

Mitos y Evidencia del Sistema Binominal

Hay cuatro aspectos sobre el binominal que merecen ser analizados para el actual debate: la exclusión y desproporcionalidad; la “sobrerrepresentación de la derecha”; que el sistema entregaría pocos incentivos a la competencia, articulándose como un “seguro contra la derrota”, y los posibles efectos que un cambio de sistema tendría en la participación electoral.

Cuando se habla de la necesidad de reformar nuestro sistema político muchos lo asimilan a un cambio en el sistema electoral que nos rige: el binominal. Reconociendo que en un análisis del sistema político no corresponde dejar afuera el sistema electoral, es bueno despejar con evidencia algunos de los mitos que hay en la discusión nacional sobre la materia.

Los sistemas electorales son por definición instrumentos. Su objetivo es asignar escaños (en el caso parlamentario) en alguna relación a los votos obtenidos. Dicha relación variará dependiendo los objetivos que busquen los sistemas electorales: los mayoritarios (como el uninominal o el binominal) tenderán a favorecer la generación de grandes bloques políticos que den gobernabilidad y estabilidad; los proporcionales buscarán mayores grados de representatividad (asignar escaños a la totalidad de las diversas tendencias políticas existentes). Ambos tienen ventajas y desventajas obvias dados los incentivos que generan. Lo importante es que ambos objetivos perseguidos son legítimos (gobernabilidad o representatividad)¹.

El sistema binominal buscaba generar un sistema electoral que tendiera a la gobernabilidad del país, la eficiencia del poder legislativo y la búsqueda de consensos mediante la reducción del número de partidos políticos². Veinte años después, no se puede negar la contribución del sistema binominal a la gobernabilidad del país, pero también hay que reconocer la ventaja en términos de

En esta edición:

Mitos y Evidencia del
Sistema Binominal

“Ley Cubillos”: Fortaleciendo
la Sociedad Civil

desproporcionalidad que han recibido las dos coaliciones más grandes, en desmedro de los grupos políticos más pequeños. Sin embargo, sería ingenuo que se vincularan todos los vicios y carencias del sistema político nacional a la instauración de un sistema electoral. Tampoco cumplió el objetivo de disminuir el número efectivo de partidos, y se cuestiona su representatividad.

Mitos y evidencia en torno al sistema binominal

1) Exclusión y desproporcionalidad

Bajo el supuesto de que no existe sistema de preferencias que sea perfecto, el sistema actual excluye en proporciones considerables a los partidos que no son capaces de incorporarse a las dos mayores coaliciones. Así, la denominada “exclusión” de minorías políticas es una consecuencia de la búsqueda del sistema de coaliciones grandes, estables, que permitan la negociación y den estabilidad; en otras palabras, de poner el acento más en la gobernabilidad y efectividad, que en la representatividad. Con todo, existen excepciones que se han ido haciendo cada vez más frecuente de “quebres” al sistema binominal. Ejemplos de lo anterior han sido las candidaturas regionalistas para la diputación de Marta Isasi en Iquique en 2009, la candidatura senatorial de Carlos Bianchi en 2005, la candidatura a la diputación de María Victoria Ovalle por el distrito 35 de Santa Cruz y Pichilemu en 1997 y Francisco Javier Errázuriz para la senatorial de 1993.

Curiosamente, algunos críticos del sistema binominal han propuesto pasar a uno uninominal³. Ello sucede, por ejemplo, con la propuesta de Aninat y Navia⁴. Con ello, podría aumentarse dramáticamente la competencia política, sin embargo, se amplifica el efecto de hacer aún más difícil las posibilidades de representación de candidatos de partidos minoritarios.

Ahora bien, como consecuencia de la conformación de dos grandes bloques, ha quedado en evidencia que la competencia se ha trasladado al interior de estas mismas coaliciones; más aún, han pasado a ser claves las instancias partidarias de selección y definición de candidatos, lo que le ha restado incertidumbre a los resultados electorales. Es precisamente por lo anterior, que va en la línea correcta la iniciativa del Gobierno en torno al establecimiento de un sistema de primarias (voluntarias y vinculantes) para la elección de candidatos, que transformaría una debilidad del sistema (concentración de la competitividad al interior de la lista) en una instancia democrática que neutralizaría ese déficit convocando a la ciudadanía.

Un aspecto distinto tiene que ver con la constatación de una discutible distribución del número de electores por diputado en cada unidad distrital, lesionando la “igualdad del voto”, esto es, la búsqueda del ideal “una

persona un voto”. Es en esta área específica donde resulta conveniente pensar en la posibilidad de un redistritaje nacional, y por lo tanto, en una corrección de una falencia en materia del peso de cada voto. Por lo demás, ello también aumentaría dramáticamente la competencia en las elecciones, como asimismo la incertidumbre del resultado de las elecciones.

2) “Sobrerrepresentación de la derecha”

Valenzuela extrema el argumento de la sobrerrepresentación de la derecha bajo el sistema electoral, señalando que “los partidos de derecha se han opuesto a reformar un sistema que fue ideado para favorecerlos, lo que en general se ha cumplido en la práctica”⁵, al igual que Aninat y Navia, quienes indican que el sistema electoral “además de sobrerrepresentar a la segunda mayoría tiende a castigar en exceso a las coaliciones y partidos más pequeños”⁶. Sin embargo, analizando la evidencia disponible, podemos ver que de las 6 elecciones para la Cámara Baja, desde 1989 a 2009, la Concertación se ha visto favorecida por el sistema en 3 elecciones (1989, 1997 y 2001), mientras que la Alianza se ha visto favorecida en los años 1993, 2005 y 2009 (ver Cuadro Nº 1).

Como señalara el ex Ministro de la Democracia Cristiana, Edgardo Boeninger, muchos de los dichos en esta materia son más que nada mediáticos y sin fundamentación empírica⁷. En la misma línea se ha pronunciado Pepe Auth⁸.

Cuadro Nº 1

DIFERENCIA PORCENTUAL DE VOTOS Y ESCAÑOS PARA ELECCIONES DE DIPUTADO ENTRE 1989 Y 2009

Año	ALIANZA			CONCERTACIÓN		
	% Votos	% Escaños	Δ% (% de Escaños - % de Votos)	% Votos	% Escaños	Δ% (% de Escaños - % de Votos)
1989	34,19	40	5,81	51,49	57,5	6,01
1993	36,68	41,6	4,92	55,4	58,3	2,93
1997	36,25	39,16	2,91	50,52	57,5	6,98
2001	44,27	47,5	3,23	47,96	51,7	3,7
2005	38,72	45	6,28	51,76	54,17	2,34
2009*	43,45	48,33	4,88	44,35	47,5	3,15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.elecciones.gov.cl.

*Contempla pacto Concertación-Juntos Podemos.

3) “Seguro contra la derrota”

Otra crítica al sistema es que entrega pocos incentivos a la competencia, articulándose como un “seguro contra la derrota”, puesto que los partidos

no tendrían por qué esperar maximizar su votación por sobre el 33,4% necesario para obtener un escaño.

Frente a esta crítica, es importante indicar que, si las elecciones son simultáneas a las elecciones presidenciales, es falso que los partidos no se arriesguen a maximizar sus votos por sobre el 33,4%, ya que está dentro de los objetivos de todo grupo político –y sobre todo bajo un régimen presidencial –, tanto el control del Congreso, como el control de Ejecutivo y, para esto, es necesario maximizar la cantidad de votos y no sólo el 33,4%.

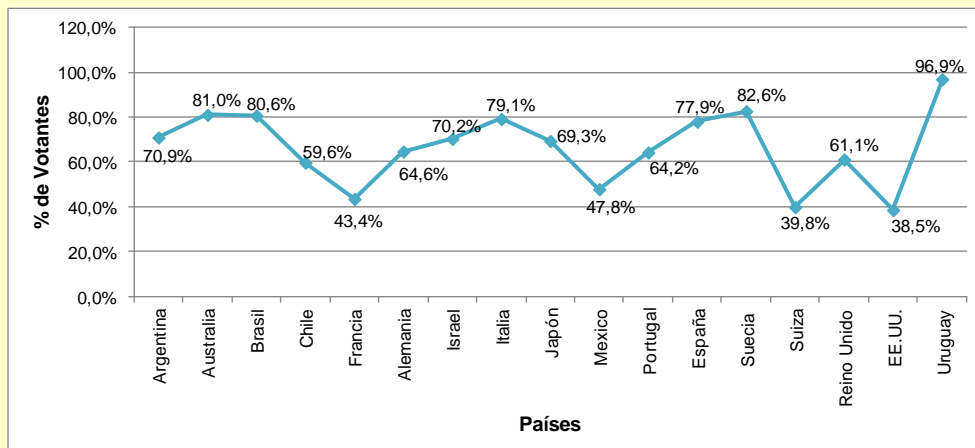
En efecto, fue precisamente esta lógica –la idea de que la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, a la vez que la coincidencia de los periodos del Presidente y de los diputados, premiaba la gobernabilidad y la efectividad en el mandato presidencial (con un Congreso “amistoso”)–, la que fundó la última modificación del año 2005 en esta materia, consagrando ambos aspectos mencionados.

4) Efectos en la participación

Respecto a la crítica del creciente congelamiento de las inscripciones en los registros electorales desde 1989 a la fecha y el envejecimiento del padrón, nada asegura que un cambio al sistema electoral sea la solución. El descontento de la ciudadanía es un asunto mucho más complejo, que depende de muchas variables, tanto en el contexto latinoamericano e internacional, como para ser explicado únicamente a través del sistema electoral. Como señala Norris, es un mix de factores sociales e institucionales los que explican la varianza en la participación electoral, no sólo el sistema electoral⁹. Y respecto al envejecimiento del padrón electoral, es evidente que la corrección al sistema debe basarse en una reforma orientada a impulsar la inscripción automática y el voto voluntario, puesto que es la propia fórmula de registro electoral la que genera mayor impacto en la participación electoral.

La participación electoral de Chile es alta respecto a los inscritos y, en participación respecto a la población en edad de votar a nivel mundial, Chile se ubica por debajo de la media (ver Gráfico Nº 1). Sin embargo, hay países con sistemas electorales de variado tipo (proporcional en el caso de Suiza, paralelo para el caso de México, mayoritario para el caso de EE.UU. y doble ronda para el caso de Francia), que presentan porcentajes de participación inferiores a los de Chile. En definitiva, no es correcto atribuir la baja participación electoral a los sistemas electorales.

Gráfico Nº 1
PORCENTAJE DE VOTANTES RESPECTO A POBLACIÓN
EN EDAD DE VOTAR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.idea.int>. Se tomó como elección referencial la última elección parlamentaria del umbral de tiempo 2007-2010.

Conclusión

Es importante señalar que si bien el sistema electoral es una pieza fundamental de nuestro sistema democrático, éste no lo es todo; en consecuencia, como comenta O'Donnell “el desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral”¹⁰, se requiere un énfasis centrado en una modernización electoral integral, cuestión más amplia que una reforma particular al sistema electoral.

De ahí la importancia a las reformas al régimen electoral, que contempla un sistema de primarias, la inscripción automática, voto voluntario, voto en el extranjero, redistritaje, límite a la reelección de autoridades y otras medidas que pueden compensar los déficits de competitividad y representación que posee nuestro sistema electoral.

Un régimen electoral no debe cambiarse con frecuencia¹¹, por lo que deben analizarse los resultados e impactos de las reformas planteadas que aumentan la participación, representatividad y efectividad, antes de exigir un cambio total al actualmente vigente.

¹ En efecto, un sistema electoral óptimo es aquel que “es capaz de satisfacer en parte objetivos potencialmente contradictorios” y como argumenta Pippa Norris, el centro del debate consiste en si los países “deben optar por sistemas mayoritarios, los cuales priorizan la efectividad del gobierno y la rendición de cuentas, o por sistemas proporcionales que promueven mayor justicia para con los partidos mayoritarios y mayor diversidad social en la

representación” (Norris, Pippa, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. En *International Political Science Review* Vol.18, No. 3, 1997).

² Von Baer, Ena. PNUD, CEP, CIEPLAN, Projectamérica y LyD. Reforma del sistema electoral chileno. “Sistema binominal: consensos y disensos”, 2009.

³ Un sistema uninominal busca que sólo la primera mayoría logre el escaño en el distrito o circunscripción.

⁴ Aninat y Navia. *Expansiva. Reformas Políticas: los avances y lo que falta. En Foco*, 2005.

⁵ Valenzuela, Samuel. La Reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate. “¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile”, Santiago de Chile, Editorial Catalonia, 2006.

⁶ Aninat y Navia. *Expansiva. Reformas Políticas: los avances y lo que falta. En Foco*, 2005.

⁷ En efecto, Boeninger sostuvo que en el Congreso “tanto la Concertación como la Alianza están sobrerrepresentados a costa de los votos del Partido Comunista que se pierden, lo cual es mucho más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados” (Boeninger, Edgardo. PNUD, CEP, CIEPLAN, Projectamérica y LyD. Reforma del sistema electoral chileno. “La visión política del sistema electoral chileno”, 2009).

⁸ Auth, como diputado y experto electoral ha sido uno de los principales impulsores de proyectos de reforma al sistema electoral, ha señalado que: “cuando revisamos el grado de desproporcionalidad, vale decir, la relación entre el porcentaje de votos y el de escaños en la Cámara de Diputados, la verdad es que después de cuatro elecciones no existe ni empate de la minoría con la mayoría ni la pretendida desproporcionalidad que subsidiaría a la segunda fuerza en desmedro del bloque mayoritario. Lo ocurrido en las cinco elecciones de diputados desde 1989 a 2005 nos muestra que la Alianza está sólo levemente más sobrerrepresentada que la Concertación (...). Las dos coaliciones se benefician del hecho de que fuerzas menores e independientes no logren superar el umbral de acceso que impone el sistema” (Auth, Pepe. La Reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate. “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios”, Santiago de Chile, Editorial Catalonia, 2006).

⁹ Norris, Pippa. *Electoral Engineering. The Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press, 2004.

¹⁰ O'Donnell, Guillermo. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. “Exploración sobre el desarrollo de la democracia”. PNUD, Nueva York, 2004.

¹¹ Como dice Perelli: “Las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo” (Perelli, Carina. *Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica*. Revista de Ciencia Política, Volumen 26 / Nº 1, 2006).