

INTRODUCCIÓN

No puede decirse de los sistemas electorales que sean democráticos o no democráticos. Hay regímenes políticos democráticos y no democráticos, pero, dentro de los primeros, existen los más diversos sistemas electorales; a decir verdad, hay casi tantos sistemas electorales como países existen. Así, tan democrático puede ser un sistema de representación proporcional o uno de mayoría, un sistema electoral uninominal o uno plurinominal. Hay variados ejemplos, exitosos y no exitosos, dependiendo del caso, de unos y de otros, y nadie podría hablar de ellos como democráticos o no democráticos. En este sentido, tampoco podría decirse de un sistema electoral binominal, como el que rige en Chile —caso único en el mundo—, que sea antidemocrático. Hay muchas críticas que se le pueden dirigir —así como hay muchos que, legítimamente, lo defienden—, pero no en términos de ser intrínsecamente democrático o no democrático. Lo cierto es que, desde distintos lados y vertientes, políticas y/o académicas, este sistema ha sido cuestionado, o defendido, por las más diversas razones. El debate permanece hasta el día de hoy.

Así, según algunos, el sistema binominal sería garantía de estabilidad política, al inducir la existencia de dos grandes coaliciones, una de gobierno y otra de oposición. El sistema binominal habría conducido, tras la recuperación de la democracia, en 1990, a un sistema multipartidista moderado, de tendencia bipolar, lo que habría contribuido a garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad. Ello, en claro contraste con el sistema multipartidista polarizado, de amplia representación proporcional, como el que existió hasta 1973, que agravó la crisis política conducente al quiebre democrático. Según otros, el sistema electoral binominal habría conducido a una suerte de duopolio (Concertación por la Democracia y Alianza por Chile), que habría afectado la principal fuente de legitimidad del sistema po-

lítico chileno a lo largo de su historia: su enorme representatividad. Se trataría, para estos últimos, de un sistema que congela la política, produciendo un virtual empate, impidiendo el gobierno de la mayoría, en condiciones muy reducidas de competencia político-electoral. Lo anterior habría conducido a una creciente, y preocupante, alienación política y electoral.

Este libro no toma partido por una u otra de estas posiciones, a favor o en contra del sistema electoral binominal. Tampoco ofrece un sistema alternativo. Lo que intenta es acompañar la discusión que tiene lugar en el nivel político, con rigor académico y una mirada desprejuiciada, dentro de la pluralidad de visiones que representa nuestro Consorcio de Centros de Estudio. Si tuviésemos que identificar alguna diferencia entre este volumen y otros trabajos que se han publicado sobre el tema, dentro y fuera de Chile, nos tendríamos que centrar en los objetivos de trabajo que este libro se plantea. Esta iniciativa no busca definir algún tipo de propuesta para modificar las reglas de competencia electoral, como tampoco consignar debates sobre fórmulas específicas de reforma. El propósito es algo menos ambicioso, pero —creemos— muy útil en términos de una discusión que no ha sido aún zanjada: comprender las principales posibilidades, los obstáculos y las condiciones de reforma, en el ámbito de la reforma de los sistemas electorales, analizando comparativamente otras experiencias en el mundo.

Son muy pocos los países que no se han planteado, alguna vez, la idea de un cambio en su sistema electoral. Contrariamente a lo que suele pensarse, varios de esos países han conseguido llevar este objetivo a buen término. Naciones como Italia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Rumania, entre otras, han generado incluso cambios en sus fórmulas de distribución de escaños, especialmente hacia sistemas mixtos de representación. De igual manera, en nuestro continente, países como Venezuela (1989), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Colombia (2003), también han impulsado exitosamente reformas hacia sistemas mixtos o de representación proporcional.

¿Qué es lo que llevó a estos países a generar condiciones de reforma electoral? ¿Qué lecciones dejan estas experiencias para Chile? Los autores que aquí se presentan buscan responder a éstas y otras interrogantes. Reunidos en Santiago, en junio de 2008, en un seminario internacional organizado por el Consorcio de Centros de Estudios compuesto por el CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, con el apoyo del PNUD, el debate se centró en tres puntos principales: las condiciones de reforma, las posibles combinaciones

de fórmulas electorales disponibles, y las principales barreras u obstáculos en torno a los intentos de reforma electoral. Creemos que en estos tres niveles se ofrece un aporte importante en relación con un debate bastante ideologizado, que requiere de un apoyo académico más sistemático y desprejuiciado.

LAS CONDICIONES DE REFORMA EN LOS PAÍSES: LA EVIDENCIA COMPARADA

¿Qué hace que los países adopten, o no, reformas electorales? Esta pregunta, largamente desarrollada en la academia, no se ha logrado instalar en el debate político en Chile con el rigor que merece, principalmente por las visiones de corto plazo que suelen imperar entre los actores políticos. Esto es lo que da trascendencia a los trabajos que a continuación se presentan. López Pintor, por ejemplo, entrega pistas que van más allá de la discusión teórica sobre la acomodación de conflictos sociales (*cleavages*), centrándose en cinco contextos particulares; a saber, el desgaste de la forma de representación, los cambios de regímenes políticos y las transiciones, los procesos de paz, la ingobernabilidad del sistema, y la inestabilidad política crónica. Así, la fuerza motriz de la reforma respondería al acuerdo de las élites bajo la presión del cambio (agotamiento y transiciones), a la intervención internacional (procesos de paz) o a la voluntad de los dirigentes (en contextos de ingobernabilidad e inestabilidad). Desde el punto de vista de nuestro país, la categorización de López Pintor respecto a las condiciones de reforma se torna interesante. Por cierto que Chile no se encuentra en una situación de crisis de gobernabilidad, ni menos de inestabilidad política. Las instituciones funcionan normalmente, las autoridades entienden que el mejor camino es el diálogo y la negociación, y los ciudadanos continúan entregando un cierto grado de legitimidad al sistema. No obstante, después de 18 años de juego democrático, también existe alguna percepción de agotamiento en muchas de las dinámicas políticas. El hecho que casi un cincuenta por ciento —seis millones de un total de doce millones— de potenciales electores no participe en las elecciones, ya sea porque no está inscrito en los registros electorales, porque estando inscrito se abstiene, o porque concurriendo a votar lo hace en blanco o anulando el voto, así lo demuestra. La gran cantidad de iniciativas legislativas sobre reforma electoral que nos revela Gamboa, así como otro número importante de propuestas surgidas desde el sector aca-

démico —que von Baer sistematiza con mucha acuciosidad— muestran una discusión aún muy vigente sobre los efectos del actual sistema de representación.

En la misma lógica de condiciones de reformas se enmarca el artículo de Marengo. Éste, si bien sigue la línea de estudio de los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos, busca reconocer, adicionalmente, cuáles son las condiciones y factores que contribuyen a la decisión e implementación de reformas electorales a través de un análisis comparado para América Latina. Su argumento es que la introducción de nuevas reglas electorales ocurre con mayor frecuencia después de rupturas políticas, cuando se trata de refundar instituciones democráticas, o mejor aun, cuando los antiguos sistemas electorales ya habían sido eliminados por los actores autoritarios. Es decir, la ocurrencia de cambios es más factible cuando se generan vacíos institucionales debido a la difícil adaptación institucional y los elevados costos de transacción. De esta forma, Marengo, para los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia, nos entrega una combinación de factores que habrían sido responsables del desafío de quiebre de la inercia asociada al *statu quo* de la legislación electoral: 1) establecer un procedimiento electoral semejante adoptado por el *statu quo* existente previamente, y 2) coyunturas políticas caracterizadas por un deterioro en los vínculos entre electores y partidos. Esto podría resultar interesante para Chile, por el mismo argumento de desgaste mencionado precedentemente. En la discusión incorporada en el volumen anterior, sobre *Reforma de los partidos políticos en Chile*, autores como Luna y Valenzuela mencionaron precisamente coyunturas de desvinculación programática que podrían estar mermando el juego político chileno.

Además de atender la discusión sobre las condiciones de reforma, nuestro trabajo se enfocó en establecer, nuevamente desde una perspectiva comparada, algunas fórmulas de combinación y efectos de variables institucionales. Es sobre este tema que se enfoca Negretto al argumentar que un sistema político ideal debería buscar un equilibrio entre gobernabilidad y efectividad. Negretto hace un gran aporte al señalar una relación inversa entre efectividad y representación, y entre voto partidario y voto personalizado. En una lógica de intercambio, el autor nos advierte la dificultad de un sistema electoral en maximizar un objetivo sin afectar el otro. Este dilema es el que enfrentan las autoridades a la hora de tomar una decisión de reforma, a pesar de que —tal como lo señala Negretto— los políticos no se hallan principalmente motivados por el deseo de tener el sistema

electoral más eficiente, sino aquel que mejor les permita sobrevivir políticamente. En consecuencia, la tendencia reformista se ha producido cuando los partidos y líderes políticos perciben que un sistema alternativo permite preservar el poder adquirido o minimizar una derrota, o cuando perciben que una reforma puede mejorar su imagen ante los votantes o impedir una sanción electoral.

Otro punto interesante que se discute en estos trabajos es el de los niveles de proporcionalidad. Se suele señalar que la proporcionalidad se consigue ampliando la magnitud de los distritos (número de escaños por distrito). Es decir, mientras mayor es la magnitud, mayor sería el nivel de representación de todo el espectro político. En este volumen, Carey nos entrega una mirada alternativa muy importante a la hora de discutir reformas: la proporcionalidad se logra en niveles relativamente bajos de magnitud. Su estudio demuestra que resultados electorales altamente desproporcionales son bastante infrecuentes cuando la magnitud media es relativamente moderada (por ejemplo, cuatro). En consecuencia, es posible mitigar las propiedades excluyentes de un sistema aumentando la magnitud de manera moderada. Así, señala, la mayor parte del mejoramiento de inclusividad, se podría lograr aumentando la magnitud a niveles entre cuatro y ocho. Además, el aumento de magnitud por sobre un nivel moderado significa arriesgar incurrir en consecuencias negativas, como la poca responsabilidad electoral, el excesivo individualismo y los menores incentivos de transparencia.

Con todo, es importante tener presente que las reformas pueden traer externalidades no previstas. Es decir, las fórmulas electorales pueden ser burladas por los agentes y generar efectos en la competencia sin variar el sistema electoral. José Molina ilustra muy bien este problema para el caso venezolano, cuando nos habla de la transformación del sistema electoral el 2004, sin haber movido una coma de la legislación. Éste habría pasado de un sistema proporcional del tipo de la representación personalizada (mixto proporcional) a un sistema mayoritario del tipo segmentado (mixto mayoritario). En este último punto es interesante observar cómo los actores desarrollan prácticas para sortear las reglas del juego del sistema electoral imperante, a través de estrategias de eficiencia electoral. Este tipo de estrategia, llamadas *listas morochas*, constituye un artificio que permite aumentar la cantidad de escaños ganados por los partidos políticos mediante la utilización de réplicas del partido (una especie de partido sucursal o hermano morocho, gemelo), los cuales se presentan a la elección como si fueran independientes entre sí, a fin de

maximizar el resultado electoral. Esto permitió que en Venezuela se produjese un cambio en la esencia del sistema sin alterar la legislación electoral.

INTENTOS Y CONDICIONES DE REFORMA EN CHILE

La segunda parte de nuestro libro se concentra en observar los intentos y condiciones de reforma en Chile. Desde distintos prismas, el libro busca plasmar las dificultades políticas de los intentos de reformas, los consensos y disensos en la legislación y la academia, y el nivel de respaldo que la opinión pública le entrega a estos temas.

Desde una perspectiva de actor relevante en los más diversos intentos de reforma, Edgardo Boeninger entrega malas noticias a los que han cifrado sus esperanzas en un cambio. Para el autor, las perspectivas de reforma electoral, en el corto plazo, son muy reducidas. Esto se debería, principalmente, a la multiplicidad de intereses que favorecen la mantención del *statu quo*. No obstante, entrega algunas importantes luces, como la necesidad de hablar de un cambio al régimen político, en el que se incluya el sistema electoral, pero también otros tópicos como la forma de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo). Boeninger termina señalando que el ideal sería una especie de Asamblea Constituyente para el cambio electoral, es decir, que hubiera un acuerdo político previo para que un grupo no parlamentario tuviera la facultad de proponer un sistema electoral al país, sin el típico problema de ser juez y parte en el debate (como ocurre hasta el día de hoy). Por cierto que esta fórmula requeriría de un consenso político previo respecto del método.

Luego, von Baer intenta hacer un aporte sistematizando la discusión académica, encontrando en ella los consensos y disensos de un debate que ya es de larga data. Cuatro son los puntos en que ella se enfoca en relación a los efectos del sistema binominal: la moderación de los actores, la proporcionalidad, la formación de gobiernos de mayoría y el efecto sobre el número de partidos. En este último punto, es interesante entender cómo, a pesar de que se mantiene un multipartidismo, la formación de coaliciones ha ayudado a dar gobernabilidad al país. El artículo de von Baer da ciertas luces al respecto, intentando analizar aquella literatura que observa al sistema electoral como variable independiente. ¿Más o menos competencia? ¿Más o menos moderación? Este trabajo nos ayuda a dilucidar una discusión que nadie se había dado el trabajo de sistematizar.

Por otro lado, utilizando la encuesta del Consorcio sobre partidos y sistema electoral, Segovia y Laroze entregan luces muy importantes sobre las demandas de cambio al sistema electoral, en el nivel de la opinión pública. Las autoras llegan a la conclusión que para algunos de los aspectos asociados al régimen electoral existe disposición y demandas encaminadas a cambiar el *statu quo*, como el voto de chilenos en el exterior y la voluntariedad del voto. Respecto a la reforma del sistema de transformación de votos en escaños, las autoras sugieren que el apoyo al cambio no tiene la intensidad necesaria para ejercer presión sobre las autoridades (hay una suerte de empate entre quienes están por reformar o por mantener el sistema binominal), más aún, teniendo en cuenta que la intención de cambio es más significativa en los sectores *perdedores*, como los representados en el pacto Juntos Podemos (que, en la actualidad, y a lo largo de los últimos dieciocho años, ha carecido de representación parlamentaria).

Finalmente, Gamboa nos muestra cómo las iniciativas sobre reforma electoral presentadas en el Congreso no han logrado sortear con éxito la discusión. De esta forma, el artículo describe los diecinueve proyectos de ley presentados desde 1990, referidos a la regla de asignación de escaños, el número y magnitud de distritos y circunscripciones, la composición de las listas de candidatos electorales, los pactos electorales y los mecanismos que promueven la integración de determinados grupos.

IMPLICANCIAS Y PASOS FUTUROS

Este libro tiene implicancias para la discusión sobre la reforma del sistema electoral, fundamentalmente por dos razones: i) ayuda a ordenar un debate anteriormente muy disgregado, y ii) entrega nuevas herramientas de análisis a quienes quieren llevar la discusión adelante, en una perspectiva de futuro. Existe bastante acuerdo en que la reforma electoral continuará siendo un tema relevante. Muchos políticos y académicos apuntan a un desgaste de la fórmula electoral vigente y la necesidad de hacer un cambio hacia una mayor representatividad. Ese cambio sería fruto de un diagnóstico que desde hace un buen tiempo se viene planteando: el congelamiento del sistema de partidos producto de las altas barreras de entrada, y las limitaciones en términos de la competencia electoral. Otros, en cambio, tal como lo hemos señalado anteriormente, ven más ventajas que desventajas en un sistema electoral como el actual. De este

debate se hace cargo el presente libro, sin tomar partido por una u otra de las posiciones.

Así, este volumen viene a concluir dos años de trabajo y colaboración de los cuatro centros adscritos al Consorcio. Ese esfuerzo se ha manifestado en la Primera Encuesta Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral que se realizó en nuestro país, así como la publicación de tres importantes volúmenes sobre el tema: el primero sobre *Modernización del régimen electoral chileno*, el segundo sobre *Reforma de los partidos políticos en Chile*, y este último sobre *Reforma del sistema electoral chileno*. Con la ayuda de UNDEF y el PNUD se logró aportar al debate con nuevos y rigurosos insumos para la discusión de las reformas política, que hoy ya están a disposición del público. Tampoco podemos dejar de agradecer a Sergio Toro y Pilar Giannini por su colaboración en la edición de cada uno de los artículos de este libro: sin ellos este trabajo no habría sido posible.

Satisfechos por haber cumplido con éxito la tarea que nos propusimos, tenemos la idea de prolongar este esfuerzo para el futuro. Los proyectos son muchos, al igual que las posibilidades de un trabajo conjunto. Más allá de la diversidad de alternativas, nos anima el haber probado con éxito que es posible la colaboración de personas e instituciones muy diversas en torno a un objetivo común. Las buenas prácticas y la rica discusión nos permiten vislumbrar la posibilidad de acometer de buena manera otras tareas en el marco de una preocupación común: la calidad de la política y la densidad de nuestro sistema democrático.