

Este artículo pertenece al libro:
Reforma del Sistema Electoral Chileno.
Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores),
Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009.

INGENIERÍA ELECTORAL: ¿QUÉ NOS MUESTRAN LAS INVESTIGACIONES ACADÉMICAS SOBRE LOS EFECTOS ANTICIPADOS DE LAS REFORMAS ELECTORALES?



JOHN M. CAREY
DARTMOUTH COLLEGE

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma electoral ha estado en la agenda política de Chile por casi las dos décadas que han pasado desde el regreso a la democracia en 1990. Podría haber reforma en varias áreas, pero el elemento de las elecciones chilenas a que se apunta con más persistencia es el uso exclusivo de distritos binominales para las elecciones legislativas.

Este análisis entrega recomendaciones para la consideración de los reformadores chilenos. No tiene por objeto expresar una pericia profunda sobre el contexto legal o político propio de Chile (otros participantes de este proyecto reúnen esas cualidades por excelencia). En cambio, este análisis se basa en la literatura académica sobre la comparación de sistemas electorales y resume algunas lecciones de una amplia gama de sistemas políticos, para luego entregar una perspectiva comparativa sobre el debate de la reforma chilena. Con el fin de adelantar un resumen de la conclusión principal, sugiero que si Chile modificara su sistema electoral binominal sería prudente aumentar la magnitud del distrito solamente en forma moderada, quizás hasta cuatro a ocho escaños por distrito, pero no más allá de ese nivel.

LA MAGNITUD DE DISTRITOS

El sistema binominal

La magnitud de distrito se refiere a la cantidad de escaños existentes en un determinado distrito electoral. Algunos países (por ejemplo,

Estados Unidos y Canadá) utilizan exclusivamente distritos uninominales ($M = 1$). La mayoría de las democracias utilizan distritos plurinominales ($M > 1$) que permiten, en alguna medida, una representación proporcional. La magnitud del distrito generalmente varía dentro de los países que utilizan distritos plurinominales, fijándose los límites del distrito según los límites provinciales (o municipales o estatales o departamentales), y adjudicándose a cada distrito algún número (M) de escaños. Chile es el único país del mundo que usa distritos plurinominales de tamaño uniforme, $M=2$.

Las actitudes chilenas respecto del sistema binominal se han formado según las actitudes ante las condiciones en las cuales fue establecido el sistema, lo cual es entendible. Sin embargo, esos sentimientos los entienden mejor los chilenos que los extranjeros, y esta investigación no se dedica al análisis de los motivos tras la adopción del sistema electoral binominal. El análisis que sigue se basa, en cambio, en los efectos de la magnitud del distrito sobre la representación legislativa, aprovechando la amplia variedad de magnitud por y dentro de los países alrededor del mundo.

Magnitud e inclusividad

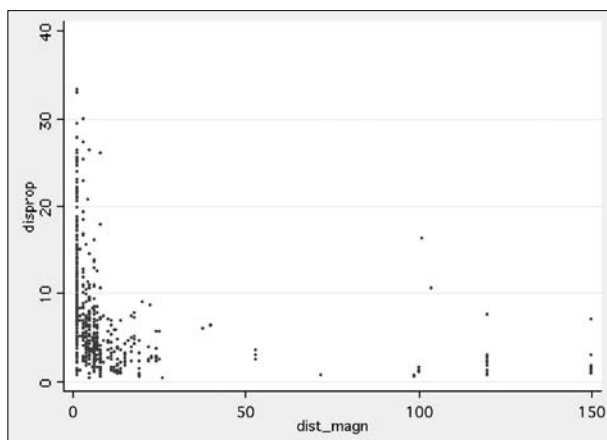
La crítica más fuerte del sistema binominal dice que es excluyente, que margina a los partidos que se encuentran fuera de las dos coaliciones principales y, por ende, desalienta la participación de votantes debido a que limita las alternativas viables en las elecciones. Los científicos políticos evalúan la inclusividad de sistemas electorales utilizando un índice de desproporcionalidad (Gallagher, 1991). La desproporcionalidad mide la relación entre la cantidad de votos que obtiene un partido o coalición en una elección y la cantidad de escaños que obtiene en el parlamento, y podría considerarse como la cantidad de votos emitidos que no se traduce en representación legislativa.

Por razones obvias de la aritmética, la cantidad de votos se podría transformar más precisamente en una cantidad de escaños cuando la magnitud del distrito es grande más que cuando es pequeña. Cuando la magnitud es grande, los partidos relativamente pequeños pueden obtener representación, y es posible incluir en el parlamento un rango más diverso de opiniones e identidades partidarias. Por lo tanto, está bien establecido en la literatura académica que la desproporcionalidad tiende a ser más alta en los sistemas electorales de baja magnitud y a reducirse en la medida en que aumenta dicha magni-

tud (Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997). Dicho de otra manera, los sistemas electorales de alta magnitud maximizan la inclusividad de partidos.

A partir de esta relación se podría inferir que la magnitud debería aumentarse de manera significativa. Algunos países, como los Países Bajos e Israel —y últimamente Ucrania—, llevan este principio a su extremo lógico convirtiendo al país entero en un solo distrito electoral de una magnitud equivalente a la cantidad de escaños del parlamento. Aunque ningún país latinoamericano utiliza un solo distrito electoral nacional, la tendencia en la reforma electoral en la región durante las últimas décadas ha sido la de aumentar la magnitud, aumentando la inclusividad de partidos (Negretto, 2009). No obstante, si el objetivo de aumentar la magnitud fuera el de lograr una representación más inclusiva, es importante considerar la forma de la relación entre magnitud y desproporcionalidad, según muestran las figuras 1 y 2, que trazan el valor de la desproporcionalidad con respecto a la magnitud media de un país.¹

Figura 1
Desproporcionalidad según magnitud de distrito media

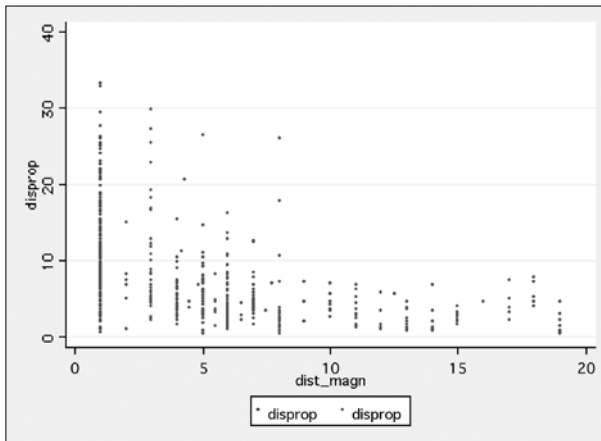


1. Los datos vienen de Carey y Hix (2008) y comprenden todas las elecciones desde 1945 en todos los países democráticos del mundo que tienen una población mayor a un millón de habitantes. Utilizamos la definición normal de democracia para determinar si un país es democrático en el momento de una elección: la que obtiene un puntaje para libertad política según *Polity IV* equivalente o mayor que +6 en el año de la elección (véase Przeworski y otros, 2000; Boix, 2003). El resultado asciende a 618 elecciones en 81 países.

La figura 1 muestra decisivamente que la mayor parte de la disminución fuerte de la desproporcionalidad se produce en niveles relativamente bajos de magnitud, después de los cuales los retornos disminuyen abruptamente en cuanto a la inclusividad por haber aumentado la magnitud aún más.

Se podrá examinar la relación con más detalle enfocándose en el bajo rango de magnitud, en donde se producen todas las mejoras de inclusividad. Esto se indica en la figura 2, que traza la desproporcionalidad con respecto a la magnitud exclusivamente para las elecciones en que la magnitud media estuviera bajo veinte. Está claro en la figura 2 que resultados electorales altamente desproporcionales son bastante infrecuentes cuando la magnitud media es relativamente moderada (por ejemplo, cinco). Cuando la magnitud es mayor que ocho, no se presentan casos en que la desproporcionalidad sea mayor a diez.

Figura 2
Desproporcionalidad según magnitud de distrito media en que $m < 20$



Para los escépticos del sistema binominal, la conclusión más importante en este caso sería que es posible mitigar las propiedades excluyentes aumentando la magnitud de manera relativamente moderada.

Magnitud e individualismo

Debido al potencial para mejorar la inclusividad de elecciones en forma sustancial sin aumentar dramáticamente la magnitud, es importante considerar lo que significan para la representación legislativa aumentos de magnitud, tanto pequeños como grandes.

En esta etapa se hace una distinción clave entre las elecciones de lista cerrada y las elecciones de lista abierta.² En el primer tipo de elección, los votantes podrán marcar una papeleta que indica su preferencia entre listas de partidos o coaliciones, pero no podrán alterar el orden en que se adjudiquen escaños a los candidatos de esas listas. En el segundo tipo de elección, al igual que lo que existe en Chile, los votantes indican una preferencia para los candidatos individuales dentro de las listas, y el orden en que se adjudican los escaños de una lista depende de los votos que obtiene el candidato.

El punto central que se propone aquí es que el efecto de cambios de magnitud depende de si se permite o no en las elecciones que los ciudadanos voten por sus preferencias entre listas. Cuando la votación por preferencias determina la suerte electoral de candidatos dentro de una lista, a medida que aumenta la magnitud, también aumenta la importancia, respecto de su posible éxito, que tienen las reputaciones individuales de los candidatos. Cuando no existe la votación por preferencias, a medida que aumenta la magnitud, disminuye, respecto de sus posibilidad de ser elegidos, la importancia de las reputaciones individuales de los candidatos.

La lógica es la siguiente: si aumenta la magnitud, también aumenta la cantidad de candidatos en cada lista. Cuando no exista la votación por preferencias disminuye, respecto del éxito general de la lista, la importancia relativa de la reputación de cada candidato individual. Por el contrario, cuando exista la votación por preferencias, a medida que aumente la magnitud y crezca la cantidad de candidatos, también se eleva la importancia de distinguirse no sólo de los candidatos en las listas opositoras, sino con respecto a los copartidarios en la misma lista. En resumen, la importancia de las reputaciones de los políticos individuales aumenta con la magnitud en una competencia de listas abiertas y disminuye con la magnitud en la competencia de listas cerradas.

Los estudios empíricos confirman esta relación, demostrando, por ejemplo, que las características personales de candidatos individuales para el parlamento son cada vez más importantes para el éxito electoral en la medida que aumente la magnitud en una representa-

2. Además de los sistemas de lista abierta, existen diferentes formatos electorales en que se vota por el candidato preferido, incluyendo sistemas de votos transferibles e intransferibles. Sin embargo, el tipo más común de votación por preferencias entre listas es el de la representación proporcional por lista abierta, al igual que lo que existe en Chile, de manera que para efectos de este análisis me concentro en ese formato.

ción proporcional según lista abierta, y son cada vez menos importantes en los sistemas con lista cerrada (Shugart, Valdini y Suominen, 2005); y que en los sistemas con lista abierta, la unidad de votos entre legisladores copartidarios de delegaciones estatales grandes es inferior a la de copartidarios de delegaciones más pequeñas (Carey y Reinhardt, 2004).

Magnitud y responsabilidad

¿Afectan las variaciones de magnitud a la calidad de la representación que entregan las elecciones? Consideremos la capacidad de los ciudadanos de exigir responsabilidad a sus representantes (para premiarlos o castigarlos por su conducta durante su mandato). Al igual que el individualismo, la naturaleza de la responsabilidad difiere entre sistemas con voto por preferencia y aquellos con voto sin preferencia.³ Sin embargo, en ambos tipos de sistemas los dilemas sobre la responsabilidad son más notorios cuando la magnitud es grande que cuando es pequeña.

Listas cerradas y niveles de responsabilidad de candidatos

En las elecciones con lista cerrada, a medida que un político logre mayor estatus de líder en su partido, su vulnerabilidad electoral disminuye de manera correspondiente, debido a que los líderes ocupan las primeras posiciones en las listas cerradas. Esto reduce la posibilidad de que el líder sea castigado por el electorado, aun cuando su partido pierda terreno electoral en general. En consecuencia, el partido y los líderes legislativos con mayor influencia sobre la política pública (y con el mejor potencial para dedicarse a la malversación) son precisamente aquellos que menos sentirán el castigo electoral por parte de los votantes. Mientras mayor sea la magnitud y mayor sea el número de candidatos incluidos en la lista de cada partido, menor será la exigencia de que los líderes del partido asuman responsabilidad directa por su conducta o la de su partido durante su mandato.

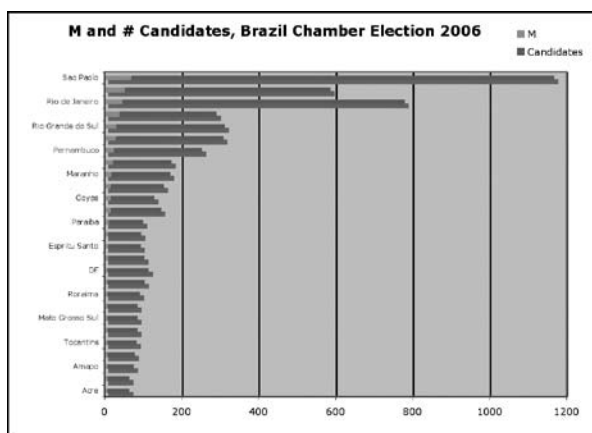
3. Refiérase a Negretto (2009), especialmente la tabla 2, para un análisis de las reformas electorales en América Latina que han afectado el uso de votación por preferencia.

Listas abiertas y exigencias cognitivas sobre votantes

En las elecciones de lista abierta existen dos desafíos diferentes respecto de la responsabilidad después de aumentar la magnitud. El primero es simplemente el potencial de lograr una cacofonía de candidatos individualistas que compiten por la atención limitada de los votantes. Con la magnitud, no sólo tiende a aumentar la cantidad de candidatos en cada lista, sino que aumenta también la cantidad de listas debido a que una mayor magnitud significa que las listas pueden obtener escaños con menos votos, siendo el efecto el que la cantidad de candidatos tiende a crecer geoméricamente, y no sólo aritméticamente, con la magnitud.

Para ilustrar este efecto, debemos considerar la cantidad de candidatos en los estados brasileños en las elecciones de la Cámara de Diputados de 2006 de ese país. En Brasil, la magnitud varía de un mínimo de ocho en los estados menos poblados a un máximo de setenta en los más poblados. La figura 3 indica la cantidad de escaños y la cantidad de candidatos en los 27 estados. En los distritos de Brasil de una magnitud relativamente grande, la cantidad de candidatos en todas partes es alta, pero especialmente en la medida en que la magnitud sube por sobre su mínimo. Cuando $M > 10$, la cantidad de candidatos se mantiene cercana a los cientos, y se acerca a los mil en los distritos más grandes ($M > 40$).⁴

Figura 3
M y N de candidatos. Elecciones de Cámara de Brasil en 2006



4. Por el contrario, en las elecciones binominales ($M = 2$) de Chile, la cantidad media de candidatos por distrito es de 6,2, o un poquito más de tres candidatos por escaño disponible.

Cuando hay muchos candidatos, las exigencias cognitivas que se imponen en los votantes son formidables. Aunque sólo una fracción de los candidatos es viable, los votantes tendrían dificultades para distinguir las diferencias entre ellos.

Los beneficios de información negativa en la responsabilidad

El segundo desafío respecto de la responsabilidad, y cuando la magnitud es grande y las listas abiertas, también dice relación con la información sobre los candidatos de que disponen los votantes. Sin embargo, en vez de ser un problema de tener demasiada información, aquí se habla de una cantidad insuficiente de información negativa, y a la vez valiosa y de alta calidad.

Las campañas negativas se critican mucho en los medios populares (por lo menos en Estados Unidos), pero en general no merecen su mala fama. De hecho, las campañas negativas entregan información indispensable para mantener responsables a los funcionarios elegidos. Un análisis de la publicidad en campañas negativas en Estados Unidos demuestra que los avisos con mensajes negativos respecto de determinados candidatos son más probables de contener información específica sobre la política pública que los avisos sobre temas positivos (que tienden a ser vagos). Además, la publicidad negativa generalmente documenta sus declaraciones con referencia a fuentes específicas, de manera que son más confiables que la publicidad con mensajes netamente positivos (Geer, 2006).

Si la publicidad negativa fomenta campañas informativas y, de esa manera, la responsabilidad política, ¿cómo se debe alentar? La respuesta es evitando elecciones con distritos de gran magnitud. Esta lógica se basa en los incentivos que reciben los candidatos para destinar recursos limitados en campañas a la entrega, a los votantes, de información negativa sobre sus oponentes.

Consideremos primero la situación en un distrito uninominal en que los candidatos de los dos partidos principales predominan, como lo que pasa en Estados Unidos. Cada uno tiene un incentivo fuerte para dar noticias malas a los votantes sobre la trayectoria de sus oponentes debido a que todo candidato es el primer beneficiario de cualquier merma del voto popular que sufra su oponente. En este contexto, los candidatos mismos son transmisores importantes de información sobre las debilidades del otro. Esta información es, a su vez, un elemento importante en la responsabilidad.

En los sistemas electorales con distritos plurinominales ($m > 1$), que predominan en América Latina, existen menos incentivos para que los candidatos entreguen información negativa sobre oponentes específicos. En los sistemas de lista cerrada, como los que existen en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, las papeletas no le dan a los votantes la posibilidad de indicar una preferencia para legisladores individuales, de manera que cualquier castigo por comportamiento inadecuado (o premio por buen rendimiento) se reparte entre todos los candidatos de un partido, así como cualquier beneficio para las listas de otros partidos producto de dicho castigo podrá repartirse entre las otras listas de partidos. Dentro de cada una de estas listas, toda ganancia de apoyo electoral beneficia al candidato más alto en la lista, que de otra manera no sería elegido. Sin embargo, es poco probable que se conozca con certeza la identidad de este candidato marginal antes de la elección.

Los sistemas que permiten la votación por preferencias personales de candidatos dentro de partidos, tal como lo que existe con las listas abiertas de Brasil, Perú, Colombia y Chile, ofrecen mayores incentivos para la entrega de información sobre el rendimiento de los legisladores individuales. No obstante, esos incentivos no son tan fuertes como bajo el sistema de distritos uninominales debido a que cualquier provecho que se logra por haber expuesto las fallas de la trayectoria de determinados legisladores se repartirá probablemente entre múltiples candidatos. Concretamente, un candidato en un distrito peruano de $m = 8$ tiene legisladores en ejercicio que criticar, pero no se puede esperar que monopolice el apoyo electoral que quita a sus oponentes exponiendo su conducta negligente. En cambio, este apoyo se podrá repartir por toda la gama de otros candidatos para los ocho escaños disponibles.

En breve, la posible ventaja de revelar información negativa sobre sus oponentes depende de cuánto se dispersarán los votos cambiados por dicha publicidad entre los otros candidatos. A su vez, cuántos candidatos existen en el distrito depende de su magnitud. Su efecto general es el que las campañas en distritos de gran magnitud suministran menos información negativa sobre los candidatos individuales.

Esta lógica se basa empíricamente en un estudio del contenido de publicidad en el Horario Electoral Gratuito durante la elección de 1998 en Brasil, el que encontró publicidad negativa con información sobre candidatos opositores específicos en las elecciones senatoriales y gubernamentales de distritos uninominales, cosa que no encontró entre candidatos en las elecciones para la Cámara de Diputados

en distritos plurinominales (Desposato, 2004). Con esto contrasta fuertemente la experiencia de Estados Unidos, que depende casi exclusivamente de elecciones en distritos uninominales y abundante información negativa (Ansolabehere y Lyengar, 1995).

Los incentivos para que los candidatos actúen como ‘fiscalizadores’ de la conducta del otro y revelen información negativa podrán ser el motivo tras el descubrimiento notable de que en los sistemas electorales de lista abierta se correlacionan positivamente los niveles de corrupción con la magnitud. Utilizando los datos transnacionales sobre la magnitud media y el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, y las estimaciones de corrupción presupuestaria en los distritos legislativos italianos, Chang y Golden (2007) muestran que en los sistemas donde hay votación por el candidato preferido es menor la corrupción, siendo menor la magnitud.⁵ En los sistemas con un promedio de $m < 9$, se espera una menor corrupción en los sistemas con votación por preferencia que en los sistemas de lista cerrada, con la ventaja que aumenta esa expectativa de tener menor corrupción a medida que la magnitud se reduzca cada vez más.

Con su sistema electoral binominal actual, de voto personal y tres a cinco candidatos viables por distrito, se deberá esperar que las elecciones chilenas entreguen información negativa sobre los candidatos legislativos que tendría un nivel entre el de Estados Unidos y el de la Cámara de Diputados de Brasil. Si Chile aumentara la magnitud buscando lograr una mayor proporcionalidad e inclusividad, disminuiría el incentivo para que los candidatos revelen dicha información durante las campañas. Depende del aumento de la magnitud si dicho incentivo declina moderada o agudamente.

El argumento para elecciones en distritos de baja magnitud

La conclusión que surge del análisis de todos estos temas relacionados se mantiene igual: los reformadores deberán actuar con precaución si piensan en elevar la magnitud dramáticamente. El motivo principal para abandonar el sistema binominal es que dicho abandono produciría elecciones más inclusivas, que dan a los ciudadanos una

5. En los sistemas electorales de lista cerrada la relación opuesta entre tamaño y corrupción se mantiene, es decir, la corrupción disminuye con el tamaño. Chang y Golden (2007) lo atribuyen a la falta de un imperativo para que los candidatos individuales atraigan recursos para campañas en sistemas electorales en que cada candidato es efectivamente anónimo.

gama más amplia de alternativas viables y posiblemente aumentaría la intervención y participación en las elecciones. Éstas son metas notables para una reforma.

Y, como punto clave, se puede decir que es posible lograr estas ventajas con aumentos moderados de magnitud por sobre su nivel actual. La mayor parte del mejoramiento de inclusividad se podrá lograr aumentando la magnitud a niveles entre cuatro y ocho. Además, el aumento de magnitud por sobre un nivel moderado significa arriesgar incurrir en varias consecuencias negativas, las que incluyen:

- la reducción de la responsabilidad electoral de legisladores individuales (si las listas fueran cerradas);
- el individualismo legislativo excesivo y elecciones viciadas que disminuyen el valor informativo de las posturas de los partidos frente a los votantes (si las listas fueras abiertas); y,
- menos incentivos para que los candidatos entreguen información importante durante sus campañas sobre la trayectoria de sus oponentes.

Las ventajas de aumentar la magnitud son reales e importantes, pero están sujetas a retornos que disminuyen agudamente (Carey y Hix, 2008). Dicho de manera más simple, podrá ser útil considerar que la magnitud óptima es análoga a la cortesía en el contexto más mundano de una cena. Citando una fuente no académica, una revista popular sobre modales recomienda que los anfitriones planifiquen sus cenas con «mesas de seis a ocho personas para generar las mejores conversaciones en las que todo el mundo participa. Si hay más de ocho invitados, se debe dividir el grupo en dos o más mesas. De esa manera, no estarán gritando ni esforzándose por escuchar» (www.realsimple.com). Como correlación, sugiero que los diseñadores y reformadores del sistema electoral adopten lo que yo llamo la Regla de la Cena: la magnitud se podrá elevar al rango de 6 a 8, como máximo, para fomentar la inclusividad, pero más allá de ese nivel, las desventajas, en términos de responsabilidad, exceden de las ventajas.

REFERENCIAS

- ANSOLABEHERE, Stephen y Shanto IYENGAR. (1995). *Going negative: How attack ads shrink and polarize the electorate*. Nueva York: Free Press.

- BOIX, Charles. (2003). *Democracy and redistribution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CAREY, John M. y Simon HIX. (2008). *The Electoral sweet spot: Modified proportional electoral systems*. Manuscrito en progreso.
- CAREY, John M. y Gina Yanitell REINHARDT. (2004). «State-level institutional effects on legislative coalition unity in Brazil». *Legislative Studies Quarterly*, 29 (1): 23-47.
- CHANG, Eric C.C. y Miriam GOLDEN. (2007). «Electoral systems, district magnitude and corruption». *British Journal of Political Science*, 37: 115-37.
- COX, Gary W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- DESPOSATO, Scott W. (2004). «Going negative in comparative perspective: The impact of electoral rules on campaign strategy». Artículo presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association.
- GALLAGHER, Michael. (1991). «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- GEER, John Gray. (2006). *In defense of negativity: Attack ads in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- LIJPHART, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of 27 democracies, 1945-1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2009). «La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas». En este libro, pp. 63-102.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB y Fernando LIMONGI. (2000). *Democracy and development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S., Melody E. VALDINI y K. SUOMINEN. (2005). «Looking for locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation». *American Journal of Political Science*, 49 (2): 437-49.
- TAAGEPERA, Rein y Matthew Soberg SHUGART. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.