

Sistema Binominal: La Importancia de las Coaliciones

Durante la última semana se ha revivido un viejo debate en torno a nuestro sistema político: la reforma al binominal. Como ya es tradición la Concertación ha acusado a la Alianza de ser poco democrática por rechazar el cambio al sistema electoral. Sin embargo, tanto el lenguaje empleado, los planteamientos esgrimidos e incluso las poleras negras usadas por los miembros de la Concertación hablan de que sólo se trata de una estrategia política que busca transmitir que ellos son los paladines de la democracia.

Como primer paso para aclarar esta discusión es necesario establecer lo que plantea el experto en sistema electoral Dieter Nohlen, según quien los principios que tiene que cumplir un sistema electoral para poder ser calificado como democrático son que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto. Segundo, su valoración depende de que cumpla con los efectos que se esperan de él. Es en este último aspecto y no en la calidad de democrático del sistema, es donde debiera radicar la discusión en torno al binominal.

Según la literatura existen dos grandes familias de sistemas electorales. Por una parte, los proporcionales que buscan que el Parlamento sea un espejo de la sociedad. Por otra, los mayoritarios, que pretenden generar

mayorías en el Parlamento y por lo tanto darle mayor efectividad al sistema político. Si se opta por la proporcionalidad se pierde eficiencia y viceversa. La Concertación, legítimamente, está a favor de un sistema más proporcional, o como lo llaman ellos “no excluyente”. La Alianza, en tanto, plantea que dada la conjunción que existe en Chile entre un régimen presidencial y un multipartidismo es necesario tender a un sistema que permita la formación de mayorías que ordenen el trabajo en el Congreso.

Para superar el difícil funcionamiento de un régimen presidencial combinado con un sistema de partidos pluripartidista, no basta con la existencia de coaliciones perdurables y cohesionadas. Es necesario que el Presidente sea apoyado por una coalición que sea mayoritaria en el Congreso, para poder sacar adelante las iniciativas del gobierno.

Lo que se Esperaba del Binominal

El fundamento de la implementación del sistema binominal radica en primer término en que una de las explicaciones que se daba durante los años 70 para el quiebre de la democracia era la excesiva fragmentación del sistema de partidos provocada por “(...) el sistema electoral de representación proporcional favoreció en Chile el multipartidismo y éste contribuyó a la falta de mayorías estables de gobierno que permitieran el cumplimiento de los programas de gobierno”¹. Por lo tanto, la vara para medir al binominal es si ha ayudado a la gobernabilidad en un sistema político que

En esta Edición:

- **Sistema Binominal: La Importancia de las Coaliciones**
- **Crisis Energética: Encendiendo la Ampolleta de la Iniciativa Privada**

Cuadro N°1:
Número Efectivo de Partidos Electorales y Parlamentarios (1989- 2005)

	Electorales	Parlamentarios
PROM 1925/1973	7,1	5,5
1989	6,92	4,44
1993	6,51	4,59
1997	6,57	4,95
2001	5,78	4,99
2005	6,05	5,27
PROM 1989/2005	6,4	4,8

Fuente: Para el Período 1925 – 1973 Cruz Coke, para el periodo 1989 cálculo propio en base a www.elecciones.gov.cl

mezcla el presidencialismo con multipartidismo.

Sin embargo, el número efectivo de partidos no disminuyó considerablemente si se compara el período pre 1973 con el panorama actual (Ver Cuadro N° 1). La explicación de la sobrevivencia de partidos pequeños estaría en la posibilidad que da el ordenamiento electoral de formar coaliciones. Esto porque en el funcionamiento actual del sistema binominal, los partidos pequeños, a través de negociaciones con los partidos grandes, entran en las listas de las coaliciones y logran así superar las altas barreras de entrada que tiene el sistema binominal².

El cambio real que provoca entonces el sistema binominal respecto al período pre 1973 es el incentivo a la creación de coaliciones.

Las coaliciones en el período pre 1973 se formaban en torno a un candidato presidencial o para apoyar la elección de un Presidente en el Congreso, si ninguno de los candidatos había alcanzado la mayoría de los votos. Sin embargo, estos conglomerados electorales no se transformaban en coaliciones legislativas que pudiesen apoyar las iniciativas legislativas

del Presidente. De hecho en esta etapa se caracterizaban por ser altamente fluidas, desintegrándose durante el mandato presidencial, y dejando al Ejecutivo con apoyo minoritario en el Congreso.

En este sentido Valenzuela³ describe que los partidos tenían pocos incentivos para apoyar la labor presidencial, siendo más rentable, incluso para el partido del Presidente, adoptar una postura crítica a medida que se acercaban las siguientes elecciones. El autor identifica 19 coaliciones distintas en el período 1932 - 1973 en que se contabilizan ocho períodos presidenciales. En promedio las coaliciones duraban 2,1 años, siendo la más estable la que sobrevivió 5 años. A esto se agrega el hecho que sólo un Presidente, entre 1961 y 1963, tuvo mayoría en el Congreso (Ver Cuadro N°2). Estas características del sistema de partidos y de la formación y duración de las coaliciones generaron en Chile en el período pre 1973 el problema de gobiernos de minoría que dificulta la gobernabilidad en regímenes presidenciales

Cuadro N°2:
Presidentes y sus Coaliciones 1932 – 1973

Presidente	Años	Coaliciones
Arturo Alessandri (Liberal)	1932-37	2
Pedro Aguirre Cerda (Radical)	1938-41	2
Juan Antonio Ríos (Radical)	1942-46	2
Gabriel González Videla (Radical)	1946-52	3
Carlos Ibáñez del Campo (Independiente)	1952-58	3
Jorge Alessandri Rodríguez (Liberal)	1958-64	3
Eduardo Frei Montalva (Demócrata Cristiano)	1964-70	2
Salvador Allende (Socialista)	1970-73	2
Total		19

Fuente: Elaboración propia, datos basados en Valenzuela (1994)

Cuadro 3:
Proporción de Bancadas en el Congreso
Partido del Presidente
Coalición del Presidente
(1989- 2005)
Cámara de Diputados

	Partido de Presidente	Concertación	Alianza
1989	32%	60,0%	40,0%
1993	31%	58,3%	41,7%
1997	32%	58,3%	41,7%
2001	27%	52,5%	47,5%
2005	31%	53,3%	45,8%
Promedio	30%	56%	43%

Fuente: Cálculo propio basado en elecciones.gov.cl

combinados con sistemas de partidos altamente fragmentados⁴.

Una primera aproximación a la naturaleza de las coaliciones es la cantidad de años que se mantienen unidas. Si se compara la duración promedio de 2,1 años o incluso la coalición de más larga sobrevivencia (cinco años) del período pre 1973, se constata que con una duración de 17 años las coaliciones que se formaron a partir de 1989, son cuantitativamente distintas. A esto se agrega el hecho que las coaliciones actuales se caracterizan por desarrollar, a pesar de las diferencias que pueda haber en su interior, un programa de gobierno conjunto. Por otra parte, respecto al trabajo parlamentario, Carey⁵ demostró que las coaliciones desde 1990 ordenan el trabajo legislativo influenciando la composición de las mesas y de las comisiones legislativas además de ser decisivas en la

forma en que votan los parlamentarios. El autor sostiene que los miembros de las coaliciones toman posiciones ideológicas similares, distinguiéndose fuertemente de los miembros de la otra coalición. En este sentido resalta que las posiciones ideológicas adoptadas por los parlamentarios pertenecientes a la Democracia Cristiana se parecen más a las de los Socialistas que a las de un partido con el que en teoría debieran tener cercanía como, Renovación Nacional⁶. Nolte⁷ también recalca la importancia de las coaliciones para el buen funcionamiento del presidencialismo chileno desde 1989. En este sentido diversos autores han planteado que las coaliciones actuales presentan profundas diferencias respecto a las del período pre 1973⁸.

Una vez constatado que la naturaleza de las coaliciones actuales son cuantitativa y cualitativamente distintas a las que existían antes de 1973 y que por lo tanto su existencia significa un profundo cambio en el ordenamiento del sistema de partidos y en el funcionamiento del sistema político chileno, la pregunta relevante es si la formación de estas coaliciones se debe al sistema electoral.

Hay un grupo de autores que plantea que la explicación de la formación de las coaliciones se encuentra en la división que produjo el ple-

Cuadro Nº4:
Votación/ Escaños
Elección de Diputados
1989/ 2005

	Votación por Coalición		% de Escaños por Coalición		Diferencia Votos/Escaños		
	CON	AL	CON	AL	CON	AL	
1989	51,5%	34,2%	57,5%	40,0%	6,0%	5,8%	
1993	55,4%	36,7%	58,3%	41,7%	2,9%	5,0%	
1997	50,5%	36,3%	57,5%	39,2%	7,0%	2,9%	
2001	47,9%	44,2%	51,7%	47,5%	3,8%	3,3%	
2005	51,7%	38,7%	53,3%	45,8%	1,6%	7,1%	
					Promedio	4,30%	4,80%

Fuente: Elaboración Propia en base a www.elecciones.gov.cl

**Cuadro N°5:
Votación/ Escaños
Elección de Senadores
1989/ 2005**

	Votación por Coalición		% de Escaños por Coalición		Diferencia Votos/Escaños	
	CON	AL	CON	AL	CON	AL
1989	55%	35%	58%	42%	3,3%	7,2%
1993	56%	37%	50%	50%	-5,5%	12,7%
1997	50%	37%	55%	45%	5,1%	8,4%
2001	51%	44%	50%	50%	-1,3%	6,0%
2005	56%	37%	55%	40%	-0,8%	2,7%

Fuente: Elaboración Propia en base a www.elecciones.gov.cl

biscito de 1988 en la sociedad chilena, entre los partidarios y los detractores del gobierno de Augusto Pinochet⁹. En esta línea Auth sostiene que “Aunque es imposible determinar con exactitud el rol jugado por el sistema electoral en la evolución política del país, es claro que ésta tiene fundamentos propios de mucha mayor profundidad que los procedimientos de elección de congresales. La estructuración del país en dos bloques es heredada del clivaje SI y el NO, que luego se continúa y cualifica con la consolidación de la Concertación como fuerza de gobierno y la Derecha como alternativa”¹⁰.

Por otra parte, hay una serie de autores que estiman que el sistema binominal ha reforzado el clivaje SI/ NO sustentando la permanencia de las coaliciones en el tiempo. En esta línea se afirma que los umbrales electorales del sistema son tan altos que obligan a los partidos políticos a pactar para asegurarse un escaño en el congreso¹¹. En este sentido Samuel Valenzuela sostiene que “(...) el sistema binominal tiene un efecto importante: obliga a los partidos afines a aglutinarse en dos grandes coaliciones. Las terceras listas electorales no eligen a nadie, y si son formadas por un partido o partidos con votaciones importantes, lo único que hacen es aumentar las probabilidades de que la primera lista ganadora doble los votos de la segunda. Cualquier líder político racional sabe, en consecuencia, que no hay otra alternativa más que la de formar la coali-

ción más amplia posible entre partidos que cuenten con la afinidad mínima necesaria para hacerlo.

En consecuencia, la organización actual del sistema partidario chileno no es solamente pro-

ducto de una inercia política que se alarga desde el SI y el NO en el plebiscito que derrotó a Pinochet. Se genera también a partir de un sistema electoral que opera como camisa de fuerza transformando el pluripartidismo chileno en un sistema que se organiza en torno a dos grandes coaliciones. “Con otro sistema electoral, las disputas que ha habido entre los componentes de ambas coaliciones (de especial acrimonia en la derecha) ya hubieran roto la estructuración coalicional del sistema partidario”¹².

Por lo tanto, el nacimiento de la Concertación y la Alianza puede estar en el clivaje Si /No, pero la sobrevivencia de un sistema de partidos ordenado por dos grandes coaliciones depende del binominal.

Sin embargo, para superar el difícil funcionamiento de un régimen presidencial combinado con un sistema de partidos pluripartidista, no basta con la existencia de coaliciones perdurables y cohesionadas. Es necesario que el Presidente sea apoyado por una coalición que sea mayoritaria en el Congreso, para poder sacar adelante las iniciativas del Gobierno.

Respecto al binominal se alega, sin embargo, que no crea necesariamente mayorías en el Congreso. Desde un punto de vista teórico esto es correcto, especialmente cuando las dos coaliciones existentes se acercan en su fuerza electoral. La explicación de este

efecto está en que sus creadores querían evitar un sistema que produjese una mayoría incontrarrestable en el contexto del fuerte presidencialismo chileno. Por otra parte, en la práctica, el sistema sí ha generado mayorías para el Presidente en la Cámara de Diputados.

De hecho, si el binominal no generara los incentivos antes vistos para que las coaliciones pasen de ser electorales a trabajar juntas en el Parlamento, los Presidentes durante los últimos 16 años nunca habrían tenido mayoría legislativa, para sacar adelante sus proyectos (Ver Cuadro N°3). En el caso de la Cámara de Diputados, hay que considerar que hay candidatos que ganan un escaño como Independientes Fuera de Pacto pero que durante su período parlamentario se integran a las filas de un partido, lo que concentra aún más las mayorías para el trabajo parlamentario en la Cámara. En el caso del Senado, si bien en el resultado de las elecciones se produce un resultado que se acerca al empate, dado que las elecciones son escalonadas, para el trabajo parlamentario sí se producen mayorías para la Concertación (Ver Cuadros N° 4 y 5).

Respecto a su proporcionalidad al buscar formar grandes mayorías el sistema castiga a los partidos pequeños. Sin embargo, si el tema se analiza desde la perspectiva de la diferencia entre votos y escaños, los números muestran que el sistema no es poco proporcional respecto a los resultados de las coaliciones¹³ (Ver Cuadro N° 3) y tampoco es altamente desproporcional respecto a los partidos que

son parte de una coalición¹⁴. En este sentido el sistema castiga a los partidos sin capacidad o voluntad de pactar, lo que ha sido hasta ahora el caso del Partido Comunista (Ver Cuadro N°6).

A partir de los datos presentados en este informe se infiere que el sistema binominal ha cumplido si se le mide respecto a la gobernabilidad que le da al sistema político. Ahora, si las exigencias son otras, como por ejemplo mayor proporcionalidad o que no sea “excluyente” como lo plantean los miembros de la Concertación, se le estaría exigiendo efectos que no pretende tener.

La Propuesta del Ejecutivo

El problema se presenta, sin embargo, desde una perspectiva político electoral para la Concertación que al darle espacio a los comunistas se izquierdiza aún más y puede perder votos del centro.

La propuesta del Ejecutivo va en la línea de aumentar la proporcionalidad planteando que aquel partido que saque a nivel nacional un 5% de los votos tendrá derecho a 3 parlamentarios. Si el cambio se analiza desde la perspectiva de su efecto dinámico sobre el funcionamiento del sistema político el resultado es claro. Primero van a ingresar tres parlamentarios comunistas al Congreso, los que dado que no le deben su victoria a ninguna de las dos coaliciones grandes, van a decidir su voto de-

**Cuadro N°6:
Votación /Escaños 1989 / 2005**

	Votación por Coalición					Escaños por Coalición				
	CON	AL	FRI	JP	IND	CON	AL	FRI	JP	IND
1989	51,5%	34,2%	0,0%	0,0%	1,9%	57,5%	40,0%	0,0%	0,0%	0,8%
1993	55,4%	36,7%	0,0%	7,8%	0,1%	58,3%	41,7%	0,0%	0,0%	0,0%
1997	50,5%	36,3%	0,0%	10,4%	0,7%	57,5%	39,2%	0,0%	0,0%	1,7%
2001	47,9%	44,3%	0,0%	6,4%	1,4%	51,7%	47,5%	0,0%	0,0%	0,8%
2005	51,8%	38,7%	1,2%	7,4%	0,9%	53,3%	45,8%	0,8%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración Propia en base a www.elecciones.gov.cl

pendiendo de cada proyecto. Como lo ha mostrado la tramitación de algunas leyes el poder de este pequeño grupo va a ser enorme cuando el Ejecutivo necesite sus votos. Segundo, va a existir un incentivo para que grupos que puedan alcanzar un 5% de la votación a nivel nacional se salgan de las coaliciones actuales atomizando de esta forma el sistema de partidos.

El problema se presenta, sin embargo, desde una perspectiva político electoral para la Concertación que al darle espacio a los comunistas se izquierdiza aún más y puede perder votos del centro.

Entonces si la reforma se quisiera discutir seriamente debiéramos empezar por debatir cuáles son los efectos que esperamos que tenga el sistema electoral sobre el sistema político. ¿Queremos mayor proporcionalidad o mayor capacidad de gobierno?. Sin excluir ninguna posición a priori debemos debatir sobre la contribución del sistema electoral a las buenas políticas públicas.

Notas:

¹ Cumplido, Francisco; Proyecto de Cambio Multipartidismo y Representación Proporcional en Chile (1964-1973), FLACSO, Documento de Trabajo, 1977, p.1

² Siavelis, Peter; Los Peligros de la Ingeniería Electoral (y de predecir sus efectos); Revista de Ciencia Política N° 45, 2005, p. 14.

³ Valenzuela, Arturo; Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary from Government; In Linz, J., Valenzuela, A. (Eds): The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1994.

⁴ Shugart, M., Carey, John; Presidents and Assemblies; Cambridge University Press, 1992.

⁵ Carey, John; Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990, Cambridge University Press, 1998.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Nolte, D.; El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada, Revista de Ciencia Política XXIII, N° 2, 2003.

⁸ Siavelis, p.; continuidad y Transformación del Sistema de Partidos en una Transición "modelo", En Paul Drake – Iván Jaksic. El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa, 1999.; Siavelis, (2005), p. 18; Carey, (1998), p. 23, 24; Valenzuela, ¿Hay qué Eliminar el Sistema Binominal?, Revista de Ciencia Política N° 45, 2005, p. 55; Fernández, M.; Apariencia y Realidad: EL Sistema Electoral Chileno; en Democratizar la democracia; Centro de Análisis de Políticas Públicas (2000), p. 111; Guzmán, E.; Reflexiones sobre el Sistema Binominal, Estudios Públicos N° 51,(1993), p. 311.

⁹ Valenzuela, S.; Electoral Choices and the Party System in Chile, Comparative Politics, 29 (4), 1997. p.516; Auth, P.; Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 1993, Estudios Públicos N° 54, 1994, p. 1994; Ortega, E.; Los Partidos Políticos Chilenos, Cambio y Estabilidad en el Comportamiento Electoral 1990 – 2000, Revista de Ciencia Política XXIII/ N° 2, 2003, p. 138; Navia P.; Las Elecciones Presidenciales de 1999, La Participación Electoral y el Nuevo Votante Chileno, *En Francisco Rojas 2000. Chile 1999-2000 Nuevos Gobiernos: Desafíos de la Reconciliación*, 2000.

¹⁰ Auth, Op Cit., p.11

¹¹ Guzmán, (1993), p. 311; Carey,(1998), p. 7; Godoy, O.; Elecciones de 1993, Estudios Públicos N° 54, 1994, p. 5; Auth, (1994), p. 361;Ortega, (2003) p. 138; Chasquetti D.; Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina, Evaluando la Difícil Combinación, Latin America Studies N° 3, 2002; Díaz Fco. Javier; Hacia una Nueva era de Reformas Democráticas, Ediciones Chile 21 / Expansiva, 2005, p. 39; Fernández, (2000), p. 111; Angel, A.; Party Change in Chile Comparative Perspective, University Oxford, 2004, p. 14; Siavelis (1997), p. 74; Siavelis, (2005), p. 19; Fuentes, C.; Partidos y Coaliciones en Chile de los 90' entre Pactos y Proyectos, En Paul Drake – Iván Jaksic. El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa, 1999, p. 196; Siavelis (1999) p. 238; Nolte (2003).

¹² Valenzuela, Op Cit., p 54.

¹³ Auth, P.; De un Sistema Electoral Proporcional Excluyente a uno Incluyente, Ediciones Chile 21, 2005, p8.

¹⁴ Fernández, Op Cit, p. 113; Tagle, A.; Cambio del Sistema Electoral Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional y Propuestas de la Comisión Boeninger, Documento de Trabajo N° 365, Estudios Públicos, 2006, p. 8.