

# LA REFORMA DEL SISTEMA BINOMINAL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

DIETER NOHLEN

UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG, ALEMANIA \*

Dossier  
CIENCIA  
POLÍTICA

## Resumen

El sistema binominal continúa siendo cuestionado, razón por la cual parece conveniente su reforma, pese a que sus efectos han sido empíricamente bastante beneficiosos. El mismo balance se desprende, a nivel teórico, comparando los efectos del sistema electoral vigente en Chile con criterios de evaluación que se expresan homogénea y universalmente en procesos de reforma electoral. Sin embargo, hay debilidades del sistema binominal en la función de representación que conviene subsanar, tratando de conservar su efectividad respecto a otras funciones. Esto incluye también defenderlo frente a críticas que se centran en fenómenos como el clientelismo, cuyas causas están fuera de su alcance. Respecto al diseño mismo, se sugiere entenderse primero sobre los objetivos de la reforma: formar consenso, sólo después tratar los elementos técnicos de su materialización. Se recuerda, además, que desde una perspectiva comparativa el sistema vigente es a menudo la solución más probable entre las alternativas en debate.

## Abstract

Since its introduction by the military regime, Chile's binominal system has continuously been questioned. This is the reason for thinking about an electoral reform, although some of its effects empirically have benefited the democratic development of the country. The same result is obtained, if –at a theoretical level- the effects of the binominal system are considered comparatively, applying criteria of evaluation which stem from world wide processes of electoral reform. Nevertheless, some weaknesses of the binominal system concerning the function of representation can be observed. A reform, addressing these weaknesses, should at the same time try to maintain the effectiveness of the system with regard to other functions like concentration and participation. This includes defending the system against critics which focus on phenomena like clientelism, surely caused by other factors than the binominal system. Concerning the design itself, the paper suggests first to define the objectives of a reform, that means forming consensus, and than to work on the technical aspects of the concrete system. Furthermore it reminds academics and legislators of the comparative experience that the electoral system in force is usually the most probable option under the considered alternatives.

**PALABRAS CLAVE** • Importancia de los sistemas electorales • Efectos del sistema binominal • Criterios de evaluación de sistemas electorales • Oportunidad y probabilidad de reformas electorales • Procesos de reforma electoral • Diseños institucionales

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando David Altman me invitó a “contribuir y dejar (mi) marca en el (nuevo) debate” sobre la reforma del sistema electoral en Chile, promovido esta vez por el anuncio de la Presidenta Michelle Bachelet de querer cambiar el sistema binominal, me pregunté qué podría aportar yo

\* Agradezco a José Reynoso, mexicano, candidato a Doctorado en la Universidad de Heidelberg, por las correcciones lingüísticas del texto.

como cientista político europeo al debate interno chileno. Desde que se practica el sistema binominal en Chile, se lo ha estado analizando y discutiendo continuamente, aunque con grados de intensidad cambiante según épocas (Fernández, 2000). Dado que Chile es el único país en el que se aplica este sistema electoral, parece más que probable que su mundo político y politológico dispone de los mejores conocimientos sobre su funcionamiento y sobre sus efectos en la práctica. Respondí afirmativamente a la sugerencia de mi estimado colega pensando en aportar al debate algunos criterios teóricos y comparativos que resultan de mis estudios de los sistemas electorales y sus reformas a nivel mundial llevados a cabo durante mis cuarenta años de docencia e investigación en la Universidad de Heidelberg (véanse especialmente Nohlen, 1981 y 2004). El propio lector chileno puede concluir si estas consideraciones podrían ser útiles para el debate chileno en general o individualmente para la propia argumentación en él, cuando se defiende esta u otra causa. Por mi parte, no me voy a pronunciar en forma expresa en favor de ningún sistema. Esta reserva me corresponde no tanto por venir de fuera, sino por su conformidad con mi propia convicción teórica y metodológica que se va a desprender a lo largo de las reflexiones siguientes.

## II. ¿SE DEBE REFORMAR EL SISTEMA BINOMINAL?

Es casi imposible encontrar un sistema político, en el que la opinión pública no dude de la conveniencia del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra de alguna manera en debate continuo en todos los países. Por cierto hay épocas altas y bajas, el debate se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina en definitiva. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las conveniencias del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones digamos normales, en las que, animado por la academia y a través del examen comparativo con sus alternativas, el sistema electoral vigente se reafirma conscientemente, y otras en las que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuos. El debate no desemboca en una solución, su presencia manifiesta o latente (como el *ceterum censeo* de Cicerón) señala una falta de legitimidad, tal vez capaz de erosionar la adhesión al sistema político. Observando los debates de reforma electoral en el mundo, efectivamente en su gran mayoría no llevan a un cambio del sistema electoral vigente. Este desenlace lo comparten también los informes de las comisiones de reforma electoral, aun cuando recomiendan una reforma, lo que es indicativo de la inercia que suele reinar en el ámbito político. Para que florezca una reforma del sistema electoral de determinado alcance, en general, hacen falta circunstancias extraordinarias.

Respecto a Chile, es bien notorio que existen, en el ámbito académico y político, fuertes discrepancias en el análisis de los efectos y especialmente en la valoración del sistema binominal (para su precisa descripción, véanse Nohlen, 2000 y Nohlen, 2005), lo que se manifiesta en el propio hecho del continuo debate. Desde su implantación, el sistema se encuentra intensamente cuestionado, sobre todo, por razones de su génesis y de los diferentes efectos que, correctamente o no, se le atribuyen y que se suman en un coro de críticas, pese a que estas a veces se contradicen. Se observan incluso síntomas de odio al sistema binominal y erupciones de irracio-

nalidad. Aunque con el correr del tiempo ganó mayor legitimidad y apoyo efectivo entre determinados sectores anteriormente críticos (véanse por ejemplo Cruz Coke, 1992; Walker, 1994; Von Baer, 2005), reconociendo así sus aportes empíricos al desarrollo democrático de Chile postautoritario, el sistema binominal nunca se estableció firmemente como elemento propio e insustituible de la nueva democracia chilena. Más allá de las circunstancias electorales que motivaron la decisión programática de Michelle Bachelet, esta situación de un continuo cuestionamiento aunque a menudo irracional del sistema binominal, parece indicar que es históricamente oportuna una reforma electoral. Frente a las condiciones señaladas, sin embargo, alcanzan especial relevancia consideraciones que pueden orientar el debate y el diseño del nuevo sistema electoral.

### III. ¿QUÉ ESTÁ EN DEBATE?

Obviamente el sistema electoral. Esta tajante respuesta no nos libera de una definición, pues del uso del concepto compartido por todos los participantes en el debate depende, si este se desarrolla inteligiblemente. Consideramos, pues, por sistema electoral el modo cómo los electores expresan su preferencia en votos y cómo estos votos se transforman en escaños. Así, el sistema de registrar a los ciudadanos queda fuera de atención, como también quedan fuera asuntos que tienen que ver con el derecho de sufragio en sus dimensiones clásicas, señaladas por el postulado democrático de que este sea universal, igualitario, secreto y directo. Es cierto que la relación numérica entre ciudadanos y representación puede ser distorsionada en un sistema electoral concreto –como es el caso de Chile– pero esto no es necesariamente una consecuencia del sistema electoral como tipo, sino de su realización histórica. Esta diferenciación conceptual es importante; es una condición irrenunciable de un buen diagnóstico de la relación entre sistema electoral, sistema de partidos y otros fenómenos supuestamente dependientes suyos y esto, por su parte, un prerequisite obligado de toda reflexión de reforma responsable.

Otro prerequisite consiste en un cierto conocimiento de los tipos de sistemas electorales y su clasificación. Conseguir este conocimiento con precisión se ha vuelto más complicado por la gran variedad de nuevos sistemas electorales hoy en día aplicados en diversos países. Chile es un buen caso de la peculiaridad de sistemas en uso. Ya no basta con poder diferenciar entre sistemas de mayoría y representación proporcional. Y entre los sistemas combinados, por ejemplo, tampoco basta diferenciar entre sólo dos. Existen los sistemas de representación proporcional personalizada (el alemán y su copia, el neerlandés), el segmentado (el mexicano y el japonés, por ejemplo) y el compensatorio (el italiano, entre 1994 y 2005). Esta clasificación precisa es importante cuando en el debate se llama la atención a experiencias foráneas para fortalecer el argumento propio. El chileno binominal es un sistema *sui generis*. No es mayoritario, porque no favorece al partido o a la alianza de partidos que gana la mayor cantidad de votos. Y el efecto sobre la relación de votos y escaños es bastante proporcional. Al mismo tiempo, excluye de la representación política a los partidos que no sepan coaligarse con otros. Así descrito, es un buen ejemplo de cómo puede resultar difícil la clasificación. Lo que está en debate es la conveniencia de una reforma de este sistema electoral.

#### **IV. ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE EL SISTEMA ELECTORAL?**

En el marco de este debate, un acabado análisis del papel del sistema electoral no puede sino iniciarse con una ponderación mesurada de la incidencia de las instituciones en el desarrollo político. Frente a posturas netamente institucionalistas, que enfatizan su importancia como variables independientes, y otras de corte más “blando”, que colocan en el centro de la causalidad a la cultura política, el enfoque histórico-empírico que resume mi propia postura (Nohlen, 2003 y 2006; Ortiz Ortiz, 2006), afirma que si bien las instituciones cuentan, su rol y desempeño dependen de la contingencia política conformada por una combinación de factores de variada índole.

Así, en Chile confluyen diversos factores que en su conjunto pueden explicar el desarrollo político de estabilidad y progreso después de la redemocratización. Entre otros factores llaman la atención: el derrumbe de la democracia, la larga dictadura, el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias que se manifiesta en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en la formación de dos bloques políticos, en la continuidad en el ejercicio del poder, dando estabilidad al sistema político, etc. En la medida en que mencionamos fenómenos de la estructura del sistema de partidos y la forma de generar mayorías, entran en la escena de las relaciones causales las instituciones y, específicamente, el sistema binominal. No cabe duda que ha tenido efectos, precisamente por su tan criticada génesis, por el hecho de haber sido impuesto por el régimen militar (en términos analíticos como factor externo). De esta manera, el sistema electoral no se generó por acuerdo de los actores que posteriormente tenían que entenderse con él. De este modo, el sistema binominal (como factor independiente) no reflejaba los intereses y estructuras del sistema de partidos renaciente en la fase inaugurativa de la democracia a finales de los años ochenta, sino que los partidos (como factores dependientes) tenían que adaptarse a sus condiciones de éxito. Sería ingenuo negar el efecto bipolar y centripetal que ha ejercido el sistema binominal sobre la estructura del sistema de partidos chileno. Y por su parte, este efecto ha contribuido a la gobernabilidad del país. La clase política en Chile está mucho más consciente de este impacto que la academia, donde se ha llegado al extremo de afirmar que la gobernabilidad se consiguió, a pesar del sistema binominal. Si no me equivoco, el clamor por reformar el sistema electoral chileno –más allá de intereses personales y partidistas– se fundamenta justamente en buena parte en el deseo de intelectuales y determinados círculos políticos de liberarse de su impacto de corsé, y la reserva al respecto y defensa incluso del binominalismo, más extendidas entre los políticos, se nutre de la incertidumbre y del miedo de que a través de su reforma se reduzca tal vez el aporte del sistema electoral a la gobernabilidad del país.

#### **V. ¿HAY INTERESES EN COMÚN ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA?**

Por otra parte, los sistemas electorales son parte de una triada a la que también pertenecen los sistemas de gobierno y los sistemas de partidos. Estos últimos responden, lo repito, a influencias de otros factores, dentro de los cuales sólo algunos son susceptibles de cierta intervención tecnológica (por ejemplo, sistema electoral y sistema de gobierno). Sin embargo, una vez configurados (variable dependiente), los sistemas de partidos generan, a su vez, una serie de

efectos sobre otros fenómenos políticos (variable independiente), situación que se produce precisamente en procesos de reforma electoral. Esta relación de causalidad circular no debe perderse de vista (véase Nohlen en Lipset, Nohlen y Sartori, 1996).

Así, en tiempos de reforma electoral, la perspectiva causal dominante en el debate es aquella en la que el sistema electoral figura como factor independiente. De esta manera, en la academia y en la opinión pública en general, crecen las propuestas de reforma y se discuten sus probables efectos sobre el sistema de partidos en el supuesto que hay una amplia libertad de opción en el proceso de su reforma. El factor sistema electoral y su elección con miras a influir mediante este mecanismo en la representación política aparecen aquí como un elemento de máxima importancia. En realidad, sin embargo, en tiempos de la reforma electoral, es el sistema de partidos el que ocupa el lugar del factor independiente. Son los partidos políticos los que toman la decisión sobre el futuro sistema electoral. Son ellos los que determinan el margen de opciones real, que es en general mucho más reducido que lo que el debate mismo da a entender. Este desfase está en el origen de la distancia que se observa entre la academia y la política en cuestiones de reforma. Mientras que la primera tiene el sueño de influir a través de una reforma en la estructura del sistema de partidos, la segunda trata de adecuar el sistema electoral simplemente a sus necesidades. Si no se toma entonces bien en cuenta el sistema de partidos, las propuestas pasan por alto las posibilidades reales de reforma electoral.

## VI. ¿CUÁL ES EL MEJOR SISTEMA?

El debate sobre sistemas electorales históricamente ha sido muy marcado por la confrontación entre los dos tipos básicos: la representación por mayoría y la representación proporcional. Hasta hace poco (Lijphart y Grofman, 1984), el ejercicio académico consistía, por lo demás, en escoger a nivel normativo entre diferentes sistemas electorales. Los especialistas se expresaban por su sistema predilecto, incluso hacían depender su capacidad profesional de la posibilidad de proponer un receta precisa (Sartori, 1994). Muchos consultores internacionales siguen en esa línea, viajando con un sistema electoral en su maleta. Mi postura al respecto es totalmente distinta y se puede resumir en los siguientes puntos:

1. No hay un sistema electoral ideal o *best system*. De modo que no se trata de sustituir un sistema que opera en la realidad política, al cual se atribuyen todas sus sentidas o supuestas maldades, por otro teóricamente ideal, del cual se espera la realización de todas las imaginadas bondades que en la política se ofrecen al ser humano. Es importante primero diferenciar entre el mundo teórico y el empírico, y segundo considerar reformas institucionales en términos relativos. Lo que realmente pasa en procesos de reforma electoral es sustituir una solución institucional con efectos cuestionables por otra con efectos a lo mejor menos cuestionables, sustituir sistemas que son más expuestos a la crítica y más costosos en cuanto a valores (por ejemplo, legitimidad) por otros que lo son menos.
2. El mejor sistema electoral es el que se adapta mejor a los requisitos de lugar y tiempo. Esta tesis implica que el contexto político y sociocultural importa mucho a la hora de diseñar un sistema electoral, pues es el que decide de alguna manera si este va rendir mejor en relación a los valores priorizados, cuya realización se espera. Como dice Robert A.

Dahl (1996), la solución institucional debe ser confeccionada (*tailored*). No se trata, pues, de escoger entre sistemas electorales, sino de diseñarlos. Esta tesis ya tiene consecuencias para una reforma electoral: favorece a sistemas electorales que permiten un diseño específico, o sea, favorece a los sistemas combinados.

3. La decisión respecto a los sistemas institucionales las toman los propios legisladores. Aunque si existiera un sistema ideal, o en términos relativos, si existiera uno teóricamente mejor que otro, la puesta en práctica de la reforma electoral sería dependiente de la política misma. Como ya dije previamente, es en esto que se diferencia la política de la academia. Mientras que para los cientistas sociales rige tal vez el criterio de la excelencia teórica que a menudo fundamenta opciones categoriales de tipo blanco y negro, en la política a lo mejor se impone el del consenso, criterio explícitamente válido en relación a las instituciones políticas. Esta dependencia del consenso genera indecisiones e inercias y hace que, según mi experiencia, el sistema electoral vigente siempre siga siendo, a pesar de toda la crítica que recibe, una de las opciones más probables entre todas las reformas en debate.

## VII. ¿SISTEMAS ELECTORALES O REQUISITOS FUNCIONALES?

En Chile ya florecen las propuestas de reforma, ante la sensación de cientistas sociales y gente políticamente interesada en poder manejar la supuesta variable independiente del proceso político. En la actualidad hay protagonistas ya, por ejemplo, del sistema uninominal, del binominal, del binominal con lista adicional, del sistema de circunscripciones pequeñas y medianas, del sistema proporcional personalizado (introducido como compensatorio; véase Altman, 2006), del sistema de representación proporcional chileno preautoritario (Cruz Coke, 1984), etc. Contando todas las contribuciones, se puede llegar fácilmente a tal número de sistemas electorales, que convendría felicitar al país por la riqueza del debate, si esta diversidad no tuviera inconvenientes que ponen límites a su fructífero desenlace.

1. En primer lugar, los participantes tienden a venir cada uno con su sistema electoral, defendiendo sus bondades sobre la base de expectativas desmesuradas de sus efectos positivos, acompañado de una crítica desmesuradamente negativa del sistema electoral vigente.
2. Segundo, a menudo sostienen la idea ya comentada de un “*best system*” que a veces incluye la transferencia de un sistema determinado que ha probado su excelencia en otro país, sin que se respete adecuadamente el contexto chileno.
3. Tercero, los protagonistas de un sistema electoral determinado se fijan a menudo sólo en una única función, con la que su sistema cumple bien, dejando de lado las demás. Con esto, una reforma electoral se reduce a sustituir un problema de representación por otro, distribuyendo los costos de otra forma.
4. Cuarto, el debate se desenvuelve entre posturas rígidas, las que no dejan de encontrar el punto de partida de un intercambio que puede llevar a un compromiso.

Para demostrar los posibles efectos, conviene citar aquí el llamativo ejemplo de Italia. Allí todo empezó a finales de los ochenta, cuando durante años se discutió la reforma del sistema

electoral hasta que se frustró en el ámbito parlamentario ante la veintena de propuestas diferentes. De repente, la reforma les sobrevino a los políticos por iniciativa popular en medio de una crisis del sistema político. Sin embargo, la reforma de 1994 ni fue bien entendida (se la definió como introducción del sistema mayoritario, aunque el sistema acordado era de carácter proporcional compensatorio) ni reconocida como suficiente para mejorar el funcionamiento del sistema de partidos, de modo que el debate no se terminó con ella. Al contrario, siguió intenso e ininterrumpido. En 2005, finalmente, se introdujo otra reforma, impuesta esta vez por el gobierno, de la que se decía que incorporaba la representación proporcional de nuevo, aunque tampoco era cierto, pues se insertaba un sistema de premios: la alianza de partidos más votada obtenía la mayoría absoluta de los escaños. La confusión conceptual, resultante de las tantas ingenuas participaciones en el debate, llegó a su colmo, cuando la oposición política, en contra de la intención con la cual se había diseñado el sistema de premios, ganó con este nuevo sistema la elección parlamentaria de 2006, y el gobierno, a cargo de la administración electoral, trató de deslegitimar el resultado electoral, o sea, su propia acción.

Según mi experiencia, en vez de confrontar sistemas electorales y sus pro y contra, es conveniente debatir primero funciones u objetivos que se esperan cumplir por parte del sistema electoral, y después tratar de dilucidar por medio de qué elementos técnicos y con cuál diseño se puede lograr el cumplimiento de las funciones consensuadas.

### **VIII. ¿QUÉ CRITERIOS SE DEBEN CONSIDERAR PARA EVALUAR LOS SISTEMAS ELECTORALES?**

Respecto a tales funciones, es necesario recordar que los sistemas electorales tienen primero un horizonte de efectos limitado, y segundo, dentro de este marco, ejercen efectos “próximos” y efectos “distantes” (según la terminología de Douglas W. Rae, 1968). En vista del debate chileno, quisiera sugerir las funciones en términos que expresen una relación directa y primordial con el sistema electoral. Esta relación se manifiesta en los efectos mecánicos y psicológicos que ejercen los sistemas electorales, o sea, en el proceso de transformación de los votos en escaños y en la estructuración del voto mismo, debido a que el elector considera en su votación el efecto mecánico del sistema electoral. El voto útil es, por ejemplo, un fenómeno de orden psicológico ejercido en parte por el sistema electoral. Por otra parte, la gobernabilidad suele ser considerada como una de las funciones del sistema electoral. 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 (véase entre otros Achard y Flores, 1997), sobre los que el sistema electoral puede o no tener influencia. Por esta razón no figura entre las funciones enumeradas a continuación. Todas ellas, sin embargo, pueden contribuir a su manera a la gobernabilidad democrática.

Si dejamos de lado las expectativas irreales así como consideraciones partidistas relacionadas con el poder, aun siendo estas, sin duda, con frecuencia las fuerzas motoras de los debates e iniciativas de reforma electoral, obtendremos básicamente cinco requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en todo el mundo un papel en el debate al respecto:

1. *Representación*: en el sentido de una representación que refleje en el parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación.
2. *Concentración y efectividad*: en el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de lograr una capacidad política de decisión y acción para el Estado. Los parámetros que marcan el logro de tal efecto son, por un lado, el número reducido de partidos y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolors o de coalición o incluso la gobernabilidad.
3. *Participación*: en el sentido de las mayores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. El parámetro para identificar el logro de tal efecto es si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto.
4. *Simplicidad*: en el sentido de que el electorado sea capaz de entender el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.
5. *Legitimidad*: en el sentido de que engloba a todos los demás criterios y procura la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, la aprobación de las reglas de juego democráticas.

Ahora bien, para la más reciente evolución mundial de los sistemas electorales resulta, pues, sintomático que en debates e iniciativas de reforma ya no se expongan las distintas funciones de los sistemas de forma marcadamente disyuntiva y excluyente, según el lema del “o esto o lo otro”, sino más bien de manera agregadora, según el lema de “tanto esto como aquello”. Lo que se aprecia en los más recientes debates e iniciativas de reforma, en cuanto al diseño de sistemas electorales, es la atención que se pone al simultáneo cumplimiento de las ya mencionadas funciones, como lo demuestra el encargo dado a finales de los años 1990 a la Comisión Jenkins en Gran Bretaña: *“The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP’s and geographical constituencies”* (*The Independent Commission on the Voting System*, 1998). Es decir, deben tenerse en igual consideración la representación, la efectividad y la participación.

En este sentido, el desarrollo de los sistemas electorales está estrechamente relacionado con la transformación de los requisitos o exigencias funcionales que se plantean a dichos sistemas. Si en el pasado se partía preferentemente del sistema de pluralidad o del de representación proporcional, así como de las ventajas específicas también excluyentes que se les atribuían, en la actualidad se parte de la base de unas metas multidimensionales, tratando de dilucidar qué tipos de sistemas electorales pueden cumplir mejor con tales metas en el marco de contextos específicos. La tendencia internacional señala que son los sistemas combinados, a saber, la representación proporcional personalizada, el sistema compensatorio y el segmentado (paralelo) los que cumplen mejor con estos requisitos. Es por eso que están en la mira de los ingenieros institucionalistas, es por eso que efectivamente se han extendido tanto.



Ahora, lo que es imperioso tomar bien en cuenta es que esas funciones no se pueden sumar simplemente, adicionar, acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja probablemente al mismo tiempo la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones –como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo– es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia y, si esto ocurre, puede perder legitimidad también. Entonces existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta. De perderlo de vista puede significar que el trabajo de una comisión, aunque técnicamente de alto estándar, vaya a parar los archivos. Es bien significativa la última experiencia británica. Las metas multidimensionales encargadas a la *Jenkins Commission* indicaban claramente que se iba a buscar una alternativa frente al sistema de mayoría relativa que sólo podría encontrarse entre los sistemas electorales combinados. La propuesta presentada del *additional member system* (AMS) trataba, precisamente, de tomar en cuenta todas las recomendaciones expuestas, por supuesto, en grado diferente. Por cierto, la recomendación de la proporcionalidad fue la menos atendida, mientras que el fuerte carácter de concentración del sistema cumplía con las expectativas de mayorías de gobiernos estables. La función de participación fue particularmente bien considerada por medio de la introducción del *alternative vote*. El voto personal, como se lo practica en Alemania Federal, fue descartado como insuficiente. Finalmente, la gran mayoría de los diputados quedaba relacionada con su distrito, dado que el 80% de los mandatos se adjudicaban invariablemente en circunscripciones uninominales y los mandatos proporcionales en muchas circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño. A pesar de cumplir con la tria de los principales criterios funcionales de los sistemas electorales a la vez, la propuesta de la *Commission Jenkins* lesionaba uno de los adicionales que en este caso resultaba decisivo: el criterio de la simplicidad. Era poco probable que el sencillo sistema de pluralidad podría ser sustituido por un sistema tan complicado. El exceso sofisticado en el cumplimiento de las funciones recomendadas contribuyó al propio fracaso de la reforma.

¿Qué significa todo esto para el caso de Chile? La nueva experiencia internacional ya descarta que sea oportuno proponer sistemas electorales para Chile que no respeten su necesaria multidimensionalidad funcional. ¿Sería conveniente (como propone, por ejemplo, Aninat, 2006) introducir el sistema uninominal? En los últimos decenios, no se conoce ningún país que haya encaminado sus pasos en esta dirección. Al contrario, Nueva Zelanda abandonó este tradicional sistema del mundo anglosajón, y en Gran Bretaña, como hemos visto, y también en Canadá, las comisiones de expertos prefieren el cambio a un sistema combinado. Para Chile, el objetivo tendría que consistir también en lograr un sistema electoral capaz de cumplir en un cierto grado con cada una de las funciones y de llegar a un determinado equilibrio entre ellas. Este equilibrio no excluye que se priorice, según el diagnóstico que se haga del contexto político chileno, una u otra de ellas, me imagino el de la efectividad sobre la representación, sabiendo que no es imposible potenciar a un máximo todas a la vez. A este propósito se suma el desafío relacionado con el cuarto criterio: el de la sencillez. En este sentido, hay margen de reforma para un proceso incrementalista, dado que el punto de partida, el sistema binominal, es bastante sencillo. El sistema electoral debe ser inteligible y humanamente viable. Este aspecto constituye

una de las fuentes de legitimidad del sistema electoral, recurso que necesita para el ejercicio de su función global en un sistema político.

## IX. ¿HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL?

Si aplicamos los criterios para evaluar el sistema binominal, resulta sorprendente su capacidad, por lo menos a primera vista, de cumplir con ellos bastante bien. No se pueden negar sus efectos de efectividad y participación; también rinde, aunque en menor medida, con la función de representación. El déficit se manifiesta (1) en la exclusión de partidos del parlamento que no pueden formar parte de las alianzas electorales. Parece correcto criticar el sistema binominal como sistema de representación proporcional excluyente (Auth, 2006). Si miramos más de cerca, se observa que (2) la competencia entre partidos se desplaza del nivel interbloque al ámbito intracoalicional, lo que sustrae importancia al acto electoral, dado que buena parte de esta competencia se decide en el proceso preelectoral de la formación de candidaturas a nivel de elites. Las condiciones de éxito que impone el sistema, conducen (3) a una restricción de la libertad de movimiento de los partidos, lo que, a su vez, reduce la dinámica política más allá de las alianzas políticas ya tradicionales. La creciente presión por parte de los consensos, negociados dentro de los bloques por las elites, incluso obliga (4) al electorado a votar por los acuerdos intracoalicionales, sin considerar los abanderados del bloque, sin libertad de votar ideológica y programáticamente.

Todas estas tendencias de efectos son inteligibles y las encontramos señaladas en las críticas del sistema binominal, y hay observaciones empíricas que las confirman. Sin embargo, la pregunta es si se puede considerarlas como compensadas por las ventajas del sistema en el cumplimiento de funciones, como hemos visto, muy importantes. Recuérdese que hay *trade-offs* en el cumplimiento de las funciones por parte de los sistemas electorales. La evaluación tiene que ser justa. Cualquier sesgo en la evaluación parece contraproducente para que las voces críticas, por su mayoría en el ámbito académico, sean escuchadas en medio de los que toman las decisiones, en medio de los legisladores.

Otras críticas al sistema binominal, incluso más fuertes (y más interesadas por parte de los políticos mismos), se refieren a fenómenos también observables empíricamente, cuya evaluación, sin embargo, parece poco acertada y que contradice incluso a la experiencia a nivel internacional. Se expresa en equívocos respecto a la función de participación. Así, se critica en Chile (1) la personalización del voto. La argumentación en contra de este efecto del sistema deja fuera de vista que la personalización del voto es un importante logro de un sistema electoral. Comparando a nivel internacional, su desarrollo más amplio es uno de los objetivos más requeridos en la gran mayoría de debates sobre reforma electoral (para España, véase Montalbes Pereira, 1998). Se critica también (2) la estrecha vinculación del diputado con su distrito que se percibe como problemática, mientras que en otros países es un objetivo buscado (explícitamente recomendado por la comisión Jenkins) y motivo para introducir circunscripciones uninominales o de tamaño pequeño. Se cuestiona, asimismo (3), la alta continuidad del personal político en el mandato, y se lo relaciona también causalmente con el sistema binominal. Se olvida primero que la política es una profesión (recuérdese el famoso discurso de Max Weber), cuyo ejercicio no sólo requiere “pasión y medida”, sino también experiencia, y segundo que la

representación se fundamenta en una relación de confianza entre elector y elegido que sólo crece a través de los años. En la buena teoría política, el acto electoral implica la afirmación o privación de la confianza. El argumento clave detrás de las tres críticas parece ser que el sistema binominal, a través de la personalización, del distritalismo y del continuismo, fomenta el clientelismo. Es un argumento de miras estrechas, pues el clientelismo florece también en países con cualquier otro tipo de sistema electoral; en España, por ejemplo, el clientelismo de partido en circunscripciones plurinominales con listas cerradas y bloqueadas. Es un fenómeno sociocultural que, donde existe, se abre camino independientemente de la institucionalidad dada, cambiándose tal vez el tipo de clientelismo. Hay que saber indagar de modo adecuado las causas de los fenómenos en cuestión y reconocer al mismo tiempo los límites de la ingeniería institucional.

Finalmente, se critica el carácter elitista de la política chilena como efecto del sistema binominal. Este análisis parece bastante acertado. Sin embargo, ¿también lo es su evaluación crítica? Pienso que este carácter elitista de la política 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, por ideologías excluyentes y polarizaciones del tipo de “negar sal y agua”, por cuentas históricas abiertas, etc., posturas más extendidas hoy en día en la sociedad que en su elite. Como señalan experiencias de sociedades heterogéneas, el carácter elitista de la política es tal vez el mejor camino para organizar civilmente la convivencia política. No hay que perder de vista el enorme avance de Chile en la consolidación de la democracia. La defensa de la funcionalidad de algunos elementos del sistema binominal no implica, sin embargo, renunciar a mi postura de reformarlo, o sea, de readecuarlo a nuevas realidades y requerimientos.

## **X. ¿QUÉ SUGERENCIAS?**

Sintetizando mis consideraciones respecto a la reforma del sistema electoral chileno, mi recomendación sería de (1) emprenderla, pero con mucho cuidado y (2) de seguir una determinada lógica en su elaboración, (3) considerando en el debate primero las funciones adscritas a los sistemas electorales y posteriormente los elementos técnicos o los diseños completos para su materialización. Más específicamente, mi sugerencia es (4) tomar en cuenta las diferentes funciones de representación, concentración/efectividad y participación e intentar un determinado equilibrio entre las primeras tres, para lo cual existen los elementos técnicos para conseguir los efectos políticos deseados. Pienso que conviene (5) mantener los grados de efectividad y participación del sistema binominal en el futuro sistema electoral chileno y (6) tratar de aumentar en algo la función de la representación. Esta sugerencia se pronuncia por (7) llevar a cabo un proceso de reforma incrementalista, culminando en un cambio bien medido, predecible y medible en sus efectos. En el diseño específico hay que (8) respetar, además, el criterio de la sencillez en la medida de lo posible y también el criterio de la legitimidad. Este último no sólo depende de las características técnicas y bondades axiológicas del sistema electoral, sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea, hay que (9) buscar el consenso de las fuerzas vivas del país. Este consenso es tal vez el mayor respaldo que se puede (10) proveer para que el nuevo sistema electoral pueda contribuir a la consolidación y profundización de la democracia.

Espero no haber desaprovechado “la mayor de las libertades” que gentilmente David Altman me ofreció “para decir lo que quieras sobre los cambios institucionales”.

## REFERENCIAS

- Achard, Diego y Manuel Flores. 1997. *Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Altman, David. 2006. *De un sistema paralelo a uno compensatorio* (proporcional personalizado). Mimeo. Santiago: [http://www.puc.cl/ciencia\\_politica/papers/Reforma\\_Sistema\\_Binominal.pdf](http://www.puc.cl/ciencia_politica/papers/Reforma_Sistema_Binominal.pdf)
- Aninat, Cristóbal. 2005. “Una alternativa al binominal”. *La Tercera*, 7 de octubre.
- Auth, Pepe. 2006. *De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente*. Mimeo. Santiago: Fundación Chile 21.
- Cruz-Coke, Ricardo. 1984. *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Cruz-Coke, Ricardo. 1992. “Democracia y sistema electoral: ¿necesidad de una reforma?” *Política* 30: 311-315.
- Dahl, Robert A. 1996. “Thinking About Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience”. En *Political Order*, editado por Ian Shapiro y Russell Hardin. Nueva York: New York University Press, 175-206.
- Fernández, Mario. 1988. “El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances”. *Estudios Sociales* 59: 45-61.
- Fernández, Mario. 2000. “El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas”. En *Democratizar la democracia. Reformas pendientes*, editado por Agustín Squella y Osvaldo Sunkel. Santiago de Chile, 105-119.
- Lijphart, Arend y Bernard Grofman. 1984. *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Agathon Press.
- Lipset, Seymour M., Dieter Nohlen y Giovanni Sartori. 1996. “Apuntes para una reflexión sobre la democracia: Tres ensayos”. *Cuadernos de CAPEL* 41, San José: IIDH.
- Montalbes Pereira, Juan (ed.). 1998. *El sistema electoral al debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: CIS/ Parlamento de Andalucía.
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter. 1985. “El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno”. *Estudios Públicos* 18: 69-86.
- Nohlen, Dieter. 1994. “Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política”. *Política* 32: 5-42.
- Nohlen, Dieter. 2000. “Binominal Electoral System”. En *International Encyclopedia of Elections*, editado por Richard Rose. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 24.
- Nohlen, Dieter. 2003. *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla. México: UNAM.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 2005. “Chile”. En *Elections in the Americas, vol. 2: South America*, editado por Dieter Nohlen. Oxford: Oxford University Press, 253-293.
- Nohlen, Dieter et al. 2006. *Diccionario de Ciencia Política* (dos tomos). México: Porrúa.
- Ortiz Ortiz, Richard. 2006. “Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina”. En *Nohlen, Dieter 2006: El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa/ UNAM, 1-29.
- Rae, Douglas W. 1968. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Boston: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Houndmills: Macmillan.
- Von Baer, Ena. 2005. “Sistema electoral: ¿Que queremos?” *La Tercera*, 14 de octubre.
- Walker, Ignacio. 1996. “Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: una reflexión y una propuesta”. *Política* 34 (otoño): 209-218.

**Dieter Nohlen** es Doctor en Ciencia Política y profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Autor de varios libros, entre sus últimas publicaciones figuran *Elections in Asia and the Pacific* (2 tomos, 2002), *El contexto hace la diferencia* (2003, editado por Claudia Zilla), *Elections in the Americas* (2 tomos, 2005), *Diccionario de Ciencia política* (2 tomos, 2006) y *El institucionalismo contextualizado* (2006, editado por Richard Ortiz Ortiz). (E-mail: dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de)