

OPINIÓN

REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA BINOMINAL*

Eugenio Guzmán A.

El autor se propone en estas páginas un objetivo doble. Por un lado, exponer en qué consiste la lógica central del sistema binominal; por otro lado, hacer un comentario crítico de los análisis y propuestas de sistemas electorales contenidos en los trabajos de José María Fuentes y Peter Siavelis, presentados en el seminario "Sistemas electorales alternativos" que organizara el Centro de Estudios Públicos en noviembre de 1992.

Dos son las hipótesis que se plantean en este comentario. En primer lugar, que el sistema binominal, a diferencia de los sistemas proporcionales, incentiva la negociación, penalizando fuertemente a los partidos políticos que no morigeran sus posturas ideológicas y sus intereses de cuotas de poder. En segundo lugar, que la fórmula binominal introduce un elemento moderador en las plataformas políticas, pues, siendo dos los escaños que se disputan en cada distrito, los bloques tienden a adoptar posiciones mesuradas, las que concentran a la vez la mayor cantidad de votantes.

EUGENIO GUZMÁN A. Sociólogo, Universidad de Chile. M. S., London School of Economics. Miembro del Programa Político Institucional del Instituto Libertad y Desarrollo. Docente en las facultades de Economía de la Universidad de Chile y de la Universidad Gabriela Mistral.

* Versión escrita del comentario presentado por el autor en el seminario "Sistemas electorales alternativos", organizado por el Centro de Estudios Públicos el 16 de noviembre de 1992. En esta misma edición se incluyen también (véase *supra*) los trabajos expuestos en esa ocasión por Peter Siavelis y José María Fuentes y el comentario de Andrés Tagle (*infra*).

Una versión anterior fue publicada en el *Documento de Trabajo* N° 193 (marzo 1993), del Centro de Estudios Públicos, con el apoyo de la Fundación Hanns Seidel.

1. Consideraciones generales sobre el "mercado político"

Una de las características esenciales del "mercado político" es que la mayoría de los bienes que en él se asignan a través de los procesos de decisión colectiva son de carácter público. Estos bienes, por definición, comportan características que incentivan el *free-riding* (no exclusividad, indivisibilidad y no-rivalidad en el consumo). En este contexto, los partidos políticos desempeñan un papel fundamental, puesto que son ellos los que generan acuerdos conducentes a la provisión de dichos bienes. En el "mercado político", difícilmente se puede afirmar que una regla de decisión es óptima en relación a otra, por lo que en una democracia representativa es altamente probable que cualquier determinación colectiva genere costos en la toma de decisión y externalidades para los individuos representados.¹

En este último sentido, podríamos decir que la mayoría de las veces los resultados del juego democrático son, para el conjunto de individuos, *second best* o sub-óptimos paretianos.

Además de lo anterior, el mercado político presenta otras características peculiares que atañen a las restricciones o limitaciones de riesgos. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- a) todos tienen derecho a participar (es decir, nadie puede ser excluido);
- b) la obtención de información acerca de las características de los candidatos y programas tiene un costo elevado;
- c) no existen incentivos a la búsqueda de información, pues los temas de los programas políticos no afectan a todas las personas por igual;
- d) las personas no participan en los procesos electorales en proporción a su intensidad de preferencias y conocimiento de temas, y
- e) la indiferencia política no es penalizada.²

El mercado político, en particular el juego legislativo, puede ser definido como un super-juego dilema del prisionero,³ cuya característica central es

¹ Véase J. M. Buchanan y G. Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

² G. J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", en *Political Economy*, editado por G. J. Stigler (Chicago University Press, 1988).

³ A este respecto, véanse, entre otros: P. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory* (Cambridge University Press, 1986); M. Taylor, *The Possibility of Cooperation* (Cambridge University Press, 1987); J. Elster, "Rationality, Morality and Collective Action", en *Ethics*, 96, 1985.

la falta de confianza entre los participantes. Como dilema del prisionero, el problema de fondo es el grado de incertidumbre respecto de la estrategia o curso de acción que seguirá cada uno de los jugadores. Aun cuando exista plena información e incluso posibilidad de negociación, la confianza es el aspecto central que explica el hecho de que no prime entre los actores la tendencia a la cooperación.

Las anteriores consideraciones nos permiten concluir, intuitivamente al menos, que el sistema electoral juega un rol fundamental en la generación de incentivos para la cooperación. O, dicho de otra forma, para inducir a los agentes en competencia a cooperar entre sí, penalizando a aquellos sectores incapaces de llegar a acuerdos que reflejen efectivamente las preferencias globales del electorado. Todo esto, por cierto, en un contexto altamente complejo, dada la escasez de información y la inestabilidad del proceso de provisión de bienes públicos.⁴

Este es el contexto, por consiguiente, en el que deberíamos centrar el análisis sobre las ventajas y desventajas de un sistema electoral.

El presente trabajo pretende abordar algunos de los problemas de mayor relevancia para la evaluación de las ventajas del sistema binominal en relación a los sistemas proporcionales y, en particular, respecto de los análisis y propuestas contenidos en los trabajos de Peter Siavelis y José M. Fuentes.⁵

2. El principio proporcional y el principio mayoritario: ¿Cuestión de valores?

La discusión sobre los sistemas electorales suele ser abordada de tal forma que las connotaciones valóricas priman, en general, por sobre los aspectos técnicos. Así, por ejemplo, se señala que los sistemas proporcionales por definición son justos (o más justos) que los de mayorías, por cuanto en los primeros se hace realidad el principio democrático de "un hombre un voto". Sin embargo, ello está muy lejos de la realidad.

En primer lugar, porque el principio de "un hombre un voto" está siempre presente, cualquiera sea el sistema. Los sistemas electorales tienen

⁴ J. M. Guttman, "Can Political Entrepreneurs Solve the Free-Rider Problem?", en *Journal of Economics Behavior and Organization*, 3, 1982, pp. 357-366.

⁵ Peter Siavelis, "Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas"; José María Fuentes, "La alternativa proporcional con barreras de entrada: Un sistema adecuado para Chile", véanse ambos trabajos en esta edición.

sentido sólo si hay electores que tienen el mismo derecho a expresar sus preferencias.

Segundo, porque los sistemas electorales son mecanismos de acuerdos para determinar cómo y quiénes configuran las fuerzas políticas.

Tercero, la discusión sobre los sistemas electorales es de carácter técnico, es decir, sobre cuáles son las formas más adecuadas para lograr óptimos de eficiencia gubernativa y estabilidad política.

En este sentido, debemos distinguir entre dos principios que se conjugan al momento de evaluar un sistema electoral. Estos son el "principio de decisión" y el de "representación".⁶ El primero hace referencia al mecanismo por el cual se decide quién ocupará un cargo. Así, en una elección presidencial, el mecanismo para decidir quién ocupará el sillón presidencial es el criterio de mayoría. De igual modo, la composición de un Ejecutivo colegiado puede determinarse de acuerdo a los votos obtenidos por cada candidato, lo cual significa decidir de acuerdo a un criterio de proporcionalidad.

Por otra parte, el principio de representación hace referencia a la forma en que van a estar representadas las distintas fuerzas políticas. Dicho de otra manera, en qué proporción relativa van a participar las fuerzas respecto de los votos obtenidos, entre los grupos que disputan el poder. En este caso encontramos las situaciones extremas de mayoría pura (sistemas uninominales) y proporcionalidad pura.

De lo anterior, por tanto, debe quedar claro que cuán proporcional o mayoritario sea un sistema es algo que escapa a la discusión sobre cuán democrático es o no un sistema.

El carácter democrático debe buscarse en las garantías y derechos que provee el sistema político y no en el procedimiento de decisión y representación. El adjetivo de democrático se atribuye a un sistema cuando se verifican dimensiones tales como:

- a) *Universalidad del voto.* Todos los ciudadanos son electores y elegibles con independencia de sexo, raza, lengua o ingreso.
- b) *Igualdad del voto.* No es admisible diferenciar la importancia del voto en función de criterios tales como propiedad, ingreso, pago de impuestos, etc. Cada elector tiene el mismo número de votos.
- c) *Voto secreto.* Este permite salvaguardar la libertad de conciencia y neutralizar el efecto de presiones ilícitas.

⁶ D. Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981), pp. 94-106.

- d) *Libertad de votar*. Las personas pueden ejercer su derecho a votar, de manera voluntaria y no compulsiva.⁷

3. Incentivos y efectos sobre el sistema político

Aclarados los puntos anteriores, podemos entrar de lleno a un análisis de los principales rasgos e incentivos que genera el sistema binominal y las principales críticas que se le hacen en relación a los sistemas proporcionales.

3.1 Convergencia hacia posiciones moderadas

Uno de los rasgos característicos del sistema binominal es que hace que los bloques en disputa se orienten hacia posiciones medianas del electorado. Es decir, cada bloque se mueve hacia su oponente ideológico, de manera que los bloques en disputa tienden a converger. Tal convergencia se debe a que cada partido sabe que las posiciones extremas de su propio espectro, por definición, lo prefieren a su oponente, ya que están más próximas a ellos que del partido opositor.⁸

Los votantes más radicales u ortodoxos se ven forzados a votar por el partido o bloque más cercano a su posición, no importa cuanto se alejen las políticas propuestas por éste de su ideal de gobierno. Es racional, por definición, preferir "menos de un mal que más". Abstenerse, en este contexto, es aumentar las probabilidades de que el evento más "malo" ocurra. Esto se aprecia mejor en el Gráfico N° 1 que mostramos a continuación.

El modelo supone que la distribución de preferencias del electorado describe la forma de una curva normal y, por tanto, el porcentaje mayoritario del electorado tiende a concentrarse en torno a la mediana de la distribución.

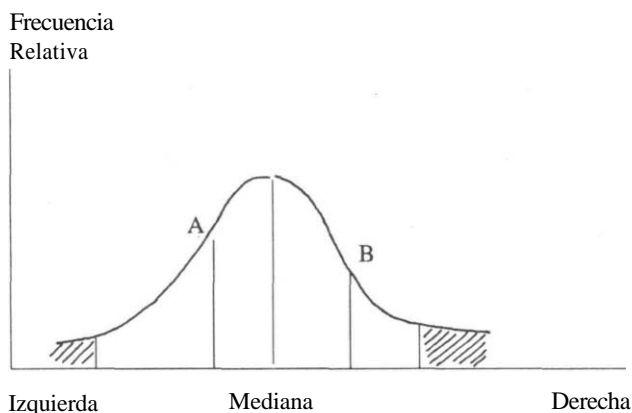
Sin embargo, en ocasiones, la abstención por parte de sectores más radicales puede constituir una estrategia para hacer que el partido más preferido se mueva hacia posturas más extremas.⁹ Esto tiene lugar sólo cuando la

⁷ *Ibidem*, pp. 56-78.

⁸ En este respecto nuestra línea argumental sigue la trazada por A. Downs en *An Economic Theory of Democracy* (Harper and Row, 1957).

⁹ La protesta o "voz", en la nomenclatura de A. O. Hirschman, podríamos decir que es otra alternativa para dichos sectores cuando los costos de "movilización" de una posición a otra en los procesos de negociación interpartido aumentan considerablemente. Véase A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Harvard University Press, 1970).

GRÁFICO N° 1 MODELO DOWNSIANO



información sobre el mapa político es escasa, y por tanto no pueden evaluarse los costos que significa tomar una decisión como ésta.

La estrategia más adecuada que tienen los partidos para ganar mayor respaldo es orientarse hacia posturas del otro extremo y obtener más votantes fuera de su posición de origen (A o B en el Gráfico N° 1). Es decir, entre él y su oponente. En la medida en que ambos partidos aplican dicha estrategia en un esfuerzo por atraer a los votantes moderados —aquellos cuyas posiciones se ubican entre ambos partidos—, sus posturas políticas se vuelven más y más mesuradas y menos radicales.

La ventaja de orientarse hacia posiciones más moderadas (representadas por el punto medio de la distribución [mediana] de posiciones ideológicas) radica en que, dada la forma de la distribución, cada vez que un partido se mueve hacia el centro (mediana en este caso), dentro del eje izquierda-derecha, logra captar una mayor proporción de votantes.

3.2 Negociación versus confrontación

El sistema binominal hace que los partidos tiendan a agruparse en grandes bloques, independientemente que estemos o no en presencia de un sistema multipartidista. Dado que son dos los escaños en disputa (por distrito), los partidos que insisten en posiciones extremas tienden a quedar fuera. Y así lo muestra la experiencia chilena en relación a partidos más radicales como es

el caso de Avanzada Nacional, el PC y el MIR político, que no consiguen obtener la adhesión de porcentajes relevantes del electorado nacional.

Dado que en un sistema binominal se privilegian las grandes mayorías, los partidos tenderán rápidamente a unirse y fusionarse en alianzas para conseguir umbrales de votación mayores de los que individualmente captarían. Ello lleva a los partidos a emprender negociaciones que pasan por la moderación de las posiciones.

En ese sentido, las fusiones a que "empuja" el sistema generan resultados agregados que son más que el aporte individual de cada partido. Esto, por cuanto las fusiones alteran las cifras repartidoras y por tanto las posibilidades de que un bloque obtenga un escaño.

En contraste, cuando los partidos de un mismo sector participan individualmente en un sistema proporcional los resultados desfavorecen claramente al sector.

En este último respecto existen dos ejemplos en nuestro país. Primero, en 1965, cuando en 7 de las 28 circunscripciones electorales la suma de los tres principales partidos de derecha (Partido Conservador, Partido Acción Nacional y el Partido Liberal) le hubiese permitido al sector, de haber ido unido, obtener un diputado más. *Lo mismo pudo verificarse para los sectores de izquierda.*¹⁰

Un segundo ejemplo consiste en simular, con los resultados de la elección parlamentaria de 1989 y la municipal de 1992, qué sucedería con los partidos de la centro-derecha de ir juntos o separados bajo ambas modalidades (binominal y proporcional), suponiendo que la Concertación participa en bloque, y modificando la variable composición de distrital para cada sistema.¹¹

Como se observa en el Cuadro N° 1, el hecho de que los partidos se presenten separadamente se traduce en pérdidas considerables de escaños para cada sector, particularmente en el caso del sistema binominal, el cual penaliza la participación en forma individual.

En general, frente al riesgo que implica perder representación parlamentaria bajo un sistema binominal, los partidos dentro de cada pacto deben negociar sistemáticamente.

¹⁰ Instituto Libertad y Desarrollo, serie *Opinión sector político-institucional: Sistemas electorales comparados y realidad*, octubre 1991, Santiago de Chile.

¹¹ Como se verá más adelante, la conformación de los distritos es una variable muy importante al evaluar el proyecto de gobierno. Los efectos de la configuración de los distritos no son aleatorios ni neutros para las listas en competencia.

CUADRO N° 1 RESULTADOS ELECTORALES SEGÚN PROYECTO DE GOBIERNO Y SISTEMA BINOMINAL PARA LA CENTRO-DERECHA (RN + UDI) (% Escaños)

| | Fórmula proporcional* | | Fórmula binominal | |
|-----------|-----------------------|------|-------------------|-------|
| | 1992 | 1989 | 1992 | 1989 |
| Separados | 25,00 | 33,5 | 22,5 | 28,34 |
| En bloque | 31,10 | 34,7 | 32,5 | 39,17 |

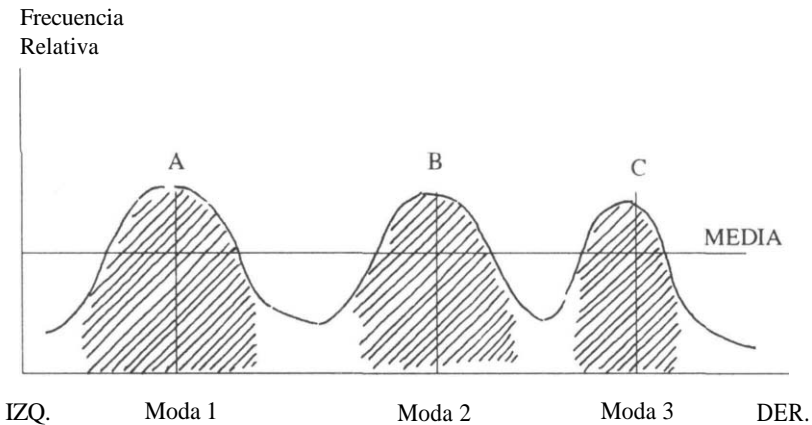
* Proyecto del Gobierno presentado a la Cámara de Diputados.

Como consecuencia de este proceso permanente de fusión y negociación los gustos y preferencias de los votantes llegan a ser relativamente homogéneos en el largo plazo. El efecto opuesto sucede en un sistema de representación proporcional.

Bajo un sistema de representación proporcional, el partido que gana un pequeño porcentaje puede abrirse espacio en el Gobierno, dado que la forma frecuente de funcionamiento son las coaliciones.

En un sistema de representación proporcional (véase Gráfico N° 2) no se genera incentivo alguno para que un partido se mueva en dirección a otro. El partido B no gana más votos acercándose a C o A.¹²

GRÁFICO N° 2 MODELO PROPORCIONAL



¹² Desde el punto de vista de un modelo espacial, la asignación de dos más escaños no ofrece suficientes incentivos para orientarse hacia el punto medio de la

Lo anterior es consistente con la idea de convergencia ya desarrollada. Es decir, en un sistema de representación proporcional es más probable que los votantes se orienten por consideraciones ideológicas o doctrinarias que en uno de tipo binominal. En promedio, en este último sistema los votantes sopesarán consideraciones más bien técnicas o de capacidad de los partidos para dar solución a sus problemas. Ello es resultado del proceso de convergencia de partidos que incentiva el sistema.

Los sistemas proporcionales proveen una gama más amplia de opciones ideológicas. La estrategia empleada en estos sistemas es la de profundizar y mantener las diferencias. Sin embargo, paradójicamente, los gobiernos resultantes son menos cohesionados y estables, a diferencia de los sistemas de tendencia mayoritaria.

3.3 Fraccionamiento de partidos

Los sistemas de tendencia proporcional facilitan el fraccionamiento puesto que contienen incentivos para que los partidos mantengan sus posturas, e incluso las profundicen, debido a que es el propio sistema el que provee garantías de representación de acuerdo a umbrales o márgenes inferiores de seguridad.

Las experiencias de nuestro país y América Latina en este respecto son elocuentes.

El sistema ejerce una suerte de fuerza centrífuga, es decir, una tendencia a profundizar diferencias para ganar espacio electoral. La penalización por disentir o por no negociar es muy baja.

Por el contrario, los sistemas de tendencia mayoritaria, entre ellos el sistema binominal, obligan a los actores políticos a negociar y, por tanto, a fusionarse. Un claro ejemplo de ello, en oposición al fraccionamiento partidario del pasado (véase Cuadro N° 2), han sido las fusiones habidas en torno al socialismo durante el último año en Chile, e incluso los intentos de acercamiento partidario de la UCC a los distintos bloques mayoritarios en disputa.

distribución (el punto que divide en dos mitades el conjunto de las preferencias); la estrategia más adecuada es entonces orientarse hacia las modas que presenta la distribución, que podrían coincidir con los puntos medios (medianas) de las subdistribuciones.

Sin embargo, en presencia de un sistema multipartidista y cuando solamente son dos los escaños en disputa (binominal), el movimiento hacia la mediana sigue siendo la estrategia más adecuada. Esto se explica por los márgenes de seguridad: de 33,33 % en el sistema binominal y 25 % en el caso de un sistema de tres escaños por distrito. En efecto, los márgenes disminuyen a medida que aumenta el número de escaños por distrito.

CUADRO N° 2 FRACCIONAMIENTO DE PARTIDOS

| | | Antes de 1973 |
|----------------------|---|--|
| PDC | → | IC (1971) |
| | → | MAPU (1969) → MAPU Obrero-Campesino (1973) |
| PR | → | DR (1969) (3,88%)* |
| | → | PIR (1971) (1,82%) |
| PS | → | USOPO (1967) (0,27%) |
| PADENA (3,2%) | → | PSD (1966) |
| Después de 1989 | | |
| PS Arrate | → | Partido Socialista |
| PS Núñez | → | |
| PS Histórico | → | |
| MAPU | → | |
| IC | → | |
| USOPO | → | PR |
| PR | → | |
| Errazurismo disperso | → | UCC |
| P. Sur | → | |
| Alianza Liberal | → | |
| PPD | → | PPD |
| PADENA | → | |
| PL | → | |

* Porcentaje de votos

El fraccionamiento de partidos se traduce, además, en inestabilidad. Aun cuando no hay suficiente evidencia en este sentido, cabe señalar que, en promedio, las coaliciones de partidos gobernantes en Europa han estado en el poder 1,8 año, variando la estructura de partidos de 6 a 41.

3.4 Dispersión de votos

Aunque no se puede afirmar en forma categórica que un sistema genere más pérdidas de votos que otro, las pérdidas tienden a ser más altas en el sistema proporcional, debido a que éste incentiva la fragmentación.

A diferencia del sistema binominal, los sistemas proporcionales estimulan el fraccionamiento al interior de sectores que comparten proyectos y

programas básicos, ya que es perfectamente posible que un partido, por sí solo, alcance la cifra repartidora en algunos o varios distritos.

Tal como lo señalamos antes, en el caso de nuestro país ello se verificó tanto en la centro-derecha (Partido Conservador, Partido Liberal y Partido Acción Nacional) en las elecciones de 1965, como en los sectores de izquierda (PS-USOPO) en 1969.¹³

La tendencia a la pérdida de votos puede observarse también en la posibilidad de que las primeras mayorías electas no consigan escaño alguno. Aunque este es un caso poco común, bajo un sistema proporcional es más probable que ello ocurra debido a que el sistema privilegia los votos de lista (elecciones de 1965 como 1969). Dicha situación es menos probable bajo un mecanismo binominal, pues existe coincidencia entre lista más votada y candidato de primera mayoría. Finalmente, otro tipo de distorsiones se relaciona con el efecto "chorreo" que genera un candidato o partido (la DC en las elecciones municipales) en una lista, lo cual permite que sean electos candidatos con baja votación.

La DC le aportó al pacto, en las elecciones municipales de 1992, más del 55% de los votos, lo que en muchos casos se tradujo en que candidatos de lista de otros partidos con baja votación obtuvieran representación municipal. Por ejemplo, en la comuna de Pica, la lista de la Concertación obtuvo 48,21%, de los cuales la DC aportó el 30,2% (o sea el 61% de la lista) y obtuvo 2 concejales; el PR, con el 11%, obtuvo un concejal, y RN, con el 17,2%, también obtuvo un concejal. Así también, por ejemplo, en la comuna de Quinta Normal la DC aportó el 62% de los votos a la lista obteniendo 3 concejales; sin embargo, el PR, con un 1,5%, de los votos, habiendo aportado el 2,3% de los votos a la lista, obtuvo un concejal. Ello contrasta con el hecho que todos los candidatos de la lista de oposición obtuvieron más votos que el concejal radical. Los ejemplos se multiplican.

El punto de fondo es que el PR fue capaz de obtener un concejal dado el efecto que tiene la suma de partidos de la lista. Este caso se repite sistemáticamente en todo el país.

3.5 Confrontación Ejecutivo-Legislativo: Administración versus Gobierno

Como lo señalamos antes, la discusión sobre los sistemas electorales no dice relación con cuán democrático sea un sistema u otro, sino con razones de eficiencia de la administración del Gobierno y con la estabilidad del país.

¹³ Instituto Libertad y Desarrollo, serie *Opinión sector político-institucional: Sistemas electorales comparados y realidad*, octubre 1991, Santiago de Chile.

En este contexto, un sistema que privilegia el fraccionamiento de partidos, como asimismo la tendencia a mantener posturas extremas, tiene evidentemente efectos negativos desde el punto de vista institucional. En efecto, tal sistema hace más probable que se constituyan "gobiernos de minoría", es decir, gobiernos que no cuentan con un sólido respaldo parlamentario y adoptan, en consecuencia, una actitud pasiva de simple administración del Estado, que conduce a la paralización, o, lo que es lo mismo, a enfrentamientos permanentes entre la mayoría legislativa y el Ejecutivo, de no poco riesgo para la marcha del país.

El contraste entre esa situación y la que hoy vivimos en Chile, gracias a los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, es evidente. Decimos esto por cuanto bajo un sistema binominal es poco probable que una lista parlamentaria, la cual debiera verse potenciada por el candidato presidencial, obtenga una votación no mayoritaria en alguna de las cámaras legislativas.

4. Nuevos antecedentes al debate: José María Fuentes y Peter Siavelis

Teniendo en consideración los puntos de vista señalados, pasaremos a confrontarlos con los planteamientos recientes de José María Fuentes y Peter Siavelis en esta materia.

4.1 Sistema Proporcional de Distrito Único Nacional: José María Fuentes

Para analizar el planteamiento de J. M. Fuentes, es preciso retomar los puntos centrales de su exposición, los que pueden resumirse en cinco:

- a) su crítica al sistema binominal como fórmula electoral ajena a la realidad chilena, dados sus efectos negativos sobre el multipartidismo;
- b) la proposición de que el elemento de validación de un sistema electoral radica en la optimización tamaño distrito-representación poblacional;
- c) la crítica al sistema binominal por las barreras de entrada que éste impone;
- d) la propuesta de un sistema electoral que impida los pactos, y
- f) la propuesta de un sistema electoral de distrito único nacional.

4.1.1 Multipartidismo

El carácter multipartidista del sistema político chileno no le resta validez al sistema binominal; de hecho, la cuestión de fondo es si el sistema de

representación política es un buen mecanismo para evitar fenómenos como el fraccionamiento de partidos, la dispersión de votos y, principalmente, si incentiva o no la cooperación entre los agentes políticos.

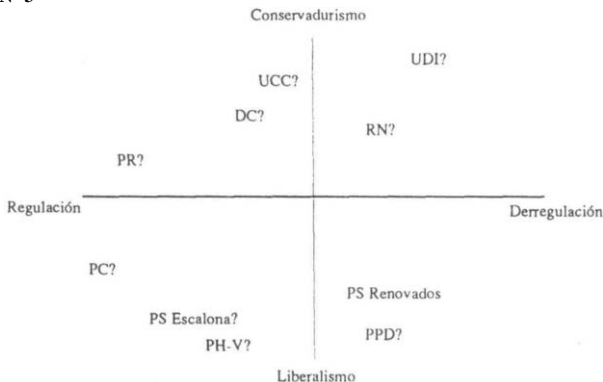
El sistema binominal hace que los distintos partidos (o tercios como suele decirse) tiendan a agruparse de forma tal que las posiciones se moderen al interior del bloque.

El argumento de que es posible que uno de los tercios de la política chilena quede sistemáticamente excluido desconoce el hecho real de que los tercios en juego hoy no están constituidos por los mismos grupos de electores de antaño; en estricto rigor, son tercios móviles. Ello se debe, en parte, a las variaciones de los escenarios ideológicos (de ayer, hoy y mañana) como también a la volatilidad y lealtades partidarias de los electores. Los temas políticos de hoy son muy distintos a los de 1973. De más está decir que si algo puede describir mejor la política chilena hoy día es la presencia de dos grandes bloques subdivididos a su vez en sub-sectores que constituyen finalmente sub-sectores con *cleavages* o rupturas internas considerables.

Lo anterior se torna más complejo al intentar dibujar un mapa político que contemple más de una dimensión. La complejidad que entraña intentar ubicar a los distintos sectores políticos en un eje de coordenadas puede observarse en el Gráfico Nº 3. Es decir, si por una parte representáramos en dicho mapa temas morales (conservadurismo-liberalismo) y por la otra la presencia del Estado en la economía (regulación-desregulación), el problema de fondo sería determinar las distancias relativas respecto de las dimensiones señaladas y de esa forma identificar los temas de convergencia.

En este sentido, hablar de tres tercios se hace cada vez más inútil, si con ello queremos reflejar el conjunto de preferencias y la cultura electoral del país.

GRÁFICO Nº 3



En general, el carácter multipartidista de la cultura política chilena no se ve negado por el sistema binominal. La experiencia así lo demuestra. Lo que sucede es que el sistema genera mecanismos de cooperación que hacen que el juego político adquiera un carácter inclusivo, donde partidos pertenecientes a *ethos* distintos convergen en algunas dimensiones relevantes para el electorado nacional.

4.1.2 Composición distrital

La crítica de que la actual composición de distritos viola el principio de "un hombre un voto" carece de validez por cuanto la configuración o agrupación distrital es un modo de optimizar la representación poblacional y política. Si atendiéramos exclusivamente a criterios poblacionales, la Región Metropolitana, por ejemplo, tendría el 40% de los escaños parlamentarios del país.

En general, existe un *trade-off* entre la proporcionalidad política (escaños vs. votos obtenidos) y la proporcionalidad por habitantes (escaños vs. habitantes). Así, para simular con los datos de las elecciones parlamentarias de 1989 un escenario hipotético en que compitan 5 bloques —Concertación, oposición, MIDA, UCC e independientes— sería necesario asignar de 1 a 6 escaños por distrito para conseguir un nivel de representación parlamentaria relativamente equivalente al tamaño de la población. La Cámara debería estar compuesta por 198 diputados, y aún así el bloque de la Concertación estaría sobrerrepresentado en un 10,06 % y el de la oposición en un 1,9% y los bloques UCC y MIDA estarían subrepresentados en -6,26% (sin representación) y -2,55% (con un 3,03% de representación parlamentaria), respectivamente.

Si quisiéramos que el sistema fuese aún más representativo, en términos de la relación escaños/habitantes, podríamos llegar al extremo de asignar hasta 12 diputados por distrito, según sea la población. Utilizando la información disponible para las elecciones de 1992 con los mismos bloques en competencia (Concertación, oposición, MIDA, UCC e independientes), descubriríamos que sería necesario aumentar a 353 el número de diputados, con resultados no más alentadores. La Concertación obtendría un 10,75% de sobrerrepresentación, la oposición un 1,68% y la UCC y el PC un 4,91 y un 5,60%, respectivamente, de representación (es decir, un -1,5% y -2,5% de subrepresentación).

Estas cifras indican que el problema de la proporcionalidad está directamente relacionado con la distribución de las preferencias electorales a lo largo del país y por el número de bloques en competencia.

Consideraciones tales como que un voto de la oposición en Aisén vale más de 55 veces que uno de la Concertación en Santiago con el sistema binominal (señalado por J. M. Fuentes), encuentran su contraparte en los mismos distritos u otros para las mismas listas en competencia. Es más, al analizar la configuración de los distritos del proyecto del Gobierno encontramos inconsistencias aun mayores. Así, Viña del Mar elige 3 diputados y Concepción 4 (no alterados por el proyecto del Gobierno), a pesar de que tienen una población similar (316.682 y 314.953 habitantes, respectivamente) ¿Cuál es la razón de ello? Permitirle a la Concertación obtener una representación del 75% de los escaños en ambos distritos.

Dichos problemas de proporcionalidad no son atribuibles al sistema binominal en sí, sino a variables como la composición distrital, que pueden ser modificadas sin alterar el sistema.

4.1.3 Barreras de entrada

José María Fuentes señala que el sistema binominal genera grandes distorsiones, desde el momento que entrega "igual número de escaños a quienes obtienen el 33 y el 65% de los votos, y a quienes obtienen el 3 el 25% de los votos". Ello no es una característica exclusiva del sistema binominal, pues depende de la distribución de la votación y de la probabilidad de obtener un escaño. Por ejemplo, con un sistema proporcional de 6 diputados por distrito, si un partido recibe el 43,4% de los votos y los restantes cinco partidos el 56,6% (21,8 + 10,3 + 4,1 + 7,1 + 13,3%), el partido mayor obtendrá el 66,7% de los escaños (o sea 4) y el segundo partido el 33,3% de los escaños(o sea 2), y los restantes cuatro partidos, ninguno.

La cuestión de las barreras de entrada está relacionada (empíricamente se entiende) con otras variables que afectan los resultados electorales.

Si bien es cierto que las barreras de entrada son altas, ellas permiten un trabajo serio y sistemático en cada distrito, además de conceder espacios de negociación, dado el riesgo de quedar fuera. Esa es la clave para entender el sistema binominal.

4.1.4 Los pactos

Tal como lo señala J. M. Fuentes, el problema de la formación de pactos no es inherente al sistema binominal. De hecho, en el pasado, con un sistema proporcional y prohibición de celebrar pactos electorales, no fue posible impedir la conformación de los mismos (la CODE y la UP).

Las alianzas de fundamento estratégico constituyen, objetivamente hablando, un "costo inevitable". El ejemplo más evidente de la inevitabilidad de los pactos es el protocolo firmado por los partidos integrantes de la Concertación en las elecciones municipales de 1992, en las que se aplicó un sistema electoral proporcional. Como se observa en el Cuadro N° 3, dicho protocolo se tradujo en importantes diferencias entre el porcentaje de votos recibido por cada partido, el porcentaje de escaños obtenido y el aporte de cada partido al pacto.

Los incentivos a la formación de pactos dicen relación con las motivaciones propias del escenario político específico y no necesariamente con un sistema electoral determinado.

CUADRO N° 3

| Partido | Alcaldes por partido | Porcentaje alcaldes por partido | Porcentaje votación por partido | Aporte al pacto por partido | Porcentaje de alcalde del pacto | Porcentaje de concejales |
|---------|----------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| PDC | 137 | 46,28 | 20,39 | 55,10 | 58,55 | 33,25 |
| PR | 28 | 9,46 | 4,91 | 9,21 | 11,97 | 9,26 |
| PPD | 34 | 11,49 | 9,22 | 17,36 | 14,53 | 8,69 |
| PS | 32 | 10,81 | 8,52 | 16,00 | 13,68 | 9,00 |
| PSD | 2 | 0,68 | 0,42 | 0,80 | 0,85 | 1,03 |
| PH | 1 | 0,34 | 0,42 | 1,53 | 0,43 | 0,78 |
| MIDA | 1 | 0,34 | 6,61 | 100,00 | 100,00 | 1,86 |
| UCC | 4 | 1,35 | 8,10 | 100,00 | 100,00 | 4,14 |
| RN | 38 | 12,84 | 17,80 | 60,20 | 69,09 | 20,94 |
| UDI | 17 | 5,7 | 11,77 | 39,80 | 30,91 | 9,62 |
| IND | 2 | 0,68 | 2,14 | 100,00 | 100,00 | 1,14 |
| PL | - | 0,00 | 0,24 | 100,00 | 0,00 | 0,21 |
| PN | - | 0,00 | 0,06 | 100,00 | 0,00 | 0,10 |
| TOTAL | 296 | 100,00 | 100,00 | - | 234,00 | 100,00 |

* Al momento de procesar los datos no se contaba con información en 38 comunas, en las que había problemas para la elección de alcalde. Posteriormente se constató que los resultados siguieron la tendencia observada en el Cuadro, que representa el 88,7 % de las comunas del país.

4.1.5 La nueva propuesta

La propuesta de J. M. Fuentes (híbrida entre el sistema alemán y el israelí) presenta problemas similares a los ya abordados.

En primer lugar, no resuelve el problema de la proporcionalidad poblacional. A menos que entendamos que habría distritos que no elegirían representantes, sino que éstos les serían impuestos de acuerdo a la votación

general del país. De ser así, no tiene sentido una configuración de distritos. Además, es un mecanismo que permite a los partidos un mayor control de la manipulación de candidatos y listas.

En tal sentido, se confunden dos procesos de optimización. El primero tiene que ver con el tamaño de la población, y el segundo con la representación de las fuerzas políticas

La propuesta de asignar los escaños de acuerdo a un criterio de "distrito nacional" genera otro tipo de distorsiones, tales como que las listas correspondientes a partidos de minorías obtendrían representación parlamentaria con candidatos cuya representación distrital sería baja. Debido al sistema de cuota, según el cual cuando un partido ha llenado su cuota nacional debe cederle a la lista siguiente la representación distrital, se producen distorsiones significativas en el proceso de negociación.

Por otra parte, si el modo de asignación está dado por el porcentaje de votación del candidato, por lo general esperaríamos que los candidatos de distritos con mayor volumen de votación, los que se encuentran ubicados en las regiones V, Región Metropolitana y VIII, concentrarían en mayor medida los votos de una lista. Se daría el caso de que regiones enteras representarían exclusivamente a un solo sector político.

La propuesta no resuelve problemas relativos a la fragmentación de partidos, y si lo hace es mediante el mecanismo de pactos que se critica. ¿Podría la Concertación subsistir si a priori los candidatos regionales o distritales de un partido pueden ser desplazados por un partido del pacto electoral? Evidentemente que no. Con un sistema tal, la necesidad de pactos por omisión es de crucial importancia.

Por otra parte, no está claro que poner una valla del 5% de votación mínima nacional sea un mecanismo eficiente para evitar el fraccionamiento de partidos. Es probable que inhiba la incorporación de nuevos sectores. De hecho, el actual sistema, sin el establecimiento de dicha valla, permite que un sector pueda conseguir un escaño en un distrito en la medida que el partido demuestre que refleja de mejor forma las preferencias del electorado.

La incorporación de criterios nacionales introduce distorsiones al proceso de representación. El sistema alemán ha permitido que sistemáticamente el Partido Liberal, en su rol de partido bisagra, haya gobernado los últimos 35 años con el partido mayoritario de turno (Social Democracia y Democracia Cristiana).

Desde un punto de vista empírico y realista, no está de ningún modo claro que el proyecto les permita a los distintos partidos que están actualmente representados mantener sus distritos a través de su labor parlamentaria. Las

modificaciones que se introducen generan mayor incertidumbre. Un ejercicio similar al de J. M. Fuentes consiste en realizar simulaciones con 6 listas respecto del número de diputados que serían asignados a cada bloque. Como se observa en el Cuadro N° 4, la situación en ningún modo dejaría indiferente a los bloques en disputa. Ello explica por qué la propuesta del Gobierno, a diferencia de la de J. M. Fuentes, aumenta el número de parlamentarios en orden a superar los problemas de posicionamiento distrital de los actuales diputados.

CUADRON° 4 COMPARACIÓN DE ESCENARIOS CON SISTEMA DE DISTRITO ÚNICO NACIONAL. PORCENTAJE DE ESCAÑOS POR LISTA (Postulados hipotéticos)

| Simulación | Concertación | PC | PL | RN-UDI | UCC | IND. |
|---------------|--------------|-----|----|--------|-----|------|
| J. M. Fuentes | 56,7 | 7,5 | | 26,6 | 9,2 | |
| 1989 | 53,3 | 5,8 | 0 | 34,1 | 5,8 | 0,8 |
| 1992 | 54,1 | 6,6 | 0 | 30,0 | 7,5 | 1,6 |

4.2 Vigencia de los "antiguos supuestos": Peter Siavelis

La proposición de que el sistema binominal no favorece la estabilidad es algo que dista mucho de ser real. La Concertación es un ejemplo de ello.

El que el sistema binominal sea sensible a pequeñas variaciones es efectivo sólo dentro de ciertos márgenes. El fundamento de dicha proposición se encuentra en el hecho que las simulaciones hasta ahora realizadas, particularmente Valenzuela y Siavelis,¹⁴ consistieron en rebajas homogéneas y lineales en todo el país. Sin embargo, un experimento real consiste en comparar las elecciones parlamentarias de 1989 y las municipales de 1992. Dicha comparación muestra una caída de más del 4%, pero distribuida de manera aleatoria en todo el país, no siendo el resultado tan dramático para la centro-derecha, como lo sugieren los autores.

En primer lugar, el sistema binominal, según sea el escenario que enfrente cada bloque, tiene mayor dispersión, lo cual significa que, a priori y en el largo plazo, nadie tiene control del mercado político para siempre, lo que incentiva la transparencia y la búsqueda de adherentes.

¹⁴ A. Valenzuela y P. Siavelis, "Ley electoral y estabilidad democrática", *Estudios Públicos*, 43 (invierno 1991).

En segundo lugar, si bien es cierto que en términos del análisis de pendientes, o sea, cuántos puntos porcentuales se cae por cada punto de votos, las bajas debido a sensibilizaciones son mayores en el sistema binominal, dada una distribución de votación (1989 ó 1992), también es cierto que el punto de partida es a la vez más alto.

En tercer lugar, del mismo modo que en el sistema binominal existe una dosis de impredictibilidad, dado que variaciones pequeñas o grandes tienen en el margen efectos asimétricos, también es cierto que con el proyecto del Gobierno se podrían esperar variaciones similares debidas a la coyuntura.

El proyecto del Gobierno genera otro tipo de distorsiones, tales como la composición distrital y la asignación de 3 y 4 diputados por distrito, lo cual, dada la distribución de votación de la Concertación, tiene efectos asimétricos para la oposición, es decir, a costa de ajustar la representación de la oposición se aumenta la de la Concertación y del MIDA.

Por otra parte, el análisis de Siavelis no incorpora la variable composición distrital, la cual, dependiendo de los umbrales de votación de cada bloque, la forma de participación de los mismos (separada o conjuntamente), el número de listas en competencia y el sistema electoral, puede constituir un elemento crucial en la asignación de un escaño. Los ejemplos indicados son elocuentes. El Cuadro N° 5 permite apreciar lo que hemos señalado. Allí hemos dejado constantes los efectos sistema electoral, número de listas, modo de participación y distribución de votación, modificando únicamente el tamaño de los distritos o su composición.

CUADRO N° 5 SIMULACIÓN SISTEMA BINOMINAL CON PARTIDOS EN BLOQUE

| | 1989 | | 1992 | |
|-------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | Concertación | Oposición | Concertación | Oposición |
| Actual | 57,5 | 40,0 | 66,7 | 32,5 |
| Proyecto Gobierno | 56,7 | 41,1 | 71,1 | 28,9 |
| Diferencia | -1.2 | +1,1 | + 4,4 | -3,6 |

Como se aprecia, las diferencias de escaños no son poco significativas cuando nos estamos refiriendo a los mecanismos que potencian el sistema que se emplee, más aún si estamos en presencia de reglas de quorum en la aprobación de leyes de rango constitucional.

Otro aspecto no considerado en el trabajo de Siavelis tiene que ver con una característica esencial del sistema binominal, cual es la penalización que éste ejerce sobre aquellas listas o bloques de partidos que compiten separadamente. Para apreciar esto se ha elaborado el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6 ESCENARIOS POSIBLES Y EFECTO SISTEMA
 (% escaños)
 (Base: elecciones municipales 1992)

| | Binominal | Proyecto Gobierno |
|---------------------------|-----------|-------------------|
| Escenario 1 | | |
| Oposición (bloque) | 40,9 | 34,8 |
| Concertación separada | 58,3 | 63,4 |
| Escenario 2 | | |
| Oposición separada | 13,3 | 27,4 |
| Concertación (bloque) | 82,5 | 67,7 |
| Escenario 3 | | |
| Oposición-UCC (bloque) | 50,0 | 43,9 |
| Concertación separada | 49,2 | 55,5 |
| Escenario 4 | | |
| Oposición-UCC (bloque) | 45,8 | 37,2 |
| Concertación (bloque) | 53,3 | 62,2 |
| Escenario 5 | | |
| Oposición (bloque) | 24,2 | 29,9 |
| Concertación-PC separada | 75,8 | 70,1 |
| Escenario 6 | | |
| Oposición (bloque) | 35,8 | 31,7 |
| Concertación-PC (bloque) | 64,2 | 68,3 |
| Escenario 7 | | |
| Oposición (bloque) | 21,7 | 29,3 |
| Concertación-UCC (bloque) | 77,5 | 70,1 |
| Escenario 8 | | |
| Oposición (bloque) | 38,3 | 32,3 |
| Concertación-UCC separada | 60,8 | 66,5 |

Como se observa claramente en el Cuadro N° 6, el sistema binominal penaliza de manera más fuerte la falta de consenso, la que a su vez refleja la falta de incentivos a la negociación. En general, los sistemas proporcionales, a diferencia del binominal, introducen dentro del juego político incentivos claros a la no cooperación. Un sistema que amplía los rangos de posibilidad de que un bloque o partido obtenga un escaño genera incentivos a que los partidos no cooperen.

Este último aspecto es de crucial importancia al evaluar desde un punto de vista institucional las ventajas del sistema electoral. De allí que la crítica sobre inestabilidad que genera el sistema binominal no parece tener suficiente validez empírica. Muy por el contrario, por definición el sistema binominal debiera generar coaliciones que den mayor estabilidad al sistema político.

En el análisis de escenarios del trabajo de Peter Siavelis se pretende demostrar que el proyecto del Gobierno genera menor volatilidad y mayor estabilidad que el sistema binominal, dado que permite una mejor representación de minorías electorales significativas. La realidad es que el proyecto del Gobierno no provee dicha "representación" para sectores como la UCC (8,10%) y el MIDA (6,6%). De allí que el proyecto del Gobierno no genera necesariamente ni mayor representatividad ni menos aún más proporcionalidad. Lo que permite es que las negociaciones intrapartido sean más eficientes, pues existiendo un mayor número de escaños a distribuir y umbrales menores de votación para obtener un escaño se posibilita que el sub-pacto PS-PPD alcance mayor representación, incluso bajo un escenario de listas separadas.

Un punto extensamente analizado en el trabajo de Siavelis es el problema de la "alta dosis de impredecibilidad" del sistema binominal. En este respecto el propio autor reconoce que ello es válido dentro de determinados márgenes. Sin embargo, la "supuesta predictibilidad" que proveería el proyecto del Gobierno es claramente asimétrica. Al agregar porcentajes de votación de otros partidos al bloque de la Concertación, el resultado sistemático es que la oposición consigue un nivel de representación parlamentaria casi idéntico a su votación y la Concertación consigue niveles de sobrerrepresentación superiores al 8% e incluso cercanos al 16%. Los escenarios 4, 5, 6 y 7 son ejemplos de ello (los resultados en las elecciones municipales fueron: 53,2% para la Concertación; 29,5% para la oposición; 8,10% para la UCC y 6,6% para el PC).

En general, aunque el objetivo del trabajo de Siavelis no es analizar en su conjunto el proyecto del Gobierno, se echa de menos un detenido análisis de aspectos tales como la asignación del tamaño de los distritos (ya mencionado antes), o de la conveniencia de que un partido o bloque pueda presentar más candidatos que los escaños en disputa (como lo propone el proyecto del Gobierno), o por último, la necesidad de aumentar en un 36,7% el cupo de la Cámara de Diputados. Estos tres aspectos no tienen efectos neutros sobre el sistema político, aun cuando son elementos esenciales del sistema que se propone.

El planteamiento "desmitificador" de Peter Siavelis, en cuanto a señalar que su trabajo es un intento por revisar la validez de los viejos supuestos en torno a la discusión sobre sistemas electorales, no es logrado, desde nuestro

punto de vista, precisamente por los elementos analizados en las líneas precedentes.

Al confrontar el trabajo de J. M. Fuentes con el de Peter Siavelis queda de manifiesto la necesidad de traer nuevamente a la discusión tales "viejos supuestos". Es decir, los sistemas electorales, particularmente los estudiados, generan efectos institucionales sobre el sistema político que deben ser considerados al evaluar las opciones por uno u otro.

Los incentivos a la negociación y convergencia que genera un sistema electoral son dimensiones que claramente afectan la estabilidad del sistema político. El carácter multipartidista no es un rasgo que el sistema binominal diluya o incluso destruya. Muy por el contrario, lo que consigue el sistema binominal es establecer sanciones para aquellos que no cooperan, evitando así la proliferación dañina a que induce un mecanismo electoral que potencia, como verdadera fuerza centrífuga, la multiplicación de partidos y que por consiguiente hace más costoso el proceso de negociación y, por lo mismo, la gobernabilidad. □