

***TENDENCIAS RECIENTES EN EL DESARROLLO  
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES  
Y EL CASO CHILENO\*\****

El debate sobre sistemas electorales en el ámbito nacional en la gran mayoría de los países tiene como punto de referencia casi exclusivo la propia historia electoral del país. De vez en cuando se amplían los horizontes para citar a modelos foráneos que se perciben como exitosos y válidos para orientarse a ellos. Mi enfoque, sin embargo, es comparativo. Mis consideraciones se basan en el estudio de la mayor cantidad posible de sistemas electorales. En lo que sigue, no me limitaré a individualizar situaciones concretas para resaltar sus peculiaridades y efectos específicos, sino que observaré, además, el proceso de reforma que se encuentra en marcha desde más o menos una década, e indagaré cómo, en qué dirección, por qué motivos y con qué consecuencias para el estudio de la materia evolucionan los sistemas electorales. El punto de partida lo conforma la observación de que en el marco de la democratización de los países de Europa del Este se establecieron sistemas electorales, que en ningún caso siguieron modelos clásicos como el inglés de mayoría relativa o el francés de mayoría absoluta o el de la representación proporcional pura. En la misma orientación se inscribieron también las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales.

---

\* Agradezco el valioso apoyo brindado por Claudia Ziffa M.A. en la preparación de la versión castellana de esta conferencia.

\*\* Conferencia dictada el 5 de abril de 2001, en el Salón de Honor del Instituto de Ciencia Política, con motivo de la inauguración del año académico.

En la primera parte de mi conferencia, voy a estas nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales. En la segunda parte, voy a referirme al sistema electoral chileno, el sistema binominal, para resaltar sus características, sus efectos y ideas para su reforma.

### ***I. En Torno al Desarrollo de los Sistemas Electorales a Nivel Mundial***

¿En qué consisten estas nuevas tendencias? Aquí vale distinguir entre elementos técnicos individuales, por un lado, y sistemas electorales propiamente dichos, por el otro.

A nivel técnico se observa la propagación de elementos como son la barrera legal y la lista nacional. En relación al primer elemento, un estudio nuestro recién terminado<sup>1</sup> detectó que de un set de ciento cuarenta y tres países hoy en día son 40 los que aplican una barrera legal, introducida - en más de la mitad de los casos - en los años noventa. Las barreras legales difieren mucho en su magnitud (desde menos del 1% hasta 11%), en su área de aplicación (nacional, regional o por distrito), y en su momento de aplicación (en el primer o segundo escrutinio o sea proceso de adjudicación de escaños). Existen casos de aplicación de distintas barreras legales en un mismo sistema electoral según diferentes áreas. Finalmente, la barrera legal es también aplicada en varios casos de forma escalonada. Su magnitud se define según la cantidad de partidos que constituyen una alianza electoral. Esta diferenciación tiene como finalidad dificultar a coaliciones de partidos el acceso a los escaños. Con respecto a la lista nacional, ésta es utilizada - sin excepción - en todas las nuevas democracias de Europa del Este. De esta manera se aumentó la tendencia a asignar los escaños en (por lo menos) dos procesos o niveles de distritos, el primero,

---

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter/Grotz, Florian/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard.. Appendix: "Electoral Systems in Independent Countries", en: Rose, Richard, International Encyclopedia of Elections, Washington, D.C. (Congressional Quarterly), por aparecer.

siendo normalmente el distrito (sea uni- o plurinominal) y el segundo regional o nacional. Es interesante recordar la propuesta de Arend Lijphart de clasificar los sistemas electorales según el criterio de su uniformidad en la distribución de los escaños. La lista nacional es, salvo en los sistemas electorales que operan con el distrito único (como el de Israel y Perú), un elemento técnico que quiebra la uniformidad.

A nivel de los sistemas electorales se observa la introducción de sistemas combinados, o sea, la introducción del sistema alemán o bien sus variantes. La más exitosa de estas variantes, el sistema segmentado como el introducido en México en el año 1977, se ha extendido hoy en día ya a catorce países.

En lo que sigue, me concentraré en el análisis de esta tendencia hacia la introducción de sistemas electorales combinados. Voy a indagar, primero, los motivos de esta nueva orientación de las reformas electorales; segundo, los parámetros para evaluar los sistemas electorales cuya consideración contribuye a entender - desde una perspectiva comparativa - lo atractivo de los sistemas combinados y, tercero, los retos que el desarrollo de los sistemas electorales hacia los tipos combinados implica para su estudio, en especial, para la ciencia política.

### *1. Algunas Precisiones Conceptuales y Clasificadorias*

Antes de entrar en estos análisis, vale aclarar algunas distinciones imprescindibles para bien entender mis observaciones y comentarios. En primer lugar, se distingue entre sistemas electorales clásicos y sistemas electorales combinados. Los clásicos son los que se identifican con todo el debate sobre representación por mayoría y representación proporcional, es decir: el sistema inglés de mayoría relativa, el sistema francés de mayoría absoluta o de ballottage, y el de la representación proporcional pura, a los que se refería Maurice Duverger con sus famosas leyes sociológicas.

Vale añadir como clásico al sistema proporcional en distritos plurinominales de tamaño variable, que representa generalmente al sistema proporcional como lo encontramos en Portugal y España. Los sistemas combinados son los que combinan elementos técnicos que tradicionalmente se asocian con los dos principios de representación opuestos, o sea, el de la mayoría o pluralidad y el de la proporcionalidad. En especial se trata de la combinación del distrito uninominal que implica la regla decisoria de la mayoría o de la pluralidad, con la lista regional o nacional que implica una u otra forma de aplicar la regla decisoria proporcional.

En segundo lugar, vale distinguir entre tres tipos de sistemas combinados:

**1) El sistema proporcional personalizado.** Aquí se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (con excepción de algunos "escaños excedentes") según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional (o a nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que le corresponden según la fórmula proporcional. Este es el caso de Alemania.

**2) El sistema segmentado o paralelo,** como es su denominación en el Japón. Aquí, el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno disproportional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar es el mexicano o el ruso.

**3) El sistema proporcional compensatorio.** En este caso se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en

circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto disproportional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993, y en Hungría.

## ***2. Los Motivos que Condujeron a la Introducción de Nuevos Tipos de Sistemas Electorales***

¿Cuáles son los motivos que forjaron el camino para los nuevos tipos de sistemas electorales? Con fines analíticos diferenciaré entre tres:

1) El primer motivo es el de la crítica a fondo del sistema electoral vigente, visto como factor responsable de una crisis de carácter más global del sistema político mismo. Vale pensar en los casos de Italia y Japón, pero también en el de Venezuela de los años ochenta. No se trata de la crítica común y corriente a la cual está expuesto generalmente cualquier sistema electoral vigente en un país. El argumento clásico aquí es el de perfeccionar el grado de representación, detrás del cual - empero - se esconden intereses de poder. Es una crítica que acusa al sistema de representación, a los partidos políticos, a la clase o élite política, a la manera de hacer política, como causante de los males existentes, pero centrándose principalmente en el sistema electoral como variable decisiva. Su reforma aparece, por consiguiente, como una labor necesaria, solicitada e impulsada - incluso - por sectores de la sociedad o de la opinión pública, los cuales vienen a contrarrestar

la inercia de la clase política. Además se observa que allí donde la crítica al sistema electoral vigente no alcanza esta intensidad, la materialización de una reforma acorde a los patrones de la nueva tendencia es bastante dificultosa. Prueba de ello es el caso de este país, en el que se intenta cambiar el sistema electoral vigente en dirección a uno de tipo combinado. El hecho de que no se pueda decir que el sistema proporcional en distritos plurinominales de tamaño variable haya fracasado u originado una crisis política debilita la convicción de que sea absolutamente necesario un cambio en el tipo del sistema electoral.

2) El segundo motivo lo constituyen nuevos retos a la representación política. A nivel teórico puede producirse un cambio de concepto de democracia en dirección a la mayor inclusión, mayor representatividad, mayor proximidad de la democracia a los ciudadanos - como sugiere el título de esta conferencia - mayor competitividad, o un cambio de un tipo de democracia de políticas adversas a otro de políticas consensuales. En estas circunstancias puede darse el caso de que el sistema electoral vigente no cumpla con los requisitos impuestos por las nuevas concepciones o se considere que otro sistema electoral estaría en mejores condiciones de hacerlo. El caso clásico en este sentido es el de Nueva Zelanda, donde se produjo una reforma electoral en el año 1993. No cabe duda que el sistema de mayoría relativa con representación especial para la minoría étnica de los maoris en Nueva Zelanda cumplía adecuadamente con sus funciones. Recuérdese el análisis de Arend Lijphart publicado en 1984 en su libro editado junto con Bernard Grofmann "Choosing an Electoral System" donde elogia al sistema neozelandés de la siguiente forma: "close to the ideal of combining the advantage of maintaining a two-party-system with the advantage of minority representation" (pag. 212) (muy cercano al ideal de combinar las ventajas del mantenimiento de un sistema bipartidista y de la representación de minorías).

Sin embargo, debido a nuevos elementos normativos en el

concepto de la representación, se encargó a una comisión parlamentaria la realización de un examen crítico de los sistemas electorales en el mundo y presentar una propuesta para Nueva Zelanda, la cual resultó finalmente en el sistema combinado tipo alemán. La adopción del *mixed member proportional system* (MMP) fue, empero, la desembocadura de un extenso camino: a la reforma se llegó a través de dos referendos.

3) El tercer motivo es el de un compromiso entre las fuerzas políticas, mejor dicho entre sus opciones respecto al sistema electoral. Esto se pudo observar en el proceso de democratización de los países de Europa del Este, donde las élites del régimen comunista y las de la oposición democrática acordaron en un buen número de países un sistema electoral combinado, tipo segmentado o compensatorio para satisfacer algunos de sus propósitos. En términos generales, la élite antigua defendía los elementos mayoritarios, la nueva élite democrática, los elementos proporcionales de los nuevos sistemas electorales. En los países donde la oposición democrática al régimen comunista había desplazado a la vieja élite del poder se introdujeron sistemas proporcionales del tipo clásico. La génesis de los sistemas electorales en estos casos muestra por lo demás a los sistemas electorales como variables dependientes de intereses de coyuntura y expectativas de poder, por lo que resulta imposible pensar la relación entre sistema electoral y partidos políticos sólo en dimensión sartoriana, es decir, considerando al sistema electoral como variable independiente.

Vale recordar que esta diferenciación entre los tres motivos para las reformas se encuentra ubicada a nivel analítico. En la práctica no es tan sencilla su individualización. Incluso existen casos en los que estos motivos aparecen íntimamente vinculados o entremezclados como en el caso mexicano<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En el caso mexicano, es difícil atribuir la introducción del sistema combinado tipo segmentado a un sólo motivo. Dejo de lado lo peculiar del caso mexicano, un proceso lento de reformas

### ***3. Evaluación de los Sistemas Electorales según Criterios como Gobernabilidad, Profundización y Consolidación de la Democracia.***

Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con los distintos requisitos que hoy en día se le exigen a los sistemas electorales. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunos de éstos - quizás - en forma óptima; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque en forma subóptima. En este contexto se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales.

El primer requisito consiste en la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres así como desviaciones significativas en la

---

electorales continuas equivalente sólo últimamente a un cambio de un sistema autoritario unipartidista a una democracia pluripartidista, y asimismo un proceso que engloba a todo el régimen electoral, o sea, al sistema electoral en su sentido amplio. El sistema segmentado que fue introducido en 1977, primero contravenía la crítica a la exclusión de los partidos menores de la representación en términos proporcionales; segundo, correspondía a nuevos conceptos de representación que se generaron en la sociedad mexicana al perder fuerza la idea del partido único como para civilizar el proceso postrevolucionario y, tercero, en la versión actual, saliendo de la reforma de 1997 que ha sido consensuada con la oposición democrática respecto a detalles como los topes de representación y el porcentaje mínimo de votos establecido por la constitución misma para convertir una primera mayoría de votos en una mayoría absoluta en escaños. En México se iba a determinar a través de estos elementos artificiales el margen de efecto del sistema segmentado para alcanzar una representación política cuyo modelo parece contener la razón para el atractivo de los sistemas combinados.

proporcionalidad son consideradas frecuentemente como problemáticas.

El segundo requisito, denominado concentración o efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

El tercer requisito es el de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término - pues las elecciones son en sí un acto de participación política - sino de la mayor o menor posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos o, en términos generales, de la mayor o menor aproximación de la democracia al ciudadano elector. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un sistema electoral es el grado de personalización del voto. La forma de

votación totalmente impersonal (por ej. en el caso de la lista bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

El cuarto requisito es el de la transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho sistemas electorales más sofisticados. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple sin embargo sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación - en términos, repito, de la relación entre votos y escaños.

En primer lugar debería existir transparencia para el elector, quien debería poder entender tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ej. sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta - en realidad - termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes, es la demora en la determinación de los resultados electorales, generada por la

complejidad del escrutinio, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral, como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

El quinto y último requisito es la legitimidad, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando - desde una perspectiva genética - se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. Para bien entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones: 1) La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que refleja, más allá de un alto grado de madurez democrático del sistema, una perfección técnica. 2) La legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquellos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático - muy al contrario de los sistemas clásicos mayoritarios tipo inglés o francés que no permiten variación ninguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del sistema electoral de modo que una de sus funciones se maximice sin

debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya aludimos respecto al requerimiento de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Supongamos que una reforma electoral amplía la representación y aumenta el pluralismo, en este caso es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema. Aquí surge el fenómeno del *trade-off* (intercambio) entre representación y gobernabilidad, los dos conceptos más valorados en el debate sobre sistemas electorales en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor gobernabilidad. El desenlace tradicional es el de priorizar o la representación o la gobernabilidad. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos *trade-off* entre las tres funciones fundamentales de los sistemas electorales.

Resumiendo mis observaciones y reflexiones, se destaca una nítida tendencia hacia nuevos tipos de sistemas electorales, los sistemas combinados. Esta tendencia se manifiesta no sólo en la introducción de nuevos sistemas electorales, en el marco de la democratización de los países de Europa del Este, sino también en las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales. Factores como la crítica al sistema electoral en vigencia, responsabilizándolo por diversas crisis políticas, nuevos retos a la representación política asociados a transformaciones en el concepto de democracia que desembocan en nuevas expectativas en cuanto al funcionamiento del sistema electoral, como así también el carácter de los acuerdos efectuados en el marco de los procesos de democratización han conducido a la elección y adopción de sistemas electorales de tipo combinado.

La particularidad cualitativa de los sistemas electorales combinados radica en su capacidad de satisfacer en gran medida las diversas exigencias impuestas a los sistemas electorales. Mientras los sistemas clásicos, más puros, cumplen de manera casi óptima y alternativa - requisitos como la representación o la concentración / efectividad, los sistemas electorales combinados intentan alcanzar

un objetivo funcional más amplio, atendiendo - conjuntamente - varios requisitos adicionales como participación, transparencia y legitimidad. Sin embargo, el tipo de relación de *trade off* existente entre algunos de estos requisitos impide que su cumplimiento simultáneo sea a la vez óptimo para todos y cada uno de ellos. Vale añadir que la nueva tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales constituye un reto para las ciencias sociales. Con el surgimiento de los nuevos sistemas electorales combinados se hacen mucho más evidentes los déficits conceptuales de la disciplina que de ellos se ocupa. En este contexto se vuelve imperiosa la necesidad de homogeneizar y precisar el instrumentario terminológico a fin de facilitar el entendimiento y la comunicación en este campo. Imprescindible se hace, además, la adecuada descripción técnica de los diversos sistemas electorales existentes, como prerequisite para un análisis comparativo ulterior. Importante es aquí no sólo el trabajo descriptivo, sino también el clasificatorio y en este sentido, el desarrollo de criterios categoriales. Dada la sensibilidad que los sistemas electorales combinados han demostrado tener ante contingencias históricas es imposible renunciar al análisis del contexto sociopolítico en el que se gestaron, si de lo que se trata es de su cabal entendimiento.

## ***II. El Caso Chileno***

Esta misma reflexión es válida, cuando pasamos ahora a estudiar el sistema binominal, conocido en el mundo ya como el sistema chileno. Es un sistema *sui generis* que conlleva grandes confusiones respecto a su clasificación. Muchos observadores lo denominan como mayoritario. Sin embargo, esto no parece cierto. Vale aplicar los conceptos clasificatorios que he desarrollado y enseñado en los últimos decenios. El principio de decisión que se aplica es el mayoritario. El tamaño del distrito, sin embargo, contrabalancea el efecto mayoritario que se supone, de

modo que el sistema binominal llega a conformarse casi con el principio de representación proporcional. En vez de favorecer a la primera mayoría, pone en ventaja a la primera minoría. De este modo, no es correcto subsumir el sistema binominal bajo los sistemas mayoritarios.

### ***1. El análisis pormenorizado del sistema binominal.***

Definido el sistema binominal como sui generis, combinado de orientación proporcional, vale entrar más en detalle para describir los elementos técnicos y el modo cómo éstos operan en el sistema como conjunto. (a) Ya mencioné la regla decisoria de la mayoría, más precisamente de la pluralidad, que por su vinculación sistémica con los demás elementos del sistema no tiene los efectos sobre la representación política que normalmente se atribuye a esta regla. (b) El tamaño pequeño del distrito electoral que trae consigo una alta barrera de representación, pero sólo para los partidos que no pacten, lo que puede producir una alta desigualdad entre los partidos con capacidad o no de concluir pactos. (c) El tamaño preciso de dos escaños por distrito, es decir, el tamaño de cifra par, que favorece, como ya hemos señalado, no a la primera mayoría en votos, sino a la segunda mayoría que muchos llaman primera minoría respecto a la relación votos - escaños. La binominalidad es el primer factor en promover una cierta proporcionalidad entre votos y escaños. (d) El derecho y la necesidad de formar pactos en función del éxito electoral y la consiguiente distribución de los escaños entre los partidos dentro de los pactos ex-ante según criterios de proporcionalidad, lo que resulta constituir el segundo factor que promueva, excluidos los partidos no-pactantes, una cierta proporcionalidad entre votos y escaños para los partidos pactantes.

Los efectos del sistema binominal sobre la representación política y el sistema de partidos son los siguientes: El sistema binominal (a) reduce la cantidad de partidos que entran al Parlamento; (b) excluye a los pequeños partidos sin capacidad o voluntad de pactar; (c) no favorece al partido o al pacto con mayoría

de votos en dirección a convertir una mayoría relativa en votos en una mayoría absoluta en escaños; (d) distribuye los escaños bastante proporcional entre los partidos pactantes; (e) no se opone al pluripartidismo, siempre que los partidos sean partidos pactantes. Vale añadir que en Chile el sistema de partidos sigue siendo pluripartidista de tipo pluralismo moderado; (f) sin embargo, el sistema binominal sostiene una competencia electoral bipactista, un dualismo entre mayoría y minoría por encima de la mayor fragmentación a nivel de los partidos políticos.

## **2. Nuevas tendencias y el caso chileno**

Tomando en cuenta mis anteriores reflexiones sobre las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales, se observa una cierta similitud en los efectos del sistema binominal con los sistemas combinados. El sistema binominal tiene efectos que parecen constituir una mezcla entre los que se atribuyen en la sabiduría politológica tradicional, en parte a la representación por mayoría y en parte a la representación proporcional. De este modo, el sistema binominal parece similar a los sistemas combinados que balancean equitativamente o conforme a los criterios que profesan los legisladores las diferentes funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales. Así, por el análisis de sus funciones empíricamente ejercidas, se entiende por qué el sistema binominal tiene tantos defensores, por qué los debates de reforma electoral no resulten en iniciativas precisas para llevarlos a cabo.

Sin embargo, esta semejanza entre el binominalismo y los sistemas combinados existe sólo a nivel macro, a nivel del sistema de partidos. Si miramos el sistema binominal a nivel micro, y desde la perspectiva del elector, se vislumbra que (a) el elector tiene un voto personal, es decir, vota a un candidato, pero dado la existencia de un pluralismo de partidos, su posibilidad de dar un voto de partido conforme a su preferencia ideológica, es bastante reducida; (b) son las cúpulas de los partidos pactantes quienes deciden, si el elector tiene la posibilidad de votar por un candidato de su partido o si está obligado a votar por un candidato que

represente al pacto, del cual su partido forma parte. Esta segunda alternativa puede generar desafección política; (c) el resultado electoral está en buena medida predeterminado por el resultado de las negociaciones partidistas de las cuales emanan las candidaturas. Esto se refiere por sobre todo a la relación de fuerzas dentro de los pactos, que refleja no tanto las preferencias políticas del electorado sino los acuerdos preelectorales de las élites partidistas. Esto conlleva una tendencia elitista en el proceso de nominación de las candidaturas al igual que un efecto de mayor distancia entre el votante y el elegido.

En resumen: la personalización del voto, la posibilidad del votante de expresar sus preferencias políticas, la proporcionalidad de los resultados electorales, todos estos fenómenos no alcanzan la importancia funcional en el sistema de representación deseable y posible. Se observa que en vez de acercar la democracia al elector, el voto personal en el sistema binominal puede producir un efecto contrario, alejar más a los ciudadanos de la democracia. Tampoco satisface a sectores de la clase política que se ven excluidos de poder entrar en una carrera parlamentaria por el modo de determinación de las candidaturas a nivel de pactos. Así, por el grado de insatisfacción que genere el sistema binominal, es previsible la continuación del reclamo cíclico-permanente de una reforma del sistema binominal. El continuo cuestionamiento del sistema electoral no es positivo para el desarrollo democrático del país.

### ***3. Sugerencias de reforma del sistema binominal***

Cuando el sistema electoral está cuestionado, florecen las ideas de reforma y los sistemas alternativos. En la medida en que se debaten un sinnúmero de reformas propuestas, se minimiza la probabilidad de que se logre una reforma. Con esta premisa, y revisando las propuestas lanzadas, me inclino a sugerir una reforma del sistema electoral en dirección a introducir en Chile un sistema segmentado a través de dos reformas centrales: (a) añadir al sistema vigente una lista nacional proporcional; (b) introducir

el sistema de dos votos: el primer voto para el candidato del distrito, el segundo para la lista nacional.

Mario Fernández Baeza, hace poco, propuso este tipo de reforma, señalando más elementos técnicos de la propuesta con respeto a la contingencia del caso (Véase su contribución: El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas, en: Agustín Squella/Osvaldo Sunkel: Democratizar la democracia: Reformas pendientes, Santiago 2000, 105-119). Esta propuesta parece conveniente por sus dos características: primero conserva las virtudes del sistema binominal, dado que el sistema vigente se integra al nuevo sistema segmentado; segundo, enfrenta parte de sus debilidades, abriendo un espacio para un voto de partido y una representación más proporcional en términos de desvincular la representación parlamentaria de los partidos de su capacidad o voluntad de pactar. El sistema mantendrá el efecto de concentración armonizando mejor con el efecto de representación. En base a estas características, parece ser una propuesta capaz de conseguir un amplio consenso.

El consenso en el sistema electoral - esto quisiera enfatizar al terminar mi charla - es un imprescindible requisito para que una reforma electoral tenga éxito. Es necesario para la legitimidad del sistema electoral. Tal vez la debilidad oculta del sistema binominal es esta: no ha sido consensuado, sino impuesto. Su reforma, aunque ligera, con criterios de mejorar el sistema de representación y ampliar su base de legitimidad, podría subsanar este pecado de origen.

---

Del mismo autor sobre temas electorales:

- Sistemas electorales del mundo. Madrid 1981 (Centro de Estudios Constitucionales).
- Enciclopedia electoral latinoamericano y del Caribe. San José 1993 (IIDH/CAPEL)
- Elecciones y sistemas electorales, tercera ed., Caracas 1995 (Nueva Sociedad).
- Elections and Electoral Systems, second ed., New Delhi 1986 (Macmillian India).
- Sistemas electorales y partidos políticos, segunda ed., México 1998 (Fondo de Cultura Económica).
- Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, México 1998 (Fondo de Cultura Económica).
- Elections in Africa. Oxford 1999 (Oxford University Press)