Comparative Analysis in Political Science: Requiem or Resurrection?", en: *Political Studies*, 27 (1998) 3; Blondel, Jean: "Comparative Government. An Introduction", Philip Allan, London 1990; Cardoso, Ciro F./ Pérez Brignoli, Héctor: "Los métodos de la historia", México D.F. 1977; Carnap, Rudolf: "Testability and Meaning", en: Feigl, H./ Brodbeck, M.: "Readings in Philosophy of Science", New York 1953; Chilcote, Ronald H.: "Theories of Comparative Politics. The Search for a Paradigm Reconsidered", Westview Press, Oxford 1994; Dogan, M./ Pelassy, D.: "How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics", Chatham House Publishers, Inc., New Jersey 1990; Dogan, M./ Kazancigil, A.: "Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance", Blackwell Publishers, Oxford 1994; Durkheim, Émile: "Las reglas del método sociológico y otros escritos sobre filosofía de las ciencias sociales", Alianza Editorial, Madrid 1998; Duverger, Maurice: "Métodos de las Ciencias Sociales", Editorial Ariel, S.A., Barcelona 1996; Easton, David: "A Framework for Political Analysis", Englewood Cliffs, New Jersey 1965; Eckstein, Harry/ Apter, David A.: "Comparative Politics. A Reader", New York/ London 1966; Godin, Robert/ Klingemann, Hans-Dieter (Eds.): "Nuevo Manual de Ciencia Política", Ediciones Istmo, Madrid 2001; Hague, R./ Harrop, M./ Breslin, S. (Comp.): "Comparative government and politics: An introduction", Macmillan, London 1992; Hernández Sampieri, R./ Fernández Collado, C./ Baptista Lucio, P.: "Metodología de la Investigación", Mc Graw Hill, México 1997; Huntington, Samuel: "Political Order in Changing Societies", New Haven/ London 1968; Jackson, Robert J./ Stein, Michael B.: "Issues in Comparative Politics", New York/ Toronto/ London 1971; Jahn, Detlef: "What is Comparative Politics? Standpoints and Debates in Germany and The United States", en: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 4, No. 1 (abril) 2010. pp. 17-34; King, G./ Keohane, R.O./ Verba, S.: "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos", Alianza Editorial, Madrid 2000; Lijphart, Arend: "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", en: *Comparative Political Studies*, 8 (1975) 2; Macridis, R. C./ Burg, S. L.: "Introduction to Comparative Politics. Political Regimes and Political Change", Pearson Education, New York 1997; Macridis, Roy C.: "A Survey of the Field of Comparative Government", en: Blondel, Jean: "Comparative Government", London 1969; Manheim, J.B./ Rich, R.C.: "Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política", Alianza Editorial, Madrid 1988; Mayer, Lawrence C.: "Redefining Comparative Politics. Promise versus Performance", Sage Library of Social Research, London 1989; Meckstroth, Theodore W.: "Most Different Systems and Most Similar Systems", en: *Comparative Political Studies*, 8 (1975) 2; Oyén, Else: "Comparative Methodology: Theorie and Practice in International Social Research", London 1990; Przeworski, Adam/ Teune, H.: "The Logic of Comparative Social Inquiry", New York 1970; Ragin, Charles: "Fuzzy-Set Social Science", University Chicago Press, Chicago 2000; Ragin, Charles: "The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies", University of California Press, Berkeley 1987; Rustow, D. A./ Erickson, K. P.: "Comparative Political

La solicitud que origina este trabajo implica la comparación de formas de gobierno, por lo que se ubica en el ámbito de *comparative polity*, también llamado *comparative government*. En este caso es imprescindible exponer los criterios de comparación que serán aplicados a los casos estudiados.

Comparar las formas de gobierno es, tal vez, la manera más antigua de realizar un análisis político. Ya el filósofo griego Platón (427-347 a.C.) tenía una preocupación por las formas de gobierno y, básicamente, revisó la capacidad de cada una de ellas para dar a su ciudad Estado la victoria en una eventual guerra y evitar su destrucción. Platón conocía cuatro formas de gobierno: la monarquía, la tiranía, la aristocracia y la democracia.

Otro filósofo griego y alumno de Platón, Aristóteles (384-322 a.C.) reconoció una debilidad metodológica en esta clasificación de su maestro que consiste, justamente, en no haber explicitado los criterios de comparación para el análisis de los casos seleccionados. Lo hizo Aristóteles con el objetivo de dedicarse a estudiar gran parte de las Constituciones Políticas de las ciudades Estado de la antigua Grecia. Fueron dos los criterios de comparación utilizados: (1) un criterio ético que diferenciaba las formas de gobierno "puras" de las "impuras", dependiendo de si el gobierno respectivo estaba orientado a beneficiar a todos los ciudadanos o solo a el o los gobernantes, y (2) un segundo criterio de tipo numérico que diferenciaba las formas de gobierno de acuerdo al número de gobernantes, conociéndose tres tipos: un gobernante, pocos gobernantes y la mayoría gobierna. Esta bidimensionalidad dio lugar a la siguiente tipología en la que Aristóteles ubicó las formas de gobierno conocidas por su maestro Platón.

	puros	impuros
Uno	<b>Monarquía</b>	<b>Tiranía</b>
Pocos	<b>Aristocracia</b>	
La mayoría		<b>Democracia</b>

---

Dynamics: Global Research Perspectives", Harper Collins Publishers, New York 1991; Sartori, Giovanni: "Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1996; Sartori, Giovanni/ Morlino, Leonardo (Comps.): "La Comparación en las Ciencias Sociales", Alianza Editorial, Madrid 1999; Simonis, G./ Lauth, H.-J./ Bröchler, S.: "Comparative Politics in the 21st Century" en: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 4, No 1 (abril) 2010, pp. 35-54; Smelser, Neil J.: "Comparative Methods in Social Sciences", London/ Sydney/ Toronto/ New Delhi/ Tokyo/ Singapore 1976; Stepan, Alfred: "Arguing Comparative Politics", Oxford University Press, Oxford 2001; Vallier, Iván: "Comparative Methods in Sociology", Berkeley/ Los Angeles/ London 1971; von Beyme, Klaus: "The historical development of Comparative Politics", en: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 1, No 1 (octubre) 2007, pp. 28-42; Wiarda, Howard J. (Comp.): "New Directions in Comparative Politics", Westview Press, Oxford 2002; Wiarda, Howard J.: "Introduction to Comparative Politics: Concepts and Processes", Wadsworth Publishing, London 1999.

Esta propuesta metodológica de Aristóteles permite visualizar, en primer lugar, lo que hoy denominaríamos un error de clasificación y, en segundo lugar, los vacíos dejados por Platón. Siguiendo una lógica de campos, Aristóteles sabía que debía buscar Constituciones Políticas de ciudades Estado con gobiernos de pocos y éticamente reprochables, así como con gobiernos la mayoría para toda la ciudadanía y no solo para la mayoría. Esta última es la razón por la que consideró éticamente reprochable la forma de gobierno denominada "democracia".

Armado con este corpus metodológico, Aristóteles estudió 158 Constituciones Políticas de la antigua Grecia y convirtió la clasificación (unidimensional) de Platón en la siguiente tipología (bidimensional), agregándole los conceptos faltantes: Oligarquía y *Politeia*. Este último concepto griego significa "ocuparse de los asuntos de la polis", por lo que fue traducido posteriormente como Política y más frecuentemente como *Res Publica* o República.

	puros	impuros
Uno	<b>Monarquía</b>	<b>Tiranía</b>
Pocos	<b>Aristocracia</b>	<b>Oligarquía</b>
La mayoría	<b>Politeia</b>	<b>Democracia</b>

La complejidad del estudio de las formas de gobierno es reducida por los posteriores debates de Teoría del Estado durante la Edad Media hasta plasmarse en la dicotomía renacentista de Niccolò Machiavelli de República vs. Monarquía. Durante el siglo XX y a comienzos del siglo XXI cobró relevancia el concepto de la Democracia, entendiéndose ésta (inicialmente) como régimen político compatible con las formas de gobierno republicana y monárquica (monarquías constitucionales).

Para estudiar hoy en día los sistemas políticos (en un sentido amplio), pero también de las formas de gobierno (en un sentido restrictivo), proponemos considerar las siguientes dimensiones: (1) Poder ejecutivo, (2) Poder legislativo, (3) Poder judicial, (4) Formas de articulación de intereses y (5) Regímenes políticos. (1) En la primera dimensión los conceptos relevantes son el presidencialismo y su antítesis, el parlamentarismo, así como las formas intermedias relacionadas con el semi-presidencialismo, todas ellas expresiones de formas de organizar políticamente una democracia. (2) Para el análisis comparado de los poderes legislativos es relevante estudiar las opciones unicameral y bicameral, conocer las atribuciones de las cámaras parlamentarias, especialmente respecto de las iniciativas de Ley. (3) El estudio de los poderes judiciales es importante considerar y tener noción de maneras básicas de comprender el derecho, en particular tratándose de casos con "derecho consuetudinario" o *common law*. (4) En la dimensión de las formas de articulación de intereses se estudian al interior de cada sistema político los partidos políticos y grupos de presión, los sistemas de partidos políticos y los sistemas electorales.

Para el análisis de los sistemas electorales de los casos empíricos seleccionados procederemos de la misma forma, explicitando los criterios de comparación. De acuerdo a la literatura especializada<sup>2</sup> de la subdisciplina de la política comparada, los sistemas electorales establecen normas para (al menos) cuatro ámbitos: (a) el tamaño y la distribución de las circunscripciones electorales; (b) las formas de presentación de las candidaturas; (c) las formas de voto y (d) las fórmulas para la conversión de votos (apoyo electoral) en escaños. De acuerdo a Nohlen, la relevancia de cada ámbito para el diseño del sistema de partidos en particular y el sistema político en general decrece en el mismo orden. Presentaremos brevemente estos ámbitos y su relevancia a modo de marco teórico y conceptual. Los sistemas electorales pueden, además, referirse a temas como voto obligatorio o voluntario y al voto para co-nacionales en el extranjero.

(5) Finalmente, el estudio de los regímenes políticos comprende el análisis de los tres regímenes que conoce la Ciencia Política: Totalitarismo, Autoritarismo, Democracia y sus híbridos.<sup>3</sup> Para efectos del presente Estudio limitaremos el análisis de esta dimensión a dos tipos de lógicas democráticas: la democracia de concordancia y la democracia de competencia.

Comprendemos que, con mayor y menor énfasis, el presente Estudio deberá abordar las cinco dimensiones expuestas,

por lo que a continuación expondremos los criterios comparativos para la definición conceptual y para la clasificación de los casos seleccionados. Dejaremos sin explicitar aquellas variables que, de acuerdo a los términos de referencia del presente Estudio, parecen secundarias. Esto se refiere a los sistemas judiciales y a los partidos y sistemas de partidos políticos, además de los regímenes políticos totalitarios y autoritarios.

1. Poder ejecutivo
  - 1.1. Presidencialismo
  - 1.2. Parlamentarismo
  - 1.3. Semi-presidencialismo
2. Poder legislativo
  - 2.1. Unicameralidad
  - 2.2. Bicameralidad
3. Poder judicial
  - 3.1. Derecho positivo vs. consuetudinario
  - 3.2. Tribunal Constitucional
  - 3.3. Corte Suprema
  - 3.4. Administración de la justicia
4. Formas de articulación de intereses
  - 4.1. Partidos Políticos y Grupos de Presión
  - 4.2. Sistemas de Partidos Políticos
  - 4.3. Sistemas Electorales
5. Regímenes políticos
  - 5.1. Totalitarismo
  - 5.2. Autoritarismo
  - 5.3. Democracia(s)
    - 5.3.1. Democracias consociativas (de concordancia)
    - 5.3.2. Democracias de mayorías (de competencia)

2 Véase por ejemplo: Nohlen, Dieter: "Elecciones y sistemas electorales", Ed. Nueva Sociedad, Caracas 1995; Nohlen, Dieter: "Sistemas electorales y partidos políticos", Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1995.

3 Linz, J./ Greenstein, F./ Polsby, N. (Eds.): "Handbook of Political Science, Reading Totalitarian and Authoritarian Regimes", Addison-Wesley, 1975, pp. 264-267; O'Donnell, Guillermo: "Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973, in comparative Perspective", University of California Press, Berkeley 1988.

## 2. Los criterios para comparación de las formas de gobierno

### I.1 Poder Ejecutivo

#### ***El Presidencialismo***

La forma de gobierno presidencial (o presidencialista) es definida inicialmente por tres criterios comparativos a los que se agregó un cuarto criterio cuando se hizo necesario diferenciarlo de formas semi-presidenciales de gobierno. A saber:

1. Es condición necesaria (aunque no es condición suficiente) la elección directa<sup>4</sup> del jefe de Estado por un tiempo determinado que varía entre 4 y 8 años.
2. El así legitimado jefe de Estado es el único responsable de formar gobierno, es decir, él solo nombrará los ministros que forman su gabinete. Es importante que el Parlamento no tenga incidencia en este proceso, aunque este principio no se considera violado si el parlamento posee derecho a veto.
3. De esta forma se deduce, aunque es importante explicitarlo, que el jefe de Estado es al mismo tiempo jefe de gobierno.
4. Para establecer una diferencia más clara aún, se ha agregado el requisito que este jefe de Estado no deberá compartir su poder nunca, es decir, nunca habrá "dualidad en el mando" o "autoridad dual". Este requisito hace referencia expresa a la institución de la "*cohabitation*" que es constituyente de las formas de gobierno semi-presidencialistas, por lo que debe quedar descartada aquí.

Como siempre en las Ciencias Sociales hay una cierta flexibilidad en los criterios de comparación, lo que otorga al analista un margen para la clasificación de aquellos casos que se alejan levemente de los tipos ideales. Por esta razón, no hay clasificación correcta ni errónea y se debe explicitar los argumentos para dar plausibilidad a las opciones elegidas.

#### ***El Parlamentarismo***

La lógica de las formas de gobierno parlamentarias es muy distinta a la descrita anteriormente y no es conveniente recurrir a los mismos criterios comparativos para adecuarlos a esta categoría. En este caso presentaremos un "principio fundador" que consiste en la soberanía del Parlamento. El Parlamento es soberano y de él emana el gobierno, es decir, el gobierno (junto a su jefe, el Primer Ministro, aunque puede recibir denominaciones muy diversas como "Canciller" alemán o "Presidente del Gobierno" español) es designado y destituido por voto parlamentario. Por esta razón no existen elecciones separadas para las autoridades del ejecutivo y del legislativo y solo existen elecciones parlamentarias o "generales" de cuyo resultado depende la formación

---

4 El atributo "directa" hace referencia aquí a que el Presidente de la República sea legitimado en una elección "propia", es decir, que solo tiene este fin. En otros contextos, el atributo "directo" es utilizado para diferenciar las elecciones presidenciales en los Estados Unidos de América, que es calificada como indirecta por su método de computo que recurre a un colegio electoral. No utilizaremos aquí esta acepción.

del gobierno. De esta forma, claramente, la división de poderes clásica propuesta por Montesquieu es limitada, reducida o imperfecta.

Este principio fundador, sin embargo, está presente en una larga lista de casos muy diversos. En un intento de sistematización de esta heterogeneidad podríamos establecer 3 sub-categorías o variedades de la forma de gobierno parlamentaria, de acuerdo dos criterios: (1) La simetría o asimetría entre el Primer Ministro, en tanto jefe de gobierno, y los demás ministros; y (2) la operatividad o facilidad de los mecanismos de destitución del gobierno, llámense "mociones de censura".

En consecuencia podemos formular tres tipos ideales, empezando con (A) el caso inglés que se ubica en un extremo del espectro de variedades con un Primer Ministro que dirige el gobierno y se relaciona de manera muy asimétrica con los demás ministros, porque (a diferencia de otras variedades de parlamentarismo) los nombra y destituye él personalmente, es el jefe del partido político oficialista, gobierna sobre los ministros y puede contradecir sus ordenes. En teoría un *primus inter pares* (primero entre iguales) es, de hecho, un primero entre desiguales y tiene atribuciones muy parecidas a las de un Presidente de la República (primus solus), ya que prácticamente no es destituible o una moción de censura es en extremo complicada y excepcional e incluso puede fijar las fechas de las elecciones parlamentarias.

(B) En el otro extremo del espectro se ubica el gobierno por asamblea, que es caso del asambleísmo de la Cuarta República Francesa. Un gobierno por asamblea establece una fuerte simetría y horizontalidad entre el Primer Ministro (*primus inter pares* efectivo, es destituido cuando pierde la mayoría parlamentaria), su gabinete (sus ministros le son impuestos por el parlamento) y los parlamentarios oficialistas, por lo que, en la práctica, se hace poco operativo, impidiendo la toma eficaz de decisiones, debido a que el gobierno no tiene una mayoría contundente y no habla ni actúa con una sola voz. Al menos esta fue la experiencia de la Cuarta República Francesa durante las guerras de Indochina y de Argelia y la resultante crisis constitucional que casi provocó un golpe de Estado por parte del Estado Mayor (liderado pro Charles de Gaulle). De Gaulle fue nombrado Primer Ministro, confirmado por el parlamento y le fueron otorgados poderes especiales que le permitieron crear una nueva Constitución Política y la Quinta República. Estas se caracterizan por combinar elementos de las formas de gobierno presidencial y parlamentaria, estableciendo una nueva categoría a la que nos referiremos aquí como "forma de gobierno semi-presidencialista".

(C) Entre estos dos extremos se ubica una variedad, tal vez mejor representada por el caso de la República Federal de Alemania y su Primer Ministro (en alemán: *Bundeskanzler*, en español literalmente: canciller de la federación, pero sin la connotación de Ministro de Relaciones Exteriores). Este tipo de parlamentarismo podría describirse como un parlamentarismo controlado por los partidos políticos con un Primer Ministro *primus* entre desiguales que no es preeminente ni es igual. Puede no ser el líder de su partido, pero puede destituir a los ministros mientras ellos no lo podrán destituir. No obstante, los partidos políticos controlan en gran medida este proceso mediante los contratos de coalición vinculantes para el gobierno. Se destaca en estos casos una moción de censura, es decir, mecanismo de destitución del gobierno, que no es imposible de aplicar ni es accesible con total facilidad. En el caso alemán se denomina

moción de censura "constructiva" ("*konstruktives Misstrauensvotum*"), refiriéndose con ello a un requisito u obstáculo para la destitución del gobierno por parte del parlamento: El parlamento debe, junto con disponer de una mayoría de votos a favor de la destitución, disponer de una mayoría para la elección de un sucesor. De esta manera se evita, primero, que se produzcan vacíos en la figura del jefe de gobierno y, segundo, se dificulta las mociones de censura sin imposibilitarles totalmente. Esto le da al Primer Ministro alemán una mayor fuerza política que a su homólogo en un Gobierno por Asamblea pero menor en comparación el Primer Ministro inglés. Lo anterior se relaciona con modelos democráticos de competencia y de concordancia que serán expuestos más adelante.

Podría construirse una (D) cuarta variante de la categoría "Parlamentarismo", la que se caracteriza por la elección popular directa del Primer Ministro lo que lo convierte en un "General no destituible sin soldados". Aún con legitimidad propia, este Primer Ministro no es independiente del parlamento y tiene la mayoría parlamentaria asegurada. De todas formas, puede disolver el parlamento (y destituirse a si mismo), lo que puede provocar altas frecuencias de elecciones parlamentarias. Este no sería un caso de Semi-Presidencialismo, debido a que no se producen períodos de "*cohabitation*". Como categoría comparativista, sin embargo, esta variante de parlamentarismo es muy débil, ya que solo contiene un caso, el de Israel, y solo en los períodos legislativos posteriores a las elecciones de 1996, 1999 y 2001. La norma (Ley Básica) que establecía la elección directa del Primer Ministro israelí fue derogada al momento de iniciarse la segunda *intifada* del pueblo palestino.

### ***El Semi-Presidencialismo***

La idea de combinar las ventajas de la forma de gobierno presidencial con aquellas de la forma parlamentaria se materializó por primera vez, como hemos mencionado arriba, en plena Guerra de Argelia en Francia y responde a una crisis política provocada por una forma de gobierno parlamentaria de tipo asambleísta. La idea del semi-presidencialismo parte de la base que las formas duras de ambas formas anteriores pueden fallar, de lo que se deduce la motivación para buscar una solución mixta.

De esta manera, el gobierno semi-presidencial comparte con el presidencialismo el hecho que existe un Presidente de la República que no solo tiene funciones protocolares y representativas, sino que cumple un rol político como jefe de Estado. Este Presidente es electo por sufragio universal directo, entendiéndose lo último como que dispone de un proceso electivo que lo legitima directamente. Puede haber variaciones en este punto, pero el criterio *sine qua non* es que de ninguna manera, el Presidente de la República debe ser electo por el parlamento, para que el caso estudiado pueda ser calificado como semi-presidencial.

También existe un Primer Ministro quien es jefe del gobierno y que es líder del partido o de la coalición mayoritaria en el parlamento. Es evidente que en este caso, las figuras del jefe de Estado y del jefe de gobierno no recaen en la misma persona.

De esta forma se produce la "autoridad dual" constituyente de esta forma de gobierno. La dualidad en el poder se manifiesta de dos formas. Mientras el jefe de Estado (Presidente de la República) y el jefe de gobierno provienen del mismo partido político o coalición de partidos, opera una división de trabajo y de poderes: presidente se ocupa, principalmente, de las relaciones exteriores y de la defensa, y el jefe de gobierno (Primer Ministro) de los asuntos internos y políticas públicas. Si ambas autoridades provienen de partidos o sectores políticos distintos, la Constitución Política prevé una "cohabitation" de ambas que implica que todas las decisiones en todos los ámbitos deben ser tomadas en consulta y acuerdo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

En resumen, en los sistemas presidenciales el Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno y está aislado y protegido de la interferencia parlamentaria (por división de poderes). En los gobiernos semi-presidenciales opera un poder compartido en el cual el Presidente comparte el poder con el Primer Ministro y éste debe buscar apoyo parlamentario.

Como vemos, especialmente en esta categoría, la clasificación de las formas de gobierno no solo depende de las disposiciones constitucionales sino que también, y la vez en mayor medida, de la praxis política. En este punto se diferencia la mirada del Jurista constitucionalista de la del Cientista Político. Nuevamente, el caso francés ejemplifica esto. Tradicionalmente, el mandato del Presidente de la República duraba 7 años y el del Primer Ministro (junto a la Asamblea Nacional) 5 años. Con ello, la preferencia política del electorado podría cambiar entre elecciones y generar mayorías diferentes en las elecciones correspondientes al Presidente y al parlamento. Como hemos indicado, estos resultados conducirían a la cohabitación.

La Quinta República Francesa se caracterizó por tres períodos<sup>5</sup> de cohabitación: (1) El período comprendido entre 1986 y 1988 con el Presidente François Mitterrand del Partido Socialista y con Jacques Chirac del partido conservador, *Rassemblement pour la République* (RPR), como Primer Ministro; (2) el período de 1993 a 1995 con el socialista Mitterrand como Presidente y el *gaullista* Édouard Balladur como Primer Ministro; y (3) entre 1997 y 2002 con Jacques Chirac como Jefe de Estado y el socialista Lionel Jospin como Primer Ministro.

Muchas cohabitaciones fueron evitadas o impedidas, mediante la atribución presidencial de disolución de la Asamblea Nacional y consecuente convocatoria a elecciones parlamentarias anticipadas. Con este antecedente, el entonces Presidente de la República, Jacques Chirac, realizó un referendo el día 24 de septiembre de 2000 que redujo el mandato presidencial de 7 a 5 años. El resultado fue plasmado en la Ley Constitucional 2000-964 del 2 de octubre de 2000 y a partir de su entrada en vigencia con las elecciones presidenciales de 2002 las elecciones parlamentarias (Asamblea Nacional) y las presidenciales se efectúan en el mismo año y con muy pocas semanas de separación. De esta forma, la praxis política hace muy poco probable que se produzcan cohabitaciones en el futuro (a no ser que una disolución de la Asamblea Nacional altere la simultaneidad), alejándose Francia de la definición ideal-típica del semi-

---

<sup>5</sup> El período del mandato del Presidente Valéry Giscard d'Estaing del partido liberal *Union pour la démocratie française* (UDF) no es considerado como período de *cohabitation* aunque sus dos Primeros Ministros no pertenecieron a su partido. Chirac militaba en el RPM y Raymond Barre no tenía partido político.

presidencialismo. Hoy en día, los franceses se quejan de un hiper-presidencialismo, aunque la Constitución Política de Francia no ha removido la referencia a la forma de gobierno semi-presidencial.

## **I.2 Poder Legislativo**

Proponemos, de acuerdo a una definición propia, que entendamos que una cámara del poder legislativo de un Estado se compone de parlamentarios electos que participan en los procesos legislativos de este Estado. Si bien esta definición parece de sentido común, ésta conduce a conclusiones polémicas, como veremos más adelante. Además, proponemos tratar como sinónimos los conceptos "parlamento" y "congreso", así como los conceptos "parlamentario" y "congresista". Algunos autores establecen diferencias relacionadas con los roles de los parlamentos en gobiernos parlamentarios y gobiernos presidenciales, que para efectos de esta Estudio podemos pasar por alto.

### ***Unicameralidad***

Los parlamentos unicamerales no dividen la función parlamentaria en dos cámaras. El proceso legislativo completo es visto por todos los parlamentarios organizados, para tal efecto, en comisiones. Todos los parlamentarios disponen de los mismos mecanismos (electorales) de legitimación, aunque en algunos parlamentos la mitad de los parlamentarios es legitimada en elecciones con candidaturas unipersonales y la otra mitad con candidaturas por lista (sistema con doble voto).

### ***Bicameralidad***

Los parlamentos bicamerales requieren de mayores explicaciones. Su nombre indica que se componen de dos cámaras, identificadas generalmente como cámara "alta" y "baja" o como "Senado" y "Cámara de Diputados" o de "Representantes". No obstante, existe una larga lista de nombres que reciben las cámaras en sus respectivos países. Generalmente, en el proceso legislativo se inicia en una de las cámaras (cámara de origen) para ser concluido en la otra cámara (cámara revisora). Cuál es la cámara de origen y la revisora depende de las disposiciones constitucionales y de las materias que trata la Ley.

La bicameralidad se construye por lo general, aunque también ahí hay excepciones que será interesante identificar, con lógicas de representación distintas. Los mandatos o escaños en cámaras de Diputados suelen asignarse de acuerdo a la distribución del apoyo político que reciben los partidos políticos de parte de sus electores. Aunque los Diputados suelen elegirse en distritos electorales distribuidos por todo el país, y no en una distribución única nacional, la composición de la cámara "baja" generalmente refleja el espectro político del país en el momento de las elecciones parlamentarias. En contraste, la cámara "alta" o Senado, más bien típica para Estados federales y no unitarios, suele responder a una lógica de representación de los territorios o Estados federados. De esta forma se combinan, en los parlamentos bicamerales, una representación política con una representación territorial, con formas de legitimación y

procedimientos electorales distintos. Sabemos que esta es la teoría y que hay casos desviados (*deviant cases*), como el chileno, que disponen de dos cámaras pero con formas de legitimación idénticas.

Otro caso desviado, más complejo y más controvertido, es el de la clasificación de casos como el *Bundesrat* alemán que, una vez abstraído a sus criterios comparativos es bastante difundido. Gran parte de la literatura especializada identifica el caso alemán con la categoría de la bicameralidad, ya que existen dos cámaras, el *Bundestag* (asamblea federal) y el *Bundesrat* (consejo federal). También lo hace el gobierno alemán y sus órganos asociados en funciones comunicativas relacionadas con la educación cívica. En sus materiales, el *Bundesrat* es presentado como "algo muy parecido a los Senados en América Latina". Pero esta afirmación no es del todo plausible.

Recordemos los tres criterios comparativos inherentes a la definición propuesta: (1) La cámara analizada se compone de parlamentarios, (2) que son legitimados por elecciones parlamentarias y (3) que participan en procesos legislativos. El *Bundesrat* alemán no se compone de parlamentarios. Ni siquiera dispone de miembros permanentes, sino de votos asignados a los Estados federados de acuerdo a su número de habitantes. Cuando el *Bundesrat* es convocado a pronunciarse como segunda instancia parlamentaria sobre una Ley cuya materia atañe las competencias que radican en los Estados federados alemanes (*Länder*), se reúnen en las dependencias del *Bundesrat* los representantes de los Gobiernos de los Estados federados, por lo general el Primer Ministro correspondiente junto a los Ministros u otros expertos sectoriales que la Ley atañe. En consecuencia debemos asumir que, aunque esta segunda instancia legislativa responde a una lógica de representación territorial (típica para un senado), de acuerdo a los criterios comparativos explicitados, Alemania no dispone de un parlamento bicameral. Como tampoco es unicameral, debido a que dos instancias distintas participan en buena parte de los procesos legislativos (aquellos que atañen competencias que radican en los Estados federados), estaríamos en presencia de una tercera categoría de clasificación, siempre que Alemania no fuera el único caso.

La lógica de que la segunda instancia legislativa radica en representantes de los ejecutivos de Estados federados se repite en varios países y también en la Unión Europea (UE)<sup>6</sup> que dispone de un Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros) que opera como instancia legislativa junto al Parlamento Europeo y también responde a una lógica de representación territorial frente a la de representación del espectro político del Parlamento Europeo. No obstante, el

---

<sup>6</sup> La Unión Europea (UE) se define como *Staatenverbund*, neologismo alemán que suele no ser traducido a los otros idiomas de la UE. De todas maneras se debe entender algo parecido a una asociación de Estados – un sistema de gobierno multi-nivel en el que los Estados asociados colaboran más estrechamente que en una confederación, pero sin llegar a parecerse a un Estado federal, ya que los Estados conservan su soberanía. De esta manera, la forma de organización de la UE se ubicaría lógicamente entre las nociones de federación y confederación. De esta forma, podemos entender el *Staatenverbund* como institución supranacional que puede efectuar actos soberanos (como dictar leyes y ejercer jurisprudencia) en áreas anteriormente definidas, pero no puede definir sus competencias. Aquí opera el principio de la atribución, es decir, la autoridad de la UE no define las áreas en las que tiene competencia y solo puede dictar leyes en los ámbitos que le fueron atribuidos por medio de los tratados de la UE (Derecho Europeo Primario). Estos tratados que fundamentan la UE (p.ej. Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Niza 2001 y Lisboa 2007) solo pueden ser elaborados, firmados y modificados por los Estados (soberanos) miembros de la UE y les corresponde a sus parlamentos nacionales ratificarlos de acuerdo a las modalidades fijadas en las Constituciones políticas de estos Estados nacionales.

Consejo de Ministros no es una cámara parlamentaria sino una instancia (del proceso legislativo) en la que son representados los ejecutivos de los Estados miembros.

También Sudáfrica es presentado como un sistema bicameral, con una Asamblea Nacional como cámara "baja" y un Consejo Nacional de las Provincias como cámara "alta". Este último reemplazó en 1997 al recién creado Senado. El Consejo Nacional de Provincias se compone de 90 mandatos que se distribuyen en partes iguales, e independiente de su número de habitantes, entre las 9 Legislaturas Provinciales del país. De estos mandatos, 6 corresponden a miembros permanentes y 4 a "encargados especiales" entre los que se encuentra el Primer Ministro de cada provincia y los expertos sectoriales de la materia que trata la ley en debate. De esta forma, el Consejo Nacional de Provincias no es un Senado ni una segunda cámara parlamentaria, de acuerdo a nuestros criterios de comparación, debido a que se compone parcialmente de representantes de los poderes ejecutivos de los Estados federados. No obstante su función es la representación territorial y étnica-cultural en el proceso legislativo.

El poder legislativo de la Federación Rusa también es presentado como bicameral, debido a que la Asamblea Federal está compuesta por dos instancias legislativa, la *Duma* (cámara "baja") el Consejo Federal (cámara "alta"). El Consejo Federal representa a los 83 "sujetos federados" (pertenecen a distintos niveles de la división administrativa del país) los que disponen de 2 mandatos cada uno, un mandato para un representante del poder ejecutivo y uno para el poder legislativo de cada sujeto federado. Hasta una reforma en el año 2000, el representante del ejecutivo de cada sujeto federado era, por defecto, su jefe de gobierno. Desde entonces es designado un encargado especial. Nuevamente estamos en presencia de una segunda instancia legislativa que no cumple con todos los criterios para ser considerada como una cámara parlamentaria. Y los casos que representan esta tercera categoría de clasificación suman y siguen.

La presentación del siguiente caso desviado (*deviant case*), aunque por razones distintas, puede provocar mayores debates y ser aún más polémico. Nos referimos al caso del Reino Unido, comprendido por muchos expertos por caso ideal-típico de la bicameralidad. Sostendremos aquí que el caso británico no es bicameral y lo hacemos recurriendo a los mismos criterios comparativos enunciados anteriormente. La *House of Lords* (también *House of Peers*, cámara de los nobles) del parlamento británico está compuesto por dos clases de miembros: los nobles mundanos (*Lords Temporal*) y los nobles espirituales (*Lords Spiritual*). Los últimos son autoridades eclesiásticas, dos de ellos son arzobispos y 24 son obispos de la Iglesia Anglicana. Ellos ocupan su cargo en la *House of Lords* mientras dura su cargo eclesiástico. De los 778 miembros de la *House of Lords*, 665 son lores (*Lords*) vitalicios. Ellos son propuestos por el Primer Ministro o por la *Lords Appointment Commission* y son nombrados por la Reina. No pueden heredar su título. Por siglos, los *Lords Temporal* han sido nobles que heredaban título de nobleza y con ello su cargo en la *House of Lords*. La Ley *Life Peerages Act* de 1958 limitó la cantidad de cargos heredables a 92.

Aquí hay suficientes argumentos para respaldar la afirmación de que la cámara "alta" del parlamento británico no está compuesta por parlamentarios electos. Pero además, la *House of Lords* no tiene funciones legislativas sino que de jurisprudencia en un contexto de derecho consuetudinario, por lo que tampoco cumple con este tercer criterio comparativo. De esta manera se hace

plausible el argumento que el parlamento británico no es bicameral o que, al menos se trata de un *deviant case*.

### **I.3 Formas de Articulación de Intereses**

#### ***Los criterios para la comparación de sistemas electorales***

##### ***a) Tamaño y distribución de las circunscripciones electorales***

Asumiremos el concepto de circunscripción electoral como genérico para la circunscripción única nacional en las elecciones presidenciales, para los distritos electorales en las elecciones de diputados, para las circunscripciones senatoriales, para las comunas en tanto circunscripciones en las elecciones de los alcaldes y de los concejales, así como para las circunscripciones provinciales en las elecciones de consejeros regionales.

El **tamaño** de cada circunscripción electoral está definido por los escaños disputados o disponibles en ella y no por la extensión geográfica de la misma ni por la cantidad de habitantes/ electores. En este sentido distinguimos circunscripciones uninominales que disponen de un escaño (p.ej. en elecciones presidenciales o de alcaldes) y circunscripciones plurinominales con más de un escaño por circunscripción. Las circunscripciones plurinominales, a su vez, se diferencian en circunscripciones plurinominales uniformes, que son aquellas con un número de escaños igual para todas las circunscripciones, y circunscripciones plurinominales variables, que disponen de un número variable de escaños por circunscripción. También se clasifican subtipos de circunscripciones plurinominales variables: circunscripción pequeña con 2-5 escaños, circunscripción mediana con 6-10 escaños y circunscripción grande con más de 10 escaños. En el caso chileno hay sensibilidad por el concepto de la binominalidad que no es otra cosa que el tamaño de las circunscripciones en las elecciones de Diputados y Senadores que es plurinomial uniforme de valor dos.

El tamaño uniforme o variable de la circunscripción determina el efecto sobre la representatividad del sistema electoral. Es decir, al disponer del mismo número de representantes las circunscripciones con muchos habitantes/ electores y las circunscripciones de pocos habitantes/ electores, la ratio o relación entre representantes y representados varía significativamente. En Chile esta variación alcanza una brecha entre 23.913 electores por Diputado en algunas comunas de la Región de la Araucanía hasta 116.871 electores por Diputado en Puente Alto.<sup>7</sup> Este efecto puede ser deseado, ya que sobre-representa la población rural, postergada en muchos otros aspectos, pero también sabemos que el voto tendencialmente progresista se concentra en sectores urbanos y el voto tendencialmente conservador en sectores rurales, por lo que la sobre-representación de la población rural se traduce en la sobre-representación del voto conservador. La definición de un tamaño plurinomial variable ayuda a solucionar los problemas de representatividad.

---

<sup>7</sup> Véase Nohlen, Dieter: "Elecciones y sistemas electorales", Ed. Nueva Sociedad, Caracas 1995, p. 146.

El tamaño uniforme de las circunscripciones contribuye también a distorsiones en la proporcionalidad de la distribución de la representación política. Veamos el siguiente ejercicio con valores hipotéticos. Una circunscripción en la que se disputan mil escaños es meramente hipotética pero permite ilustrar que circunscripciones de gran tamaño permiten convertir el apoyo electoral obtenido en escaños de representación con una proporcionalidad matemática casi exacta. En la medida que el tamaño de las circunscripciones disminuya, las distorsiones a la proporcionalidad aumentan, debido a que el apoyo electoral no puede ser traducido en escaños con precisión matemática (los escaños siempre serán números enteros). Las circunscripciones binominales (plurinominales uniformes de valor dos), si bien pueden regirse por el principio proporcional en la conversión de votos en escaños, generan las mayores distorsiones respecto de la proporcionalidad dentro de este grupo. Al mismo tiempo, los tamaños pequeños de las circunscripciones aumentan las barreras para la entrada de partidos pequeños al parlamento (barreras naturales).

Tamaño de la Circunscripción	Apoyo electoral	Escaños	% de Representación	Distorsión
1.000	74,3%	743	74,3%	0%
100	74,3%	74	74,0%	-0,3%
10	74,3%	7	70,0%	-4,3%
2	74,3%	2	100,0%	+25,7%

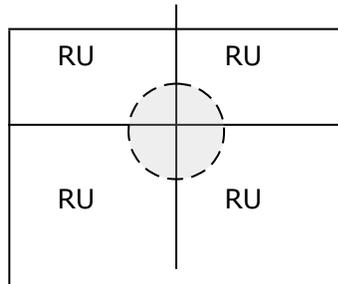
La **distribución** de las circunscripciones electorales es de importancia fundamental para los resultados electorales y de representación política. Además, debido a procesos migratorios y nuevas realidades demográficas, no pueden ser permanentes y deben ser redefinidas periódicamente. Por ambas razones, la distribución de las circunscripciones suele constituir el tema más debatido en torno a los sistemas electorales. Es tal su importancia que Nohlen afirma que "quien define la distribución de las circunscripciones, define el resultado electoral."<sup>8</sup> Esto porque la distribución de las circunscripciones no solo define la proporción poblacional por escaño, sino que define qué fracción de la población otorga su apoyo electoral a qué candidatos.

La manipulación de la distribución de las circunscripciones con el objetivo de obtener determinados resultados electorales en la Ciencia Política es denominada *gerrymandering* en referencia a un representante estadounidense famoso por estas prácticas (su apellido era Gerry). Conociendo la distribución espacial de simpatizantes y electores potenciales de una determinada tendencia, es posible delimitar las circunscripciones para (a) asegurar el triunfo en circunscripciones uninominales o (b) para aumentar o disminuir la representación de una tendencia política determinada en circunscripciones plurinominales.

---

8 Idem.

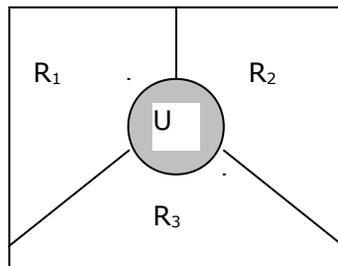
Veámoslo con un ejemplo: En una zona urbana con tendencia social-progresista rodeada de sectores rurales con tendencia conservadora existen dos formas de distribuir cuatro circunscripciones. Una primera delimitación define cuatro circunscripciones electorales en la que participan electores urbanos y rurales. Los resultados son impredecibles.



**Resultados posibles:**

Partido social-progresista	vs.	Partido conservador:
0 escaños	vs.	4 escaños
1 escaño	vs.	3 escaños
2 escaños	vs.	2 escaños
3 escaños	vs.	1 escaño
4 escaños	vs.	0 escaños

De disponer del poder para la delimitación interesada de las circunscripciones conviene definir su distribución, confinando al adversario a su bastión electoral, creando una circunscripción meramente urbana y tres meramente rurales. El resultado electoral es más que predecible y queda en evidencia la relevancia de esta dimensión de cada sistema electoral.



**Resultado más probable:**

Partido social-progresista:	1 escaño
Partido conservador:	3 escaños

**b) Las formas de presentación de las candidaturas**

Según las formas de candidatura, las elecciones se distinguen en elecciones con candidaturas unipersonales y candidaturas por lista. Las candidaturas por lista pueden ser diferenciadas, conociéndose tres tipos de ellas:

En el caso de las listas cerradas y bloqueadas el elector sólo puede votar en bloque por un partido. El orden de los candidatos es establecido por los gremios de los partidos. Los candidatos dependen del apoyo de su partido. Esta opción les permite a los partidos planificar la composición de sus grupos parlamentarios y se reconoce en la papeleta de votación por un solo espacio para una marca al lado de la lista.

Las listas cerradas y no bloqueadas permiten que el elector decida quiénes deben representar al partido. Los partidos se limitan a estructurar esta decisión. Es decir, El elector puede cambiar el orden de los candidatos definidos por el partido. Los candidatos dependen no sólo del apoyo al partido sino también a su persona. Esta variante es reconocida en la papeleta de votación porque hay un espacio para la marca al lado de cada nombre o candidato.

Las lista abiertas permiten al elector pasar por encima de las fronteras partidistas y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido es sólo una propuesta. De esta forma se puede afirmar que las candidaturas por lista afectan la relación entre el elector y el candidato así como entre el candidato y el partido político. Las listas abiertas van de la mano con formas de votos múltiples, debido a que un voto único no puede ser distribuido entre varios candidatos o listas.

Gran parte de los casos presentados por la prensa nacional como irregulares o efectos del "binominal" son, en realidad, casos que se explican por un efecto "lista", es decir, lo que se percibe como injusto es el efecto de la presentación de candidatos por lista. Es un tema relevante para llevarlo al debate público.

### **c) Formas de voto o procedimientos de votación**

Los procedimientos de votación se relacionan estrechamente con las formas de candidaturas. Podemos distinguir las siguientes formas de voto:

- Voto único: cada elector tiene 1 voto (todas las elecciones en Chile)
- Voto preferencial: en listas cerradas no bloqueadas o listas abiertas, elector tiene un voto mediante el cual puede expresar su preferencia por un candidato determinado
- Voto múltiple: cada elector tiene varios votos o tantos como hay escaños en su circunscripción
- Voto múltiple limitado: el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción
- Voto alternativo: el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias (Irlanda y Malta, voto único transferible)
- Sistema de Acumulación: el elector tiene varios votos y puede acumularlos a favor de uno o varios candidatos
- Sistema *panachage*: el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes
- Sistema de doble voto: el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal (Alemania)
- Sistema de voto simultáneo: el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones

¿Cómo se relacionan las formas de lista con los procedimientos de votación?

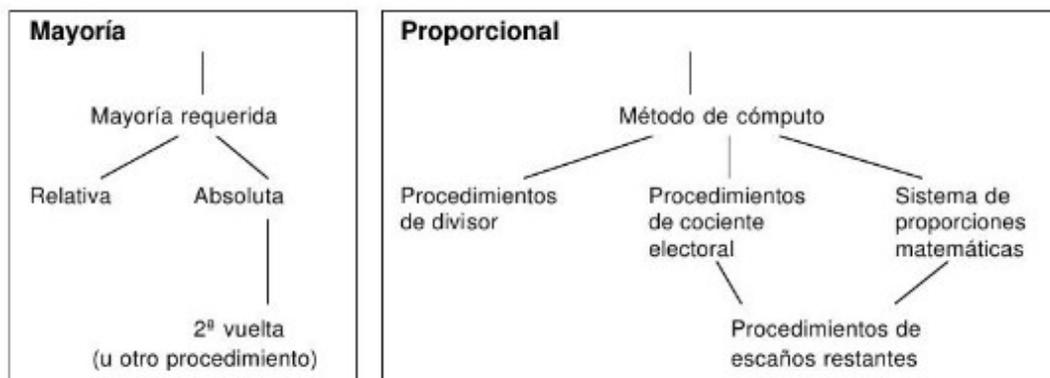
Formas de Lista	Procedimiento de Votación
Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es fijo	El elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto
Lista cerrada no bloqueada: el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista	El elector tiene un voto por un candidato. Con este puede variar el orden de postulación en 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
Lista abierta: libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas	El elector tiene varios votos y puede configurar su lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos (panachage)

**d) Fórmulas para la conversión de votos en escaños**

La decisión acerca de las fórmulas de conversión de votos en escaños suele ser uno de los temas del debate sobre reformas electorales muy publicitados pero representa una dimensión menos importante para la configuración del resultado electoral. Aún así, éstas también inciden en el resultado electoral, ya que tienen dos efectos: Un efecto sobre la atribución de escaños misma y uno sobre el comportamiento electoral (partidos sin oportunidades no reciben votos).

Los sistemas electorales reflejan (en el caso ideal) las condiciones y costumbres sociales y culturales del país y tienen un efecto deseado sobre el sistema de partidos políticos. El primer lugar se debe distinguir entre dos fórmulas decisorias o **principios de representación** – el principio mayoritario y el principio proporcional. Aquellos sistemas que se rigen por el principio mayoritario priorizan el efecto concentrador en el sistema de partidos políticos, asumiendo la distorsión en las preferencias electorales y escaños, con el objetivo de obtener mayorías claras y estables. Por el otro lado, el principio proporcional busca alcanzar una representación parlamentaria lo más fiel posible a la proporción de las preferencias electorales alcanzadas.

El principio mayoritario puede requerir de una mayoría relativa (tb. llamada simple) o puede requerir de una mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los votos válidamente emitidos (50% más un voto). El principio de mayoría absoluta a menudo requiere de un segundo procedimiento para su definición. Este puede ser una segunda vuelta electoral (ballotaje) o de una decisión de otra autoridad (p.ej. del parlamento). El principio proporcional conoce tres métodos de cómputo o fórmulas de conversión de votos en escaños: (1) los procedimientos de divisor, (2) los procedimientos de cociente electoral y (3) los procedimientos de proporciones matemáticas. El siguiente gráfico visualiza todas las opciones.



La mayor complejidad radica en las fórmulas correspondientes al principio proporcional por lo que profundizaremos en ellos. Los **procedimientos de divisor**, también llamados procedimientos de cifra mayor, se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores. Esto produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan a los mayores cocientes (cifras mayores). El más conocido procedimiento de divisor es el método D'Hondt (elaborado por Víctor D'Hondt, matemático belga de fines siglo XIX) cuya serie de divisores es idéntica a la de los números naturales. Este método es utilizado en las elecciones por principio proporcional en Chile.

Veamos un ejemplo para ésta fórmula. En una circunscripción hipotética de tamaño 10 (10 escaños) son emitidos 10.000 votos. Los resultados se distribuyen de la siguiente manera. Lista A: 4.160 votos; Lista B: 3.380 votos; Lista C: 2.460 votos. Para calcular cuántos escaños corresponden a cada lista se debe dividir los resultados por 1 - 2 - 3 - 4 - 5 etc. Los 10 escaños son asignados a las listas que presentan los cocientes mayores.

Partido A	Partido B	Partido C
4.140 votos	3.380 votos	2.460 votos
÷1 = 4.160 (1)	÷1 = 3.380 (2)	÷1 = 2.460 (3)
÷2 = 2.080 (4)	÷2 = 1.690 (5)	÷2 = 1.230 (7)
÷3 = 1.386 (6)	÷3 = 1.126 (8)	÷3 = 820
÷4 = 1.040 (9)	÷4 = 845 (10)	÷4 = 615
÷5 = 832	÷5 = 676	÷5 = 492
<b>4 escaños</b>	<b>4 escaños</b>	<b>2 escaños</b>

El método D'Hondt se caracteriza por su serie específica de divisores pero existen también otros:

- D'Hondt serie de divisores: 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7
- Saint-Laguë: 1 - 3 - 5 - 7 - 9
- Saint-Laguë (2): 0,5 - 1,5 - 2,5 - 3,5 - 4,5 - 5,5
- Serie fija: 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 (método equilibrado)

La ventaja de los procedimientos de divisor radica en que logra asignar todos los escaños en un solo procedimiento, lo que facilita la comprensión de la fórmula por parte de la ciudadanía y otorga legitimidad a los resultados electorales. La desventaja radica en que el método D'Hondt no evita las distorsiones a la proporcionalidad y suele favorecer o fortalecer a las mayorías en desmedro de las minorías.

Los **procedimientos de cociente electoral** se caracterizan por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos por ellos recibidos (el concepto de "voto válidamente emitido" sólo existe en algunos países latinoamericanos). El cociente resulta de la operación de división, donde el dividendo es siempre igual al número de votos válidamente emitidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada. Dentro de este procedimiento hay tres fórmulas o variantes de fórmula: (1) La llamada fórmula de cociente electoral simple/ natural o método de Thomas Hare. En ella el divisor es idéntico al número de escaños disputados. Es decir, para obtener el cociente electoral se debe dividir el número de votos válidamente emitidos por el número de escaños a asignar. (2) La fórmula Hagenbach-Bischoff, considera un divisor que se compone del número de escaños más uno. (3) Es posible aumentar el divisor aún más, de modo que tenemos las fórmulas siguientes:

$\frac{\text{Votos}_\text{ válidamente}_\text{ emitidos}}{\text{No.}_\text{ Escaños}}$	Fórmula de cociente electoral simple o natural Método de Hare
$\frac{\text{Votos}_\text{ válidamente}_\text{ emitidos}}{\text{No.}_\text{ Escaños}_\text{ +}_\text{ 1}}$	Fórmula Hagenbach-Bischoff
$\frac{\text{Votos}_\text{ válidamente}_\text{ emitidos}}{\text{No.}_\text{ Escaños}_\text{ +}_\text{ 2}}$	Fórmula del cociente electoral modificado

La siguiente tabla visualiza los efectos del empleo de cada una de las fórmulas. El ejemplo supone una circunscripción con mil votos y 5 escaños por asignar.

Nombre	Fórmula	Cuociente electoral	Partido A 350 votos	Partido B 220 votos	Partido C 180 votos	Partido D 160 votos	Partido E 90 votos	Escaños restantes
Hare	$\frac{1.000}{5}$	200	1	1	0	0	0	3
Hagenbach-Bischoff	$\frac{1.000}{5 + 1}$	166	2	1	1	0	0	1
Cociente modificado	$\frac{1.000}{5 + 2}$	142	2	1	1	1	0	0

En nuestro ejemplo, la fórmula simple y la de Hagenbach-Bischoff no permiten asignar todos los escaños. Existen escaños remanentes que deben ser distribuidos mediante un segundo procedimiento de conversión de votos en escaños. El número de escaños restantes es incluso mayor al de los escaños asignados en el primer procedimiento. Un segundo procedimiento abre nuevas posibilidades, pero también complejidades. Al disponer de circunscripciones pequeñas (distorsión de la proporcionalidad) los escaños restantes pueden distribuirse para compensar la desproporcionalidad. Al fin y al cabo, la función de los escaños restantes depende de la fórmula y de si todos los partidos participan en la asignación de los mismos o sólo aquellos que ya recibieron escaños en el primer procedimiento.

Conocemos cuatro métodos para la asignación de los escaños restantes: (1) el método del resto mayor; (2) el método del resto menor; (3) el método del reparto de restos y (4) el método del medio mayor (o residuo mayor). Cada uno de ellos produce un resultado final distinto y debe ser consensuado al momento de definir los elementos del sistema electoral. Esta complejidad es una de las razones por la que muchos países prefieren un procedimiento de divisor o en particular el método de Víctor D'Hondt.

El **procedimiento de proporciones matemáticas** aplicado a sistemas electorales por el matemático alemán Niemeyer, pero muy similar al método de Thomas Hare, propone multiplicar la cantidad de votos válidos obtenidos por un partido por el número de escaños por asignar y dividido entre el número total de votos válidamente emitidos. Este procedimiento matemático básico es conocido como "la regla del tres". Los partidos obtienen tantos escaños como números enteros resulten. También hay escaños restantes los que se distribuyen según el mayor de los restos (decimales).

En nuestro ejemplo suponemos una circunscripción en la que se emiten 25 mil votos en una elección de candidatos para 21 escaños.

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
Votos recibidos	10.000	8.000	4.000	3.000
Fórmula	$\frac{10.000}{25.000} \times 21$	$\frac{8.000}{25.000} \times 21$	$\frac{4.000}{25.000} \times 21$	$\frac{3.000}{25.000} \times 21$
Resultado	8,40	6,72	3,36	2,52
Escaños	8	6	3	2
"restos" decimales	0,40	0,71	0,36	0,52
Escaños	8	6+1	3	2+1

### e) Barreras legales y naturales

Un tema no puede quedársenos en el tintero y es el de las **barreras legales**. En los sistemas que las prevén, la participación de los partidos en la asignación proporcional de escaños depende de la obtención de un mínimo de votos o ganen votos directos en las circunscripciones. Estas barreras se pueden referir a un porcentaje en el apoyo electoral a nivel nacional (limita partidos regionales) o a nivel de la circunscripción. También es importante el momento en que se aplica la barrera legal. Barreras legales existen en los siguientes países (1994):

País	Barrera Legal	Forma de Utilización
Alemania	5%	A nivel nacional o ganar 3 escaños directos (en circunscripciones uninominales)
Argentina	3%	En la circunscripción
Dinamarca	2%	A nivel nacional (para participar en el segundo procedimiento de asignación de escaños)
España	3%	En la circunscripción
Israel	1,5%	A nivel nacional
Italia	4%	A nivel nacional
Japón	4%	A nivel nacional
Liechtenstein	8%	Nacional = Circunscripción
Nueva Zelanda	4%	A nivel nacional
Sri Lanka	12,5%	En la circunscripción
Suecia	4%	A nivel nacional
	12%	En la circunscripción

El porcentaje de la barrera legal y su forma de aplicación tienen importancia para la clasificación de los sistemas electorales con representación proporcional en subtipos. También depende de ello el efecto político que pueden tener las barreras, ya que generalmente producen un efecto concentrador al evitar la fragmentación de los sistemas de partidos por la presencia de partidos políticos muy pequeños (multipartidismo moderado).

Diferenciamos de las barreras legales las **barreras naturales**. Estas están dadas por el tamaño pequeño de las circunscripciones (como vimos en un ejercicio más arriba), ya que circunscripciones pequeñas dificultan el acceso a la representación a partidos pequeños. En una circunscripción binominal una lista requiere de un apoyo electoral de cerca del 30% para tener una opción a un escaño.

En este contexto podemos clasificar los sistemas electorales de representación proporcional en 3 subtipos: (1) sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad lo más exacta posible (representación proporcional pura) sin barreras naturales (circunscripciones pequeñas) ni artificiales (barreras legales); (2) sistemas proporcionales que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios, por lo general, mediante una barrera natural (circunscripciones electorales pequeñas) y que provocan resultados electorales desproporcionales de manera que se ven favorecidos los partidos grandes en perjuicio de los pequeños (representación proporcional imperfecta) y (3) sistemas proporcionales que dificultan lograr escaños parlamentarios, por lo general, mediante una barrera legal o un límite de escaños. Sin embargo, luego de eliminar la multiplicidad de partidos los escaños se distribuyen proporcionalmente entre los partidos que quedan. Por ejemplo:

	Exclusión de los partidos pequeños	Ventajas para partidos grandes	Ventajas para el partido más grande	Efecto concentrador sobre el sistema de partidos	Efecto de "formación de mayorías"	
Países Bajos	No	No	No	No	No	1er tipo
Israel	No	No	No	No	No	
España	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	2do tipo
Portugal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Alemania	Sí	No	No	Sí	No	3 er tipo
Suecia	Sí	No	No	Sí	No	

#### I.4 Análisis comparado de los Regímenes Políticos

##### ***Los modelos democráticos consociativo y de competencia***

El politólogo comparativista holandés Arend Lijphart se ha especializado en el análisis de las instituciones y procesos políticos de los regímenes democráticos. En una publicación muy connotada<sup>9</sup> distingue dos tipos ideales de régimen democrático: el modelo de la democracia consociativa y el modelo de competencia, también llamado modelo de Westminster o modelo de mayorías. A continuación expondremos brevemente los criterios comparativos para la clasificación y algunas consecuencias de su aplicación.

9 Lijphart, Arend: "Democracy in plural societies: A comparative exploration", Yale University Press, New Haven 1977.

Si bien, desde el teórico de la democracia, Robert Dahl<sup>10</sup>, el pluralismo de ideas y la competencia entre ellas y sus portadores, los partidos políticos, es criterio constituyente de regímenes democráticos, existen grados de competencia. Si observamos el caso británico vemos un proceso político caracterizado por una fuerte competencia entre dos partidos grandes (sistema bipartidista) cuya competencia es, por naturaleza, irreconciliable por lo que solo puede haber un ganador, solo un partido gobernante. No es posible, o es al menos muy poco probable, que se formen gobiernos de coalición entre Laboristas y Torries. Siempre uno de ellos será gobierno, el otro oposición. Y la probabilidad que se alternen en el gobierno es muy alta. La oposición tiene una real oportunidad de convertirse en mayoría (competitividad de las elecciones) y como gobierno tomará sus decisiones sin la participación de la oposición. En estos contextos suelen operar sistemas electorales que se rigen por el principio mayoritario ("quien gana, lo gana todo"). Este modelo democrático es más bien típico para los sistemas políticos anglosajones. La relación entre Demócratas y Republicanos en los estados Unidos de América es bastante similar. Arend Lijphart denominó esta forma de comprender y practicar la democracia como **modelo de Westminster**. El *Palace of Westminster* es la sede del Parlamento británico.

Se diferencia de la anterior, una forma de convivencia democrática denominada **modelo consociativo**. Esta suele darse en sociedades con clivajes múltiples de tipo étnico, cultural, lingüístico y religioso en las que las minorías no pueden ser ignoradas por el respectivo partido gobernante. Al disponer de una mayor fragmentación social, estos sistemas políticos deben garantizar una mayor inclusión de todas las corrientes de pensamiento su participación en decisiones gubernamentales. En este modelo democrático no suelen confrontarse irremediamente el gobierno y la oposición. El sistema está diseñado para que tanto ganadores como perdedores colaboren. En otras palabras, el ganador de la mayoría de las preferencias electorales debe compartir su poder con el perdedor en la contienda electoral. Así todos los grupos de población toman parte de los procesos de toma de decisión. El margen de acción de los gobiernos es más pequeño, ya que están obligados a considerar a la oposición. De esta forma, las decisiones gubernamentales suelen darse como paquetes o como contratos de coalición que refleja las negociaciones entre los bloques o partidos políticos.

Para contextualizar lo anterior veamos brevemente el caso del parlamentarismo alemán. El partido que gane las elecciones parlamentarias con mayoría simple será el encargado de formar el gobierno, para lo que debe entablar negociaciones con alguno de los partidos "perdedores" para formar una coalición de gobierno. Esta coalición debe disponer de la mayoría absoluta de los escaños del parlamento. El partido minoritario, que a menudo es adversario político del ganador, intentará incluir sus temas relevantes en el programa de gobierno conjunto. Las negociaciones de coalición incluyen también decisiones de personal. Así, varios líderes del socio minoritario de la coalición integran el gabinete, que por lo general es liderado por el líder del partido ganador. Solemos ver al canciller del partido ganador y al Ministro de Relaciones Exteriores del socio de coalición. Esto grafica la relevancia del partido "perdedor" en el gobierno. Con una barrera legal del 5%, un partido pequeño solo debe obtener mínimamente este apoyo electoral para tener una oportunidad de formar parte

10 Dahl, Robert: "A Preface to Democratic Theory", Chicago 1956; Dahl, Robert: "Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consensus", Chicago 1967.

del gobierno.

En consecuencia, concepto coalición describe una alianza de partidos cuyo propósito es la de incluir a la minoría política en las labores de gobierno. Se diferencia de ello el concepto de pacto electoral que se organiza antes de las elecciones y suele abarcar partidos de una misma fracción del espectro político y no adversarios políticos. Defendemos de esta forma la idea de diferencias conceptualmente coaliciones de pactos electorales. En Chile no existiría, entonces, gobiernos de coalición sino que pactos electorales para aspirar al gobierno.