

# Reforma al sistema electoral binominal: elementos para un marco común de discusión

**Daniel Briebe M.**

## Introducción

Independientemente de los méritos o deméritos ‘objetivos’ que tenga o haya tenido el sistema electoral binominal chileno, es un hecho que éste se encuentra transversalmente cuestionado en la actualidad, no sólo desde amplios sectores de la opinión pública sino también desde la academia y aun desde los mismos actores políticos<sup>1</sup>. Puesto que la legitimidad es una propiedad fundamental de las instituciones políticas –incluyendo las electorales–<sup>2</sup>, urge retomar una vez más la discusión acerca de si conviene mantener, perfeccionar o sustituir el sistema electoral binominal; y, en caso de que se requiera mejorarlo o sustituirlo, evaluar críticamente las alternativas disponibles. Más aún, y aunque parezca innecesario decirlo, es indispensable que dicha discusión se dé desapasionadamente y en base a un análisis crítico y comparativo de los efectos esperables de las diferentes alternativas que se consideren. Dado el casi universal consenso que parece estar emergiendo a través del espectro político en que el binominal ha cumplido su ciclo, urge más que nunca pensar autónomamente acerca de las virtudes y defectos del actual sistema y

**Dado el casi universal consenso que parece estar emergiendo a través del espectro político en que el binominal ha cumplido su ciclo, urge más que nunca pensar autónomamente acerca de las virtudes y defectos del actual sistema y sobre las formas de mejorarlo.**

---

<sup>1</sup> Por cierto, este cuestionamiento proviene de los sectores más informados de la población. Es importante recordar que amplias capas de la ciudadanía no saben en qué elecciones se aplica el binominal ni comprenden su funcionamiento (UDP, 2013).

<sup>2</sup> Nohlen (2006).

sobre las formas de mejorarlo. Como decía el académico y experto electoral Diehter Nohlen hace ya más de seis años, en la discusión chilena “[s]e observan incluso síntomas de odio al sistema binominal y erupciones de irracionalidad”<sup>3</sup>, que deben ser evitadas si no queremos emprender una reforma por las razones equivocadas y posiblemente en una dirección incorrecta.

En este documento, intentaré exponer de manera sintética algunos elementos centrales que se deben tener en cuenta para discutir una reforma al sistema binominal. Lo haré en tres secciones. En la primera, discutiré algunos temas previos sobre los sistemas electorales en general, asociados a los alcances esperables de una reforma, su relación con los sistemas de partidos y la gobernabilidad, y las propiedades generales y específicas contra las cuales debiésemos evaluar cualquier sistema electoral. En la segunda sección, discutiré los méritos y defectos del sistema binominal a la luz de dichos criterios. En la tercera, analizaré (brevemente) las ventajas y desventajas de las tres direcciones de reforma posible: hacia un sistema uninominal, hacia un sistema proporcional o hacia un sistema mixto o combinado.

## I. Sistemas electorales: gobernabilidad, sistemas de partidos y reforma electoral

**a) Los sistemas electorales no hacen magia –pensar que por sí solos solucionarán los principales problemas de una democracia es una fantasía de la ingeniería electoral.** Los sistemas electorales suelen concentrar la atención de ciudadanos y analistas, porque son una de las pocas (aparentemente) ‘variables independientes’ del sistema político, es decir, que pueden ser modificadas exógenamente con la intención de generar efectos en otras variables no manipulables directamente, como el número de partidos, la moderación ideológica del sistema de partidos o, incluso, la calidad del proceso de representación en su conjunto. No obstante lo extendido de este supuesto, lo cierto es que la relación entre los sistemas electorales y los otros componentes del sistema político –el sistema de gobierno y el sistema de partidos– es bastante más interdependiente, compleja y contingente que lo que habitualmente se reconoce. Por ejemplo, Italia ha pasado en los últimos 20 años por tres sistemas electorales distintos sin que ello haya

---

<sup>3</sup> Nohlen (2006), p.193.

producido una política estable y de alta calidad bajo ninguno de ellos<sup>4</sup>. Inversamente, entre los países que lideran los rankings de calidad de democracia en el mundo nos encontramos con países con sistemas proporcionales (e.g.: la mayor parte de los europeos y Nueva Zelanda), uninominales (Estados Unidos, Reino Unido) y mixtos (Alemania). Por ello, y a pesar de que el sistema electoral ciertamente no es irrelevante, es necesario reconocer que su poder para afectar la calidad de la política es limitado. En ese sentido, el uso del binominal como ‘atajo interpretativo’<sup>5</sup> para diagnosticar todos los males de la política chilena es singularmente sospechoso. Conversamente, poner todos los huevos para una mejor política en la canasta de la reforma electoral es una estrategia riesgosa y probablemente desilusionadora.

**b) Son los partidos los que (normalmente) escogen el sistema electoral (y los que ciertamente tendrán que consentir en una reforma al binominal).** Si bien la fantasía de muchos científicos políticos es diseñar el sistema electoral perfecto, lo cierto es que –salvo circunstancias extraordinarias, como las de Chile en 1989– son los partidos políticos los que reforman los sistemas electorales. Por ello, la relación entre sistema electoral y sistema de partidos es esencialmente circular e interdependiente: si bien los sistemas electorales tienen efectos sobre el sistema de partidos (si bien no siempre los anticipados), son los partidos los que en último término aprueban o rechazan modificar el sistema vigente<sup>6</sup>. Por ello, más que pensar el sistema electoral como la ‘llave maestra’ del sistema, es bueno pensarlos como un *modus vivendi*, es decir, un acuerdo entre los partidos políticos que regula las formas de competencia entre ellos: *“Los partidos políticos ya existentes tienden a escoger sistemas electorales que, antes que generar nuevos sistemas de partidos por sí mismos, cristalizarán, consolidarán o reforzarán las configuraciones de partidos ya existentes”*<sup>7</sup>. En otras palabras, son los actores los que diseñan sus propias reglas de interacción. Por ello, es difícil que se dé un cambio en el sistema electoral sin que los partidos incumbentes sientan que está en su propio interés el efectuarlo. Por ejemplo, Colomer (2005) ha mostrado convincentemente cómo el paso en la mayor parte de Europa desde el sistema uninominal al sistema proporcional moderno se dio en las

---

<sup>4</sup> D’Alimonte et al (2012).

<sup>5</sup> Auth (2005).

<sup>6</sup> Ver Colomer (2005); Nohlen (2006).

<sup>7</sup> Colomer (2005), p.1.

primeras décadas del siglo XX cuando los partidos incumbentes (liberales y conservadores) se vieron amenazados por el ascenso de los partidos obreros socialistas. En suma, *fue la creación de sistemas multipartidistas la que forzó el cambio a sistemas electorales proporcionales, y no al revés.*

**c) No existe un sistema político ideal ni un ‘best practice’ importable: los sistemas electorales no se copian, se diseñan.**

Nuevamente, la fantasía de la ingeniería electoral es que importando un sistema de características técnicas impecables se puede producir un cambio dramático sobre la calidad de representación de un país. No obstante, los expertos electorales enfatizan que un buen sistema electoral es aquél que se adapta a las características locales y que, por ello, es mejor diseñar un sistema propio que copiar ciegamente uno importado. En Chile, una característica central de nuestra política -desde el último tercio del siglo XIX hasta nuestros días- es su multipartidismo. El binominal fue un ejemplo extremo de intento por eliminar esta característica de nuestra política, pero la adaptación estratégica de los múltiples partidos existentes pudo más. Por ello, el binominal no ha supuesto -en más de 20 años- una disminución en el número de partidos existentes respecto a lo que había a comienzos de los años '90<sup>8</sup> o incluso respecto a 1973. Por cierto, el binominal probablemente ha tenido un efecto importante sobre la *mantención de la estructura de coaliciones* que se formó en 1988. Por ello, el binominal ha tenido efectos sobre la forma de interacción de los partidos dentro del sistema, mas no sobre su número<sup>9</sup>. Así, un buen sistema electoral para Chile es uno diseñado para adaptarse a sus características específicas. Ello implica que debe reconocer su realidad multipartidista en vez de soñar con destruirla y sólo a partir de ahí, buscar que esa convivencia multipartidista contenga incentivos para la cooperación y la formación de coaliciones amplias.

**d) Los sistemas electorales sólo tienen efectos indirectos e interactivos sobre la gobernabilidad de un país, la cual debe entenderse de un modo no-cortoplacista.**

Si bien fomentar la gobernabilidad es frecuentemente considerada como uno de los objetivos claves de cualquier sistema electoral, lo

---

<sup>8</sup> Cabezas y Navia (2005).

<sup>9</sup> Siavelis (2006a), p.224.

cierto es que ésta es un concepto demasiado amplio como para ser considerada al mismo nivel que otros objetivos clásicos de éstos, como la representatividad o la competencia. Como dice Nohlen, *“Pese a que es un objetivo de alto valor, cuya relación con el sistema electoral interesa mucho, la gobernabilidad es un fenómeno relacionado sólo indirectamente con el sistema electoral; es un concepto mucho más amplio y su logro depende de muchos otros factores, sobre los que el sistema electoral puede o no tener influencia”*<sup>10</sup>. Lo que el sistema electoral sí puede proporcionar es cierto nivel de concentración del poder que permita actuar a quien lo detenta con suficiente decisión y efectividad. Ésta es la clásica fortaleza de los sistemas uninominales o mayoritarios. Paradójicamente, el binominal contribuyó a la gobernabilidad no por permitir a la mayoría ejercer su poder, sino más bien por su tendencia a empatar a las dos grandes fuerzas (en particular en el Senado) y, por esa vía, forzar la construcción de acuerdos creíbles y durables para poder gobernar. La ‘democracia de los acuerdos’ fue así incentivada por los aspectos *contramayoritarios* del binominal. Ahora bien, más allá de este punto, es importante comprender que la gobernabilidad no se reduce a la capacidad de un ejecutivo de pasar leyes. Como dice Siavelis:

*“Los argumentos respecto a cómo el sistema binominal facilita la gobernabilidad también descansan en percepciones muy constreñidas y de corto plazo respecto a qué constituye gobernabilidad. La gobernabilidad era extraordinaria en México durante el período de hegemonía del PRI y durante las experiencias de democracia pactada en Venezuela y Colombia. Sin embargo, una mirada más sabia es una de largo plazo que reconoce que la simple habilidad de pasar leyes es una visión demasiado estrecha de lo que significa gobernabilidad. Un sistema que es gobernable en el largo plazo toma en cuenta la calidad de la representación, se toma en serio la idea de que las preferencias de los votantes debieran importar, y provee una competencia real entre partidos. En lo que respecta a la gobernabilidad de largo plazo, la experiencia venezolana y colombiana con los pactos es decisiva. Cuando a los partidos se les garantiza un cerrojo sobre el poder, la gobernabilidad de corto plazo puede desde luego verse incrementada, pero la gobernabilidad de largo plazo puede verse amenazada. En el fondo, las dos principales coaliciones de Chile poseen ese cerrojo sobre el poder”*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Nohlen (2006), p.197.

<sup>11</sup> Siavelis (2006a), p.223.

Por ello, la discusión sobre la relación entre sistema electoral y gobernabilidad debe comprenderse de manera no-reduccionista y considerando sus efectos sobre el largo plazo.

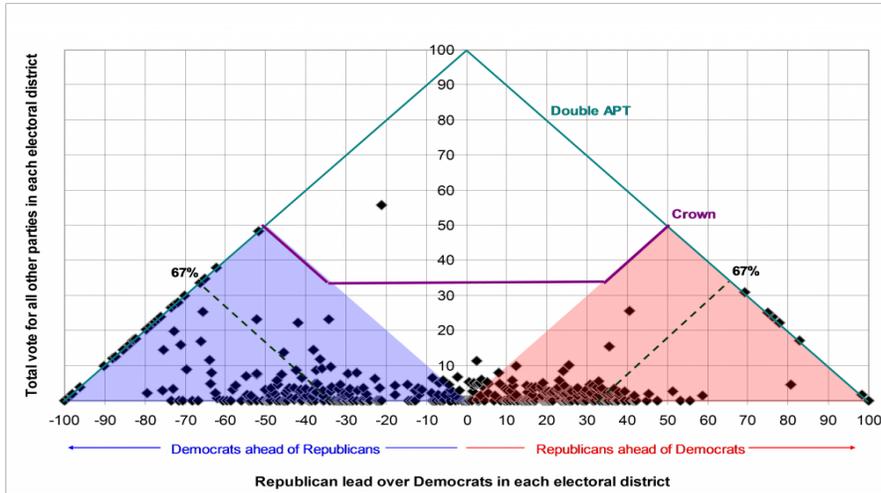
**e) Los sistemas electorales tienen una relación débil con el número de partidos de un país, en especial cuando éstos ya están institucionalizados.**

Como se señaló más arriba, el experimento con el sistema binominal ha mostrado de manera elocuente la limitada capacidad de los sistemas electorales de influir sobre los sistemas de partidos. Esto es especialmente cierto cuando los partidos en cuestión tienen raíces profundas en la sociedad, como ha sido en Chile por la mayor parte de su historia republicana<sup>12</sup>. Otro interesante ejemplo de la debilidad de la relación entre sistema electoral y número de partidos lo dan los tres gráficos a continuación, que representan la situación electoral de tres países con sistema uninominal: Estados Unidos, Reino Unido e India. Cada triángulo mapea la distancia electoral que se dio en cada distrito del país en cuestión en su última elección parlamentaria. Los dos vértices inferiores representan a los dos partidos principales de cada país. El vértice superior representa la sumatoria de todos los otros partidos (del tercero más importante en adelante) que compitieron en ese distrito. Así, un punto situado exactamente en el vértice inferior izquierdo del triángulo señalaría un distrito donde (en el caso de EEUU) el Partido Demócrata obtuvo el 100% de los votos. Un punto situado exactamente a mitad de camino en la línea base del triángulo señalaría un distrito donde exactamente el 50% de los votos fue para los demócratas y un 50% para los republicanos. Por último, un punto situado en el vértice superior del triángulo indicaría un distrito donde ninguno de los dos partidos principales del país obtuvo votación alguna, llevándose terceras fuerzas el 100% de los votos.

---

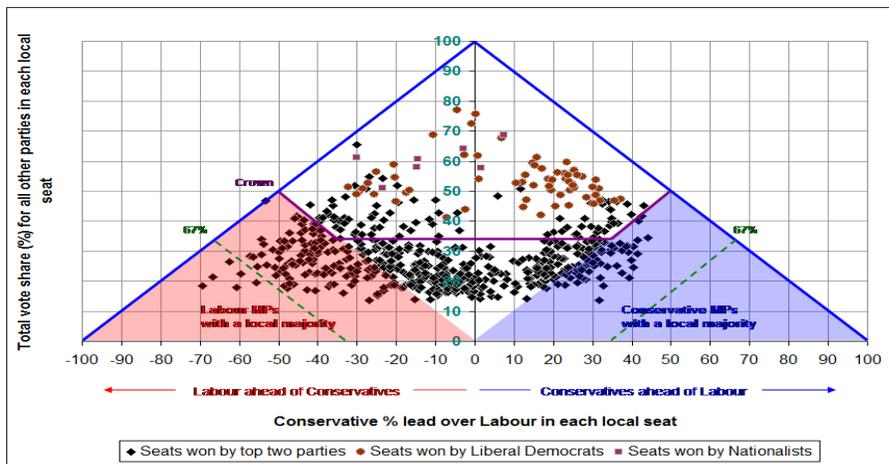
<sup>12</sup> No obstante lo cual, hay razones para pensar que en la actualidad los partidos chilenos están bastantes más socialmente desenraizados de lo que habitualmente se reconoce. Ver Luna y Altman (2011).

**Figura 1: Resultados distritales en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 2006**



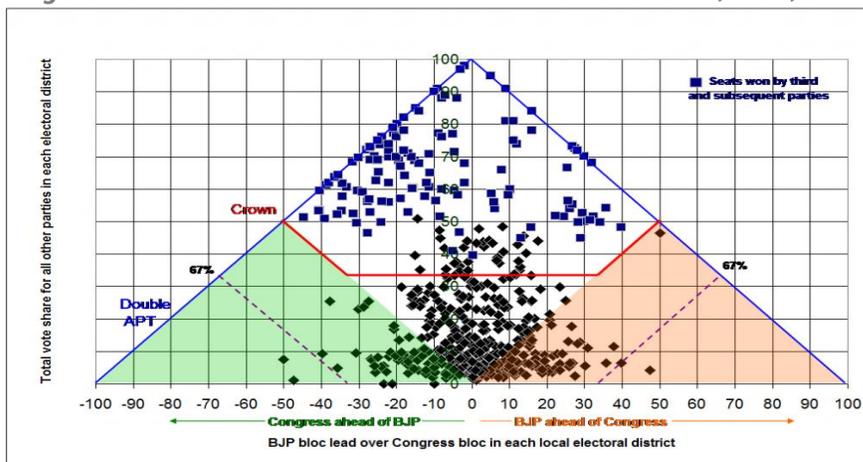
Fuente: Dunleavy y Diwakar (2011)

**Figura 2: Resultados distritales en la elección general del 2005, Gran Bretaña**



Fuente: Dunleavy y Diwakar (2011)

Figura 3: Resultados distritales en la elección del Lok Sabha, India, 2004



Fuente: Dunleavy y Diwakar (2011)

No hace falta una mirada muy detallada a los tres gráficos para darse cuenta de que, a pesar de que los tres países comparten desde hace décadas el mismo sistema electoral, sus sistemas de partidos se están comportando de manera muy distinta. La 'ley' más famosa de la ciencia política, la Ley de Duverger, señala que la magnitud ( $M$ ) del distrito (i.e. la cantidad de representantes que escoge) es clave para determinar el sistema de partidos puesto que en el largo plazo tenderán a presentarse  $M+1$  candidatos en cada distrito, es decir, el número disponible de escaños más uno. A partir de ello, se asume que en un sistema uninominal ( $M=1$ ) tenderán a conformarse dos partidos<sup>13</sup>. Pues bien, al mirar los tres gráficos de arriba vemos que sólo en Estados Unidos esta ley se cumple cabalmente, con casi todos los puntos distribuidos sobre (o muy cerca de) la línea base del triángulo. En Inglaterra, vemos un desplazamiento significativo y bastante homogéneo de los puntos hacia arriba, indicando el poder electoral transversal de los Liberal Democrats, que obtienen alrededor de 15% en muchos distritos. Sin embargo, hay una minoría no trivial de puntos muy arriba en el triángulo, representando asientos ganados por terceras fuerzas, no sólo los *Lib Dems* sino también los nacionalistas escoceses y otras fuerzas. Por último, el triángulo de la India muestra una tercera realidad enteramente distinta y que refleja que, a pesar de tener dos partidos importantes de alcance nacional, ellos deben convivir y competir con una verdadera multiplicidad de partidos regionales y étnicos. Así, ni en

---

13 Duverger (1950).

el Reino Unido ni menos aún en la India existe un sistema bipartidista, a pesar de tener un sistema uninominal por décadas<sup>14</sup>. Como dice Dunleavy (2012):

*"...cualquier científico físico mirando estos tres gráficos podría percibir inmediatamente que estamos observando tres sistemas radicalmente distintos. La idea de que los partidos o los votantes se están comportando de similar manera a través de ellos es profundamente improbable. Los factores que llevan a una perfecta política de dos partidos en Estados Unidos no pueden ser comunes a todos los sistemas uninominales –deben en vez ser específicos al contexto político estadounidense. Dicho sea de paso, sistemas perfectos de dos partidos como éste no se encuentran en casi ningún lugar fuera de Estados Unidos, salvo por unas pequeñas naciones del Caribe. En particular, todos los principales países con sistemas de gobierno tipo Westminster [parlamentarios uninominales] han mostrado fuertes tendencias al multipartidismo. De hecho, durante un tiempo durante el 2010 el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda (que se cambió a representación proporcional), todos tuvieron gobiernos de coalición o de minoría"<sup>15</sup>.*

En suma, y sin descartar que en el margen el sistema electoral puede incentivar o desincentivar el aumento en el número de partidos, su poder sobre éste es mucho más limitado que lo frecuentemente asumido (y que lo que les gustaría a los formuladores de leyes empíricas en ciencia política). A pesar de Duverger, no existe ni de cerca un 'determinismo institucional' desde la ley electoral al número de partidos de un país. Por el contrario, éstos suelen ser en buena medida el producto de una deriva histórica marcada por clivajes sociopolíticos que en cierto momento no fueron absorbidos por los partidos ya existentes y generaron un ensanchamiento del espacio político relevante en donde prosperaron nuevos partidos<sup>16</sup>. Una vez existentes, los partidos políticos tienden a subsistir o, como se suele decir, los partidos políticos mueren de jóvenes y no de viejos.

---

14 De hecho, en Inglaterra la tendencia desde los 1960s en adelante ha sido al aumento del número de partidos relevantes.

15 Dunleavy (2012).

16 La formulación clásica de esta hipótesis es de Lipset y Rokkan (1967).

**f) La relación entre número de partidos y gobernabilidad no es lineal ni directa, ya que está mediada por el tipo de interacción que se da entre ellos y por la distancia ideológica entre ellos.**

Muchas veces se asume que hay una correlación inversa entre número de partidos y la gobernabilidad democrática de un país: a más partidos, menos estabilidad. Esta relación muchas veces es interpretada de manera causal: porque hay muchos partidos, la gobernabilidad democrática se resiente. A su vez, esta relación se puede interpretar de dos maneras. Una de ellas viene del trabajo clásico de Sartori (1976) y postula que los sistemas de partidos altamente fragmentados (con más de cinco partidos relevantes) tienden, bajo ciertas condiciones, a la polarización ideológica y (eventualmente) al quiebre democrático. El caso chileno hasta 1973 es usado precisamente como un ejemplo de este 'pluralismo polarizante' aunque, significativamente, es el único de sus cuatro casos en esta clase que efectivamente desembocó en un quiebre democrático<sup>17</sup>. La segunda forma de interpretar esta relación es específica a los sistemas presidenciales, y postula que la combinación entre presidencialismo y multipartidismo dificulta la gobernabilidad, porque aumenta la probabilidad de que el Ejecutivo no cuente con una mayoría (o una cuasi-mayoría) que le permita aprobar sus leyes, entrando así el poder ejecutivo y legislativo del país en un estado de permanente conflicto<sup>18</sup>.

Éste no es el lugar para evaluar los méritos de ambas hipótesis, pero es importante al menos señalar que en ambos casos estamos hablando, en el mejor de los casos, de relaciones probabilísticas mediadas por una serie de factores intervinientes, y no de leyes determinísticas ni unívocas. En el caso de la primera hipótesis, la distancia ideológica entre partidos, la presencia o ausencia de un partido de centro ideológico fuerte<sup>19</sup>, la disposición a construir coaliciones e, incluso, la afirmación normativa de la democracia como única forma aceptable de gobierno, son todas condiciones en buena medida exógenas que confluyen en

---

17 Los otros casos son la IV República Francesa, Italia y Finlandia (Evans, 2002).

18 Mainwaring (1993).

19 En Chile, por ejemplo, el sistema se polarizó sólo una vez que la DC (un partido fuertemente ideológico) sustituyó al Partido Radical (un partido clientelar) en el centro político y rompió la tradición de gobernar en coalición al escoger el 'camino propio'. (Correa et al, 2001).

explicar o no la polarización y el eventual quiebre de un sistema democrático<sup>20</sup>.

En el segundo caso, la alineación o no de las elecciones parlamentarias y presidenciales, la existencia o no de una segunda vuelta presidencial, la existencia (y construcción) de instituciones informales (como 'el partido transversal' o el cuoteo)<sup>21</sup>, y una cultura de acuerdos con la oposición son todos factores que condicionan la posibilidad de construir coaliciones amplias que den gobernabilidad en el contexto de un sistema multipartidista. Por ello, y reconociendo que un sistema fragmentado de partidos puede ser, bajo ciertas circunstancias, una dificultad para la gobernabilidad, esta relación es compleja, contingente, y mediada por múltiples factores adicionales que poco tienen que ver con el sistema electoral o el número de partidos per se. Sin ir más lejos, tanto en Venezuela como en Colombia, las experiencias de democracia pactada fueron con sistemas bipartidistas (el AD y el COPEI en Venezuela, los liberales y los conservadores en Colombia), y no obstante fueron incapaces de asegurar la gobernabilidad en el largo plazo. Adicionalmente, es perfectamente posible que sistemas multipartidistas desarrollen estructuras de competencia bipolares, como lo muestra el caso chileno post-1990 pero también el caso francés y, recientemente, el italiano. Interesantemente, no sólo estos países no tienen sistema binominal, sino que además sus reglas electorales difieren entre sí y (en el caso de Italia) han variado en el tiempo. Así, un estudio reciente concluye que *"...comparando Italia y Francia argumentamos que la política de dos bloques puede surgir a partir de varios tipos de reglas institucionales bastante distintas"*<sup>22</sup>.

Por último, no debe olvidarse que así como no todo sistema multipartidista compite centrífugamente, no todo sistema bipartidista compite centrípetamente. Por ejemplo, Estados Unidos hoy en día es un caso claro de un sistema bipartidista que se ha polarizado, limitando su capacidad de entregar gobernabilidad. De manera más general, sin embargo, debe notarse que históricamente los países con sistemas bipartidistas son países de altos consensos sociopolíticos y de baja

---

20 Para una discusión más acabada de la relación entre fragmentación partidaria, polarización del sistema de partidos y gobernabilidad democrática en base a las tesis de Sartori, ver Sani y Sartori (1983); Sartori (1996); Evans (2002); Ware (2004) pp. 265-274; y, para su aplicación al caso chileno, Scully (1990).

21 Siavelis (2006b).

22 D'Alimonte et al (2012).

distancia ideológica entre los partidos. Si bien desde Duverger podríamos pensar que es la competencia uninominal la que los obliga a competir por el centro y así moderarse, también puede invertirse la relación y pensarse que precisamente porque la distancia ideológica entre la izquierda y la derecha es baja, no hay espacio para la aparición de terceros partidos (por ejemplo, en Estados Unidos no existen partidos de inspiración o tradición socialista). Desde esta mirada, países con menores grados de consenso tenderán a necesitar más partidos para procesar sus diferencias, independientemente del sistema electoral que escojan<sup>23</sup>.

**g) La 'función objetivo' de un sistema electoral es multidimensional.**

Un buen sistema electoral es aquél que es capaz de asegurar varios objetivos simultáneamente. Más que optar por un sistema que entrega (por ejemplo) representatividad a costa de fragmentar el poder, o por uno que hace lo inverso, el consenso académico emergente es que un buen sistema electoral cumple todos ellos en al menos ciertos grado, pues también es imprescindible reconocer que existen *trade-offs* entre distintos objetivos<sup>24</sup>. A nivel general, un sistema electoral debiese cumplir al menos parcialmente con los siguientes objetivos<sup>25</sup> (sin que ello implique que todos son de igual importancia):

- a. Representación: Que el Congreso refleje las preferencias políticas manifestadas por la ciudadanía. Habitualmente se mide por el grado de proporcionalidad entre votos y escaños.
- b. Concentración y efectividad: Que el sistema electoral facilite la concentración del poder y tienda a la formación de mayorías que puedan efectivamente tomar decisiones y gobernar.
- c. Participación: Que el sistema electoral incentive la participación de la ciudadanía al hacer que sus preferencias cuenten. Por ejemplo, dándoles poder efectivo de elección, como lo hacen los sistemas de lista abierta por sobre los de lista cerrada.

---

<sup>23</sup> Ver Nohlen (1985), pp.84-85.

<sup>24</sup> Nohlen (2006).

<sup>25</sup> Cinco de los seis criterios propuestos son enunciados por Nohlen (2006), a los cuales he agregado explícitamente el criterio de la competencia.

d. Competencia: Que el sistema electoral fomente la competencia entre partidos, generando consecuencias palpables frente a un mal desempeño. La competencia puede entenderse de dos maneras: como apertura a la entrada de nuevos partidos (evitando barreras legales o de facto tan altas que desincentiven el desafiar a los partidos existentes), o como alta sensibilidad de los resultados (escaños) a la distribución de los votos.

e. Simpleza: Que el sistema electoral sea fácilmente entendible y ampliamente entendido por la ciudadanía

f. Legitimidad: Que tanto la ciudadanía como los actores políticos sientan que el sistema es justo.

**h) Adicionalmente, debiera ayudar – en la medida de lo posible – en ciertos aspectos que cobran mayor relevancia en sistemas políticos menos consolidados que los de las democracias avanzadas:**

a. Flexibilidad: Que el sistema electoral sea capaz de acomodar nuevas fuerzas políticas de manera gradual.

b. *Accountability* individual: Que el sistema electoral permite a los ciudadanos emitir preferencias por candidatos individuales y así tener un nexo individualizado con su(s) representante(s). Esto es lo que hacen los sistemas con lista abierta.

c. Nacionalización del sistema de partidos: Que el sistema de partidos fomente un sistema de partidos con orientación nacional antes que una suma de partidos regionales y/o caudillos locales.

d. Desincentivo relativo a las candidaturas independientes: Que el sistema electoral premie a las organizaciones políticas antes que a los independientes (sin prohibir o hacer totalmente imposibles éstas), para así fomentar la construcción colectiva de proyectos antes que aventuras individuales.

e. Incentivos a la cooperación entre partidos y entre coaliciones: Que el sistema electoral premie la formación de coaliciones amplias y con vocación de mayoría.

## II. Sistema binominal

### a) Ventajas del binominal

El sistema binominal es un sistema electoral tan democrático como cualquier otro y que ha cumplido relativamente bien con su rol de asegurar la representación adecuada de (casi) todas las fuerzas políticas relevantes del país. No obstante, hay que diferenciar entre aspectos que fueron una ventaja en los primeros años de la transición de la dictadura, y aquellos aspectos que son una ventaja en el presente y hacia el futuro. Así y todo, podemos resumir algunas de sus ventajas en la siguiente lista:

a. Su fuerte incentivo al bi-coalicionismo, que no creó, pero que ayudó a mantener. Los incentivos que provee el binominal a formar dos grandes coaliciones son más fuertes que las que entregaría cualquier sistema alternativo, probablemente incluyendo al uninominal. El bi-coalicionismo, a su vez, le ha garantizado a todos los gobiernos al menos una cuasi-mayoría en ambas Cámaras.

b. Coaliciones pre-electorales fácilmente identificables: por su mecánica inherente – que sanciona fuertemente a los pactos que no están entre los dos más votados– el binominal provee fuertes incentivos a la construcción de pactos amplios. Ello ha interactuado también con la elección presidencial para unificar a las coaliciones tras candidatos presidenciales únicos (pues ningún parlamentario quiere competir contra un compañero de lista apoyado por un candidato presidencial más popular que el propio). Por ambas vías, el sistema actual entrega fuertes incentivos a la formación de alianzas pre-electorales. A su vez, ello le da transparencia y *accountability* al sistema electoral.

c. Favoreció el acuerdo entre élites y la política cupular durante la transición. Debido a que el binominal obliga a los partidos a negociar cupularmente la repartición de cupos y fuerza a negociar con la oposición, ello se tradujo ineludiblemente en una política excepcionalmente cupular. Por ello, la comparación de Siavelis entre el sistema chileno y las famosas experiencias de democracia pactada (cupular) en Venezuela y Colombia (ambas de funesto fin) no es antojadiza. El sistema chileno fue y es mucho más elitista de lo que son las democracias más avanzadas. Ahora bien, como dice Nohlen, en el contexto de sociedades profundamente divididas (como lo era el Chile de 1989), una democracia organizada cupularmente no era una mala

cosa<sup>26</sup>. La pregunta es, más bien, si dicha organización cupular de la política es sostenible y/o deseable en el contexto sociopolítico actual.

d. En la práctica, no ha sido fuertemente desproporcional. Nótese sin embargo que esto se debe exclusivamente a la fortaleza electoral de la Alianza: en un sistema en que cada coalición principal obtiene el 50% de las preferencias ciudadanas, el binominal es perfectamente proporcional. Su desproporcionalidad aumenta sólo en la medida en que la distancia en preferencias entre las dos coaliciones crece. Además, al otorgar un pequeño subsidio a la coalición principal, ha tenido un efecto ligeramente mayoritario.

e. Bajo número de candidatos: Esto tiene algunos efectos perniciosos, pero su lado positivo es que permite a los electores entender con facilidad, abarcar y comparar al espectro entero de candidatos disponibles.

f. Simpleza: A pesar de que la ciudadanía no entiende su manera de funcionar, una mirada comparada sugiere que el binominal es un sistema relativamente simple.

## b) Desventajas

a. Si bien el sistema binominal presenta una variedad de desventajas específicas, acaso la mayor ha sido que, en conjunción con otros elementos del sistema político<sup>27</sup>, ha generado un sistema cerrado sobre sí mismo que le otorga a las élites partidarias –en palabras de Siavelis– ‘un cerrojo efectivo sobre el poder’. El binominal contribuye a cerrar los espacios de competencia por varias vías: impone una barrera de facto muy alta a partidos nuevos que busquen una votación ideológica/nacional<sup>28</sup>; impone la negociación cupular de cupos y la regulación de la competencia entre los socios de pacto; convierte a las elites de la Concertación y la Alianza en ‘gatekeepers’ frente a fuerzas

---

<sup>26</sup> “...este carácter elitista de la política [chilena] ha sido un elemento muy oportuno en el proceso de transición y consolidación, de formación de consensos sobre la marcha política de un país tan marcado por escisiones profundas (...) Como señalan experiencias de sociedades heterogéneas, el carácter elitista de la política es tal vez el mejor camino para organizar civilmente la convivencia política” (Nohlen 2006, p.201).

<sup>27</sup> Como la falta de democracia interna de los partidos (que limita la renovación) o la profundidad del clivaje Sí/No (que limita la disposición a reconfigurar alianzas).

<sup>28</sup> Un partido podría sacar 15% o 20% en cada distrito de Chile y no obtener ningún diputado. Por el contrario, los partidos que son una suma de caudillos locales (como el PRI) pueden perforar el binominal con más éxito.

emergentes que quieran competir por dentro de las coaliciones; y reduce dramáticamente la relevancia de la competencia entre los pactos en todos los casos en que la posibilidad de doblaje sea escasa (paradójicamente, mientras más empatados estén los dos grandes pactos a nivel nacional, menos competitivas se vuelven las elecciones parlamentarias). Por todas estas vías –de barreras de entrada, de regulación de la oferta y de relativa irrelevancia de las preferencias de los votantes– el binominal contribuye significativamente a generar el ‘cerrojo sobre el poder’ de las elites. De esta forma, el sistema electoral limita la profundidad de nuestra democracia al dificultar el ejercicio efectivo de la voluntad de las mayorías, al enfriar la competencia entre pactos y al fomentar una política cupular.

Aparte de estos efectos negativos, el binominal presenta algunos defectos adicionales que también vale la pena mencionar:

b. Cuando hay competencia, ésta se da al interior de los socios de pacto más que entre los pactos, lo cual erosiona la relevancia ideológica/programática de los partidos (es difícil ganarle al compañero de lista enfatizando diferencias ideológicas, especialmente cuando la elección es concurrente con la presidencial), y por ello fomenta la política personalista y clientelar. Dicho eso, no se debe olvidar que la competencia intralista muchas veces no se da, no sólo por regulación de la competencia desde arriba sino que también por la dificultad de encontrar buenos candidatos dispuestos a desafiar a un incumbente establecido.

c. El binominal dificulta la presencia *nacional* de los partidos, especialmente cuando la coalición es de más de dos partidos, debido a la negociación de cupos. Cuando los partidos no presentan candidatos, tienden a desaparecer de los territorios, por lo cual la penetración territorial de los partidos –necesaria para la existencia de partidos bien enraizados en la sociedad (una característica esencial de un sistema de partidos bien institucionalizado<sup>29</sup>) – se ve dificultada.

d. El binominal permite (en interacción con sistema de quórum) que aproximadamente un 35-36% del electorado obtenga un 42% de los escaños<sup>30</sup> y así bloquee casi cualquier cambio relevante al

---

<sup>29</sup> Mainwaring y Scully (1995).

<sup>30</sup> En el Senado la desproporcionalidad puede ser aún mayor.

‘modelo’ protegido en las leyes orgánicas constitucionales<sup>31</sup>, lo que le quita su sentido último a la elección parlamentaria (generar mayorías para gobernar).

e. Subsidia al socio mayor de cada coalición, sin justificación alguna. Las desproporcionalidades que se dan al interior de cada pacto pueden ser bastante marcadas (como lo mostró el caso de la UDI en la última elección), las cuales –a diferencia de lo que podrían ser las desproporcionalidades en un sistema uninominal, pensadas para construir mayorías capaces de gobernar– no encuentran justificación alguna en la teoría democrática.

f. Ausencia de efecto centrípeto. El binominal no moderó a la política chilena: eso fue producto de la renovación ideológica de la izquierda, de un aprendizaje histórico y de la existencia de la segunda vuelta presidencial, que es la única elección nacional en Chile con incentivos por conquistar al votante mediano. El binominal no provee dichos incentivos, ya que obtener el 49% o el 51% de los votos en cualquier distrito normalmente no genera ningún cambio. Al contrario, como muestran Magar, Rosenblum y Samuels (1998), el binominal otorga incentivos para una competencia moderadamente centrífuga en que no se aspira a conquistar al votante mediano sino tan sólo cruzar el umbral del tercio de votantes.

g. De manera más coyuntural, el sistema electoral interactuó con el clivaje Sí/No para congelar el sistema de partidos y la estructura de coaliciones en torno a dicho clivaje<sup>32</sup>. Desde luego, el eje Sí/No tiene una potencia histórica por sí mismo, pero es plausible pensar que su rol como articulador de alianzas en la política chilena fue profundizado y mantenido en el tiempo debido a su interacción con el binominal.

h. En esa misma línea, y de manera más general, se puede afirmar que el binominal es una forma extremadamente rígida de coalicionismo: limita severamente la libertad de movimiento de los

---

<sup>31</sup> Las cuales, como han señalado Mac-Clure y Sierra (2011), constituyen una anomalía comparada dentro de las democracias modernas.

<sup>32</sup> Tironi y Agüero (1999).

partidos<sup>33</sup>, los cuales pagarían un alto precio por salirse unilateralmente de alguno de los pactos principales.

En suma, y volviendo a los criterios de un buen sistema electoral enunciados más arriba, podríamos decir que el binominal es un *sistema proporcional excluyente*<sup>34</sup>, por lo que cumple sólo a medias con el criterio de proporcionalidad. Lo mismo puede decirse del criterio de concentración y efectividad, ya que el binominal es un sistema 'empatitario' antes que mayoritario en su lógica intrínseca; al no subsidiar de manera importante a la primera mayoría, se aleja de un sistema que permite a la mayoría gobernar efectivamente<sup>35</sup>. Por el contrario, el sistema chileno desde 1990 ha dependido sistemáticamente de los acuerdos entre gobierno y oposición para pasar leyes, en una lógica mucho más afín al consociacionismo continental europeo<sup>36</sup> que al modelo mayoritario inglés. En los otros criterios el binominal muestra déficits importantes. Si bien sus listas abiertas son una fortaleza, la regulación de la oferta desde arriba y la presencia de sólo dos candidatos por lista limitan su efectividad para fomentar la participación, particularmente cuando el resultado (un candidato electo de cada lista principal) es una cuasi-certeza. En cuanto a la competencia, por las razones enunciadas arriba dicho criterio es acaso el que peor cumple el binominal. Por último, es un sistema bastante simple (a pesar de lo cual muy poca gente lo conoce y menos gente lo entiende), pero de poca y decreciente legitimidad, como lo ha reconocido Nohlen.

### III. Análisis de alternativas

#### a) Consideraciones generales

a. Dificultades de reformar. Se debe partir de la base que, más allá de los méritos o deméritos del binominal, lograr consenso sobre un sistema electoral es muy difícil. Al ser la reforma un juego de suma cero, dejaría necesariamente ganadores y perdedores, por lo que lograr consensos transversales sobre un sistema electoral alternativo es improbable.

---

<sup>33</sup> Nohlen (2006), p. 200.

<sup>34</sup> Auth (2005).

<sup>35</sup> Nohlen (2006).

<sup>36</sup> Lijphart (1999).

b. Adicionalmente al problema de los intereses (de los partidos, de las coaliciones y de los legisladores individuales), en Chile existe una legítima divergencia intelectual respecto a si movernos hacia un sistema electoral mayoritario, o hacia uno más proporcional. Esta divergencia intelectual es sincera y no una mera cubierta para los intereses electorales, pues (como mostraré más abajo) un sistema uninominal sería especialmente favorable para la Concertación, a pesar de lo cual sus defensores tienden a encontrarse más frecuentemente en la centroderecha.

c. Finalmente, hay dos dificultades adicionales a las posibilidades de reforma:

- i. No hay ninguna alternativa conocida de sistema electoral donde la segunda mayoría no pierda representación medida como porcentaje del Parlamento (o dicho de otro modo, el binominal es el sistema que maximiza el rendimiento parlamentario de la segunda mayoría electoral<sup>37</sup>). Naturalmente, esto puede complicar la aceptación de una reforma por parte de la segunda mayoría.
- ii. No hay sistema que incentive con tanta fuerza como el binominal la mantención de un sistema bi-coalicional. En efecto, incluso el uninominal es más permeable a terceras fuerzas, ya que la competencia se da entre personas y no contra listas, por lo que en el uninominal los independientes compiten de igual a igual contra las coaliciones. En efecto, mientras el sistema electoral municipal fue proporcional con elección indirecta de alcalde, casi ningún municipio tuvo un alcalde independiente. Desde el 2004, con la instauración del uninominal para la elección de alcaldes, los independientes y terceras fuerzas han constituido cerca del 15% del total de éstos. Esto sugiere que el binominal (donde los independientes y terceras fuerzas no pasan del 4%) sirve mejor los intereses de las dos grandes coaliciones que lo que podría hacerlo un uninominal. Desde luego, los sistemas proporcionales y mixtos

---

<sup>37</sup> Navia (2004), pp.2-3.

entregan menos incentivos a la mantención de dos grandes coaliciones que tanto el binominal como el uninominal, aunque la diferencia puede no ser tan grande, dependiendo del diseño del sistema.

d. Estrategia de reforma: un cambio moderado al sistema electoral. Dado que el sistema binominal ha demostrado tener algunas propiedades deseables; que cualquier reforma drástica es a la vez más difícil de consensuar y más riesgosa de implementar; y que existen formas de corregir los defectos del sistema binominal sin desmontar su estructura básica, sugiero intentar una reforma moderada al sistema electoral que aumente sus grados de inclusión y de competitividad, sin destruir enteramente los incentivos a mantener una estructura bicoalicial. Más aún, dado que el redistritaje es políticamente acaso más complicado de aprobar que cambios en las reglas de asignación de escaños, sugiero además centrarse en propuestas de reforma que no requieran dicho redistritaje.

## **b) Primera Alternativa: sistema uninominal**

a. El sistema uninominal presenta a primera vista una serie de virtudes que lo vuelven atractivo. Sin duda, es el sistema más simple de todos –el que saca más votos, se queda con el escaño– y por ello sería muy fácil de comunicar a la ciudadanía, acaso aumentando la legitimidad al hacer transparente el método por el cual se elige a los ganadores. Una segunda fortaleza evidente es que, en lógica duvergeriana, debiese incentivar la mantención de dos grandes coaliciones, ya que se pagan altos costos por ir divididos a una elección uninominal. Una tercera ventaja es que generaría mayorías claras en el parlamento, permitiendo un mayor accountability. Una cuarta ventaja es que, sin duda, es más competitivo que el binominal, ya que aquella coalición que no logra llegar primera en un distrito se queda sin nada. Tendríamos una competencia entre listas y –asumiendo que las coaliciones son capaces de adaptarse– luchando por las preferencias del votante mediano. Así, el uninominal parece solucionar de manera simple y transparente el fuerte déficit de competitividad del binominal sin dañar mayormente el incentivo al bicoalicionismo. Si bien este razonamiento es atractivo, sugiero que es problemático por varias razones:

- i. El sistema mantiene la escasez de cupos del binominal, por lo tanto, la lógica inherente de acuerdos cupulares para administrar y regular la competencia intra-coalicional. Si bien podría pensarse que con primarias obligatorias este problema se solucionaría, es altamente improbable que ello sea aceptado por los partidos, porque los socios minoritarios de las coaliciones podrían desaparecer o ser arrasados por sus socios más fuertes bajo dicho esquema. Por ejemplo, si la UDI se volviese un partido con el doble del electorado de RN, en primarias distritales a lo largo del país es probable que la UDI ganaría bastante más del doble de primarias que RN. De la misma forma, partidos como el PR quedarían reducidos a su mínima expresión. Por esta razón, la única forma de mantener una coalición de partidos unida es a través de la negociación de cupos para asegurar, como mínimo, la viabilidad parlamentaria de todos los socios. Como dice Siavelis, bajo dicho esquema, *“los partidos seguirán teniendo un incentivo a controlar los nombramientos (...) la selección de candidatos continuará siendo centralmente dirigida y elitista”*<sup>38</sup>.
- ii. Los sistemas uninominales generan una enorme cantidad de ‘votos perdidos’, es decir, de electores que habrán votado por una fuerza política perdedora. Con sólo dos candidatos, hasta el 49,9% de los electores podrían hallarse en esta situación. Con tres candidatos, dicho número podría ascender hasta 66%, y así sucesivamente (por el contrario, con el binominal se asegura la inclusión de una gran mayoría del electorado). Sistemas electorales donde amplios sectores de la ciudadanía se quedan sin representación en el Congreso no son recomendables, en particular en contextos de alta desafección ciudadana respecto a la política formal, pues pueden profundizar la sensación de déficit de representación. Por el contrario, los sistemas proporcionales (y mixtos) generan muchos

---

<sup>38</sup> Siavelis (2006a), p.220.

ganadores dentro de la ciudadanía y, en ese sentido, profundizan la inclusión<sup>39</sup>.

- iii. Otro problema técnico del uninominal es que, en presencia de tres o más candidatos (lo cual sucede en la mayoría de las elecciones edilicias chilenas), no hay garantía de que el ganador represente al votante mediano de su distrito<sup>40</sup>. En dicho sentido, en caso de que se llegase a consolidar un sistema de tres o más partidos/coaliciones –lo cual no es impensable, como ampliamente lo demuestran el caso inglés y el indio discutidos más arriba– un sistema uninominal podría introducir fallas sistemáticas entre la composición del parlamento y las preferencias de la ciudadanía. Dicho de otro modo, en caso que los incentivos duvergerianos del uninominal fallen, el sistema es altamente vulnerable a una mala agregación social de las preferencias y a la generación de resultados poco representativos<sup>41</sup>.
- iv. Como se mencionó más arriba, el uninominal pasa de una lógica de listas a una lógica de competencia individual (el que saca más votos, gana). Dicho esquema de competencia pone a independientes y candidatos de partidos en igual pie, lo cual es negativo si es que se parte de la base (normativa) de que la representación política se debe dar primordialmente a través de partidos, ojalá de orientación nacional, y no en base a meros caudillos locales que entenderán su función de representación bajo la lógica de extracción de rentas desde el centro. Como lo han mostrado las elecciones municipales, bajo un uninominal cabría esperar un aumento relevante en el número de independientes electos en el Congreso.
- v. Los sistemas uninominales son extremadamente sensibles a la distribución espacial del apoyo a los partidos. Mientras más homogéneo es el apoyo relativo de cada coalición a lo largo del territorio, más desproporcional son sus resultados. En cambio, cuando

---

<sup>39</sup> Este argumento es de Colomer (2001).

<sup>40</sup> Como lo mostró el caso de Jadue en Recoleta, por ejemplo.

<sup>41</sup> Colomer (2001).

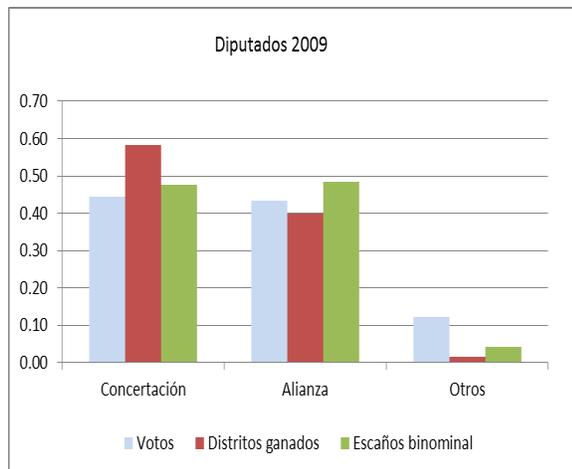
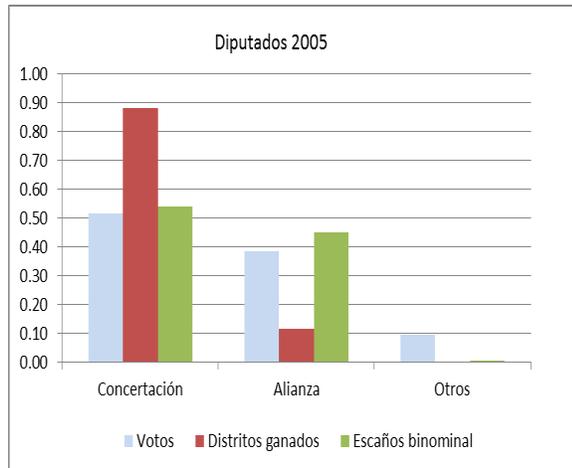
los votos de cierto partido están concentrados regionalmente, su representación está asegurada a pesar de no ser un partido mayoritario. Tanto en UK como en USA, existe una fuerte heterogeneidad espacial en el apoyo de los dos grandes partidos, no obstante lo cual, en UK normalmente basta conseguir un 38%-40% de los votos para asegurarse el control del gobierno<sup>42</sup>. En Chile, por su parte, la distribución espacial de las preferencias es bastante homogénea. Por ello, es esperable que en Chile un sistema uninominal sacrifique la proporcionalidad de forma relativamente extrema, dando pie a verdaderas súper-mayorías parlamentarias. Por su parte, el uninominal coloca incentivos a perforar el bi-coalicionismo desde los liderazgos locales y regionales más que desde la construcción de terceras fuerzas con orientación nacional<sup>43</sup>. Esto presenta un evidente peligro para la nacionalización del sistema de partidos chileno.

- vi. En el contexto chileno, el sistema uninominal puede generar híper-mayorías parlamentarias. A modo de ilustración cuantitativa de dicha afirmación, en los gráficos de abajo muestro el porcentaje de votos, el porcentaje de distritos ganados y el porcentaje de escaños binominales obtenidos por cada coalición (y terceras fuerzas) en las elecciones de Diputados de 2005 y 2009. Como se puede apreciar, si cada uno de los 60 distritos hubiese elegido a uno en vez de a dos diputados, la Concertación en el 2005, habría electo casi al 90% de éstos, mientras que, el 2009 –cuando sólo superó por un punto a la Alianza– igual ganó en casi el 60% de los distritos. Esto ilustra con bastante claridad el potencial súper-mayoritario de un sistema uninominal para Chile. De hecho, en una simulación de los resultados de diputados de 2005 bajo diversas fórmulas electorales, Libertad y Desarrollo (2011) concluye que el uninominal presenta con mucho la fórmula más desproporcional de todas.

---

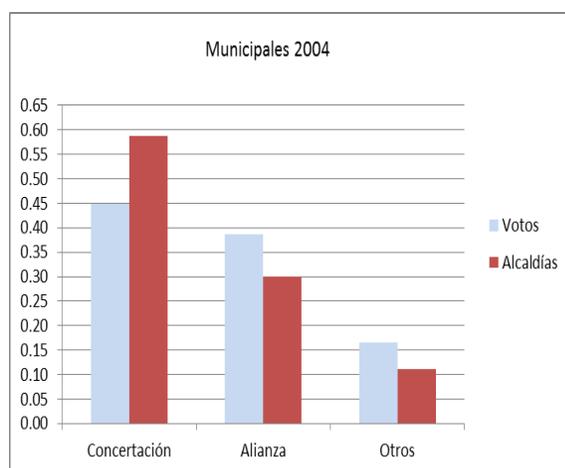
<sup>42</sup> En Estados Unidos, la estrechez de resultados se debe en no menor medida al *gerrymandering*, que maximiza las chances de reelección del incumbente.

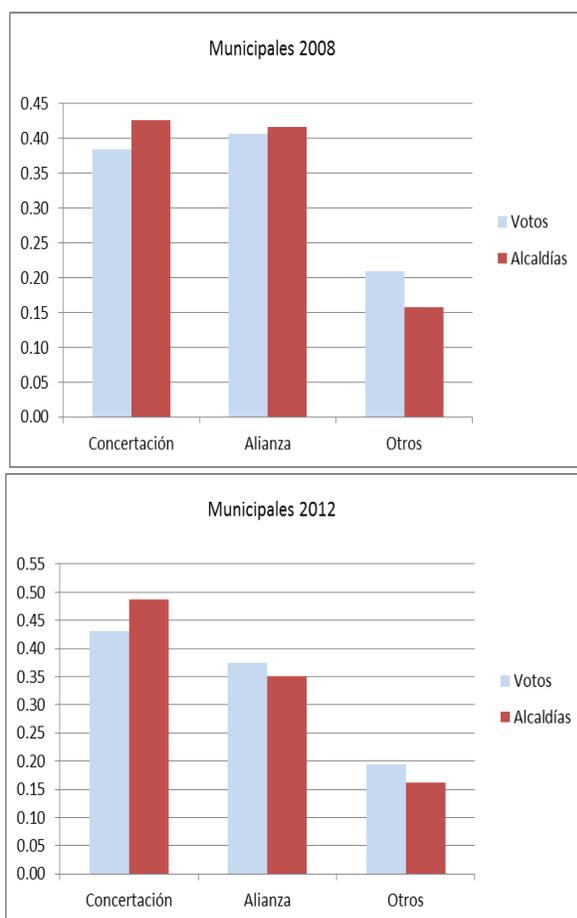
<sup>43</sup> Dicho de otra forma, es mucho más rentable tener un 10% de los votos concentrados en una o dos regiones, a tener 10% en cada distrito del país.



Ahora bien, evidentemente que un sistema uninominal requeriría un redistritaje para llegar a 120 distritos. La desproporcionalidad producida con 120 distritos en general será menor que con 60, pero estaría lejos de eliminarse. Para ilustrar este punto muestro abajo el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de alcaldes electos por cada coalición (y terceras fuerzas) en las elecciones de alcalde de 2004, 2008 y 2012. Nótese que aquí existen más de 330 'distritos', y por ende los resultados de estas elecciones son bastante más proporcionales que lo que se obtendría con 120. Aun así, es notorio como la Concertación obtiene un subsidio en escaños (alcaldes) no menor, en particular el año 2004; adicionalmente -tanto en 2008 como en 2012- nada menos que el 15% de los escaños va a parar a terceras fuerzas. Así, se concluye que existiría una alta probabilidad de que la primera mayoría –en este caso, la

Concertación– se viese fuertemente favorecida bajo un sistema uninominal. Las hiper-mayorías que puede generar este sistema electoral son tales que podrían volver la existencia de quórum para cambiar las Leyes Orgánicas Constitucionales (y la misma Constitución) enteramente irrelevantes. Si bien la mantención de dichos quórum es en sí misma un asunto controvertido, cabe al menos hacerse la pregunta respecto a si su superación debiera darse por medio de la adopción de un sistema electoral hiper-mayoritario, con todos los problemas que ello implica. No es difícil imaginar un escenario de alternancia electoral donde primero una coalición y luego la otra recibiera fuertes subsidios en escaños por medio del sistema uninominal, que le permitiera cambiar a voluntad la Constitución y las leyes. Por ello, la adopción de un sistema uninominal –en particular si se pretende adoptar en ambas Cámaras del Congreso– podría generar altas dosis de inestabilidad y erosionar la práctica de buscar acuerdos con la oposición de turno para aprobar la legislación.





b. En suma, por las razones expuestas el uninominal no aparece como una solución deseable a los problemas que presenta el binominal. Es interesante notar, dicho sea de paso, que la preferencia del gobierno de Pinochet por un sistema mayoritario que redujera el número de partidos llevaba de forma natural a la instauración de un sistema uninominal. Sin embargo, éste mismo se desechó precisamente porque *“daría paso a la posesión de la Cámara por una mayoría incontrarrestable, a la cual no podría ponerse freno con ningún quórum constitucional”*<sup>44</sup>. Tras 25 años, un análisis de las cifras electorales sugiere que esta preocupación sigue siendo válida. De manera más general, sin embargo, es un hecho que los sistemas uninominales no son considerados como deseables por los expertos electorales. Nohlen

<sup>44</sup> Historia de la Ley 18.799, p.51, en Gamboa (2006). Otro actor de la época sostuvo que el uninominal se desechó “porque de seguro entregaría por cuatro o más años todos los escaños a la izquierda, implicando un retroceso político, no quedaba más camino que el binominal” (Arturo Marín, en Gamboa 2006).

(2006) se inclina por sistemas mixtos, ya que éstos permiten diseños específicos que se adapten a las situaciones locales. Por su parte, Siavelis (2006) es lapidario con el uninominal precisamente por su extremo mayoritarismo y por la preservación de la necesidad de negociaciones cupulares y elitistas para mantener la unidad de las coaliciones. Así, concluye que:

*“El debate sobre el sistema uninominal en Chile se sigue de una larga y desafortunada tendencia entre los chilenos de pensar que “Hecho en Estados Unidos” significa calidad. Los sistemas uninominales son una especie en extinción y sería absurdo, justo cuando el sistema está siendo abandonado en el mundo, que Chile diera un paso atrás adoptándolo. A través de América Latina el sistema ha sido descartado, y por buenas razones (...) un sistema uninominal dejaría a Chile con la mayoría de las desventajas del sistema binominal, y agregaría algunas nuevas (...) En suma, un sistema uninominal es simplemente una mala idea para Chile y representaría un paso atrás para su democracia”<sup>45</sup>.*

### c) Sistemas proporcionales

a. El recelo a los sistemas proporcionales en buena parte del espectro político nacional, pero en particular en la centroderecha, proviene de una interpretación institucionalista de la historia política chilena previa a 1973, según la cual el multipartidismo llevó a la polarización y a la ingobernabilidad. Más arriba señalé algunas razones por las cuales esta interpretación histórica es, a lo menos, simplista. No obstante, e independientemente de si se está de acuerdo o no con dicha interpretación histórica, *se puede seguir deseando la mantención de una estructura de competencia articulada fundamentalmente en dos grandes coaliciones que luchan por el centro político*. Para ello, la segunda vuelta presidencial es acaso el factor de mayor importancia de todos. También ayuda para ello la concurrencia de las elecciones parlamentarias y presidenciales. No obstante, el sistema electoral parlamentario sin duda importa. La pregunta pues es: ¿es posible mantener una lógica de competencia bi-coalicional bajo un sistema proporcional?

b. Para contestarla, primero debemos distinguir entre sistemas proporcionales moderados y sistemas permisivos. Los sistemas

---

<sup>45</sup> Siavelis (2006), pp.219-221.

permisivos son aquellos que i) eligen a muchos diputados por distrito, es decir, de magnitud alta; y ii) que no tienen barreras mínimas de votación nacional (como por ejemplo, el 5%). Para evitar la proliferación de partidos pequeños, se ha demostrado que estas barreras mínimas son altamente efectivas. Significativamente, Chile carecía de esta regla en el sistema pre-1973, lo cual facilitó la multiplicación de partidos pequeños.

c. Debido a lo anterior, un sistema proporcional moderado sería fácil de diseñar: sólo requiere una magnitud de distrito baja y una regla o barrera de votación mínima. En particular, bajo el sistema de reparto D'Hondt (que se usa para el binominal) y una magnitud de 4, un pacto todavía requeriría 60% de votos para llevarse más de la mitad de los escaños (a diferencia de un 67% con el binominal)<sup>46</sup>. Un sistema proporcional moderado con estas características no produciría una fragmentación alta del sistema de partidos ni reproduciría la situación existente antes de 1973.

d. Sin embargo, un sistema proporcional moderado como el descrito arriba puede o no puede generar la mantención de la Concertación y de la Alianza en la forma en que las hemos conocido. Por cierto, bajo dicho esquema un partido como el PC podría competir viablemente por fuera de la Concertación; pero la pregunta mayor es si, por ejemplo, la DC y el PPD-PS seguirían bajo un mismo techo coalicional. Si bien el sistema D'Hondt entrega ciertos incentivos a generar coaliciones grandes, ellos son (como se anticipó más arriba) menores que bajo el binominal<sup>47</sup>.

e. Así, un sistema proporcional moderado mejoraría la representatividad, la competencia y la inclusión de fuerzas menores, respecto a lo que hace el binominal. No obstante, podría generar la disolución del esquema bi-coalicional de competencia, sustituyéndolo por tres o (a lo más) cuatro bloques. Adicionalmente, existe un problema práctico: como quedó claro tras el fracaso de la Comisión Boeninger, los parlamentarios en ejercicio son profundamente reacios a

---

<sup>46</sup> Asumiendo en ambos casos sólo dos coaliciones en competencia. En cambio, con una magnitud de 3 o cualquier otro número impar, basta con el 50%+1 de los votos para llevarse la mayoría de los escaños en disputa (Navia, 2004).

<sup>47</sup> Aun así, un sistema D'Hondt con magnitud 4 provee incentivos interesantes para la coalición más grande, ya que si su voto total es 50% superior al de la segunda coalición y más del triple de la tercera, se asegura tres de los cuatro escaños.

un redistritaje. Tanto una propuesta uninominal como una proporcional (moderada o no) lo requieren forzosamente<sup>48</sup>. Por ello, vale la pena preguntarse si es posible reformar de manera relevante el binominal, sin pasar por un redistritaje. Ello nos lleva a considerar los sistemas mixtos.

#### d) **Sistemas mixtos**

a. Los sistemas mixtos o combinados son aquellos que mezclan, en su fórmula de asignación de escaños, más de una regla de asignación de escaños. La familia de sistemas mixtos es variada y creciente. Entre ellos, hay que distinguir entre los sistemas paralelos, en los que el mecanismo suplementario de asignación de escaños es independiente de los resultados del mecanismo principal, y los sistemas compensatorios, cuyo rol es precisamente compensar las desproporcionalidades ocurridas bajo el mecanismo principal. Si bien ambos tipos han sido propuestos para Chile, sugiero que sólo los sistemas compensatorios generan efectos suficientemente relevantes sobre la inclusión de fuerzas minoritarias como para ser una alternativa. En general, los sistemas mixtos han ganado enormemente en popularidad en las últimas décadas, al permitir combinar 'lo mejor de los dos mundos' en términos de representatividad y efectividad. Su única desventaja palpable es que, sin duda, tienden a ser más complejos que los sistemas uninominales y proporcionales, al usar simultáneamente más de una regla de asignación de escaños.

b. Entre los sistemas mixtos que no requieren redistritaje, existen varias propuestas posibles. Por razones de espacio, me centraré en la que me parece la más promisoría de todas, de autoría del diputado Pepe Auth. En su esquema, el binominal se mantendría intacto, pero se agregarían 30 diputados seleccionados por un sistema compensatorio, es decir, cada pacto (y cada partido dentro de cada pacto) agregaría la cantidad exacta de diputados que le permitirían aproximarse lo más posible a su porcentaje de votación (calculado sobre los pactos que hayan logrado al menos el 5% de los votos). Estos diputados se escogerían de entre aquellos que participaron en elecciones distritales, mas no salieron electos en primera instancia (vía el binominal). Los electos por este medio serían aquellos que hayan

---

<sup>48</sup> En estricto rigor, hay una excepción: si es que se permite aumentar el número de diputados (o senadores) en ejercicio, se podría aumentar la magnitud de los distritos más poblados (por ejemplo, de dos a cuatro), dejando todo el resto del sistema igual. Por cierto, esta sería una reforma muy moderada –acaso insuficiente– del sistema, pero que no debe desecharse a priori.

obtenido el mayor número (no porcentaje) de votos dentro de su partido. Por ejemplo, supongamos que por lista compensatoria a la Alianza le tocasen 12 diputados adicionales, cuatro para la UDI y ocho para RN (compensando así la desproporcionalidad intralista del binominal, que favorece al partido más votado de cada coalición). Los cuatro diputados UDI electos serían las cuatro primeras mayorías (en cantidad de votos) del partido, que no hayan sido ya electas. Como se puede apreciar, este sistema tiende a favorecer a los distritos grandes, donde se concentran las mayores cantidades de votos 'perdidos'. Ciudades como Santiago, Concepción o Valparaíso/Viña elegirían sustancialmente más diputados que ahora, corrigiendo en parte la actual enorme desigualdad territorial del voto. Adicionalmente, este sistema permitiría compensar a las fuerzas menores (que obtengan sobre el 5%) que no logran representación parlamentaria. Nótese, sin embargo, que adicionalmente reduce la competencia intralista y aumenta la inter-lista, ya que la cantidad de diputados a elegir por cada pacto y partido depende ahora directamente de su porcentaje nacional de votación. No hay espacio para un análisis completo de esta propuesta, pero en la práctica al mantener el 80% de la Cámara elegida por el sistema binominal, provee fuertes incentivos a la mantención de dos grandes coaliciones<sup>49</sup>, al tiempo que incluye a terceras fuerzas con suficiente relevancia electoral (viabilizando su emergencia), incentivando la presencia nacional de los partidos (para aumentar su votación nacional), premiando a los partidos con orientación nacional antes que a líderes caudillistas, y eliminando la selección cupular de candidatos (pues todos los partidos querrán presentar candidatos en todos los distritos, lo cual debe ser permitido por la ley), entre otras ventajas.

c. El mundo de los sistemas mixtos es ancho y amplio; aparte de la reforma propuesta por Auth, hay varias otras posibles fórmulas que mantienen ciertos incentivos al bi-coalicionismo al tiempo que mejoran la inclusión, la competencia y la representatividad. Por cierto, ninguna fórmula es perfecta, pero existe sin duda espacio para mejorar el binominal sin reducir en demasía los incentivos al bi-coalicionismo que éste produce con tanta fuerza.

---

<sup>49</sup> Los cuales, modificando ligeramente la propuesta de Auth, pueden ser fortalecidos aún más.

## Conclusión

En esta revisión conceptual de los principios que subyacen el diseño de sistemas electorales, así como de las ventajas y desventajas de las grandes familias electorales, he argumentado seis puntos esenciales. Primero, la relación que va desde el sistema electoral a la calidad de la democracia –incluyendo la gobernabilidad– es compleja, indirecta y habitualmente sobreestimada en sus efectos. Segundo, la relación entre el sistema electoral, el sistema de partidos, la formación de coaliciones y la polarización de la competencia es altamente compleja y contingente, sin poderse deducir tendencias unívocas en un sentido u otro. Tercero, los sistemas electorales deben satisfacer simultáneamente varias propiedades, entre las cuales existen *trade-offs* (e.g.: entre representatividad y concentración) que deben ser manejados sin sacrificar enteramente ninguno de ellos. Cuarto, un sistema electoral adecuado para Chile es uno que reconoce su realidad multipartidista y que sin embargo establece incentivos para la formación de grandes coaliciones. Quinto, una propuesta uninominal ‘pura’ para Chile constituiría un profundo error desde el punto de vista de la calidad de la democracia. Y sexto, tanto un sistema proporcional moderado como diversas formas de sistemas mixtos –entre los cuales me centré en la propuesta de Auth– constituirían avances significativos sobre el binominal, ya que bien diseñados ayudarían a aliviar los efectos negativos de éste a la vez que manteniendo incentivos relevantes para la formación de dos grandes coaliciones, mejorando así la calidad de la representación política en Chile.

## Bibliografía

- Auth, P. (2005). *De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente*. En "Chile 21 reflexiona en torno al Chile del siglo XXI", Tomo II, Ediciones Chile XXI, Santiago.
- Bellolio, A. y Ramírez, J. (2011). *Sistema binominal y modernización electoral: evaluación y lineamientos de reforma*. Serie Informe Político N° 123, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Cabezas, J. M. y Navia, P. (2005). *Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001*. Documentos de Trabajo ICSO, n.3, año 1.
- Carey, J. (2006). *Las virtudes del sistema binominal*. Revista de ciencia política 26(1).
- Colomer, J. (2005). *It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down)*. Political Studies, 53(1), pp. 1-21.
- Colomer, J. (2003). *Political institutions: democracy and social choice*. Oxford University Press.
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. (2001). *Historia del siglo XX Chileno*. Editorial Sudamericana.
- D'Alimonte, R., Grofman, B. y De Sio, L. (2012). *Extending Duverger's law when parties become blocs: evidence from Italy under three different electoral systems, 1945-2010*. Prepared for the Law and Economics Seminar, New York University Law School.
- Dunleavy, P. (2012). *Duverger's law is a dead parrot: outside the USA, first-past-the-post voting has no tendency at all to produce two party politics*. British Politics and Policy at London School of Economics. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/45742/>
- Dunleavy, P. y Diwakar, R. (2011). *Analysing multiparty competition in plurality rule elections*. Party Politics, publicado online: [http://eprints.gold.ac.uk/6347/1/Online\\_Published\\_PP\\_version\\_Sept\\_11\\_Dunleavy-Diwakar.pdf](http://eprints.gold.ac.uk/6347/1/Online_Published_PP_version_Sept_11_Dunleavy-Diwakar.pdf).

- Duverger, M. (1995). *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. en "Diez textos básicos de ciencia política". Editorial Ariel.
- Evans, J. (2002). *In defence of Sartori: party system change, voter preference distributions and other competitive incentives*. *Party Politics* 8(2), pp. 155-174.
- Gamboa, R. (2006) *El establecimiento del sistema binominal*. En "La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate", Huneeus, C. (Comp.). Editorial Catalonia.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Free Press.
- Luna, J.P. y Altman, D. (2011). *Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization*. *Latin American Politics and Society*, 53(2), pp. 1-28.
- Magar, E., Rosenblum, M. y Samuels, D. (1998). *On the absence of centripetal incentives in double-member districts. The case of Chile*. *Comparative Political Studies*, 31(6), pp. 714-739.
- Mainwaring, S. (1993). *Presidentialism, multipartism, and democracy, the difficult combination*. *Comparative Political Studies*, 26(2), pp. 198-228.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mac-Clure, L. y Sierra, L. (2011). *Frente a las mayorías: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Navia, P. (2004). *Legislative candidate selection in Chile*. Paper prepared for the symposium: "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America". Wake Forest University, April 3-4.

- Nohlen, D. (1985). *El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno*. [conferencia] Centro de Estudios Públicos.
- Sani, G. y Sartori, G. (1983). *Polarization, fragmentation and competition in western democracies*. En Daalder, H. y Mair, P. (Comp.), pp. 307-340.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, pp. 72-76.
- Scully, T. (1990). *Reappraising the role of the center the case of the Chilean party system*. Working paper 143, Kellogg Institute.
- Siavelis, P. (2006a). *Electoral reform doesn't matter or does it? A moderate proportional representation system for Chile*. *Revista de ciencia política*, 26(1).
- Siavelis, P. (2006b). *Accommodating informal institutions and Chilean democracy*. En "Informal Institutions and Democracy: Lessons From Latin America" Helmke, G. y Levitsky, S. (Edit.), Johns Hopkins University Press.
- Tironi, E. y Agüero, F. (1999) *¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?* Estudios Públicos N° 74.
- Universidad Diego Portales (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales). Encuesta de opinión pública, marzo 2013.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. ISTMO.