



Informe en línea

Informe N. 424. Política Nacional.

Binominalismo: Sistema con Pecado Original que Debe Ser Denunciado y Reemplazado

15/10/2004 Por Carlos Huneuus

La Concertación y los partidos opositores han llegado a un acuerdo para reformar la Constitución de 1980 y eliminar algunos de sus "enclaves autoritarios". Ello es un hecho muy positivo, que contribuirá a un mayor fortalecimiento de la autoridad civil sobre los militares, alejará a los uniformados de sus funciones políticas como "garantes" de la democracia y restablecerá el carácter del Senado como órgano representativo al ser integrado por miembros elegidos por los ciudadanos y no designados o por cooptación.

Una Constitución que aspira a ser la carta magna de un país debe reflejar sus intereses permanentes y no la voluntad transitoria de quienes detentan el poder en un momento de su historia. Ése es el origen de la Constitución de 1980.

Además, debe dar cuenta de su diversidad política, cultural y social y no de una determinada visión que es compartida por un sector de su élite, aun cuando pudiera ser mayoritaria, porque el respeto a las minorías (en plural) es un requisito básico de la democracia. Si ello no ocurre, la Constitución podrá tener legitimidad legal, pero no podrá aspirar a tener la confianza de los ciudadanos, requisito indispensable para que sus instituciones gocen el respeto de los habitantes y para que las autoridades impulsen políticas que sean respetadas y apoyadas por las personas.

Reformas Pendientes

Este acuerdo no se ha extendido a otros importantes elementos de la carta fundamental. No se han tocado sus componentes ideológicos, como la protección desmedida del derecho de propiedad, y el sistema binominal.

Para que Chile tenga una constitución de todos los chilenos, deberá acometer estas reformas pendientes, en particular, modificar el sistema electoral y restablecer el sistema proporcional. Este es el que corresponde a la diversidad política del país, tiene una legitimidad histórica, porque fue el preferido en el pasado por la existencia de un sistema múltiple de partidos y es el que mejor favorece el desarrollo de la democracia porque hace posible la expresión del pluralismo político y la competencia más amplia al permitir la participación de todos los partidos, los actuales y los que se formen en el futuro.

Los partidos no pueden darse barreras de entrada para protegerse; eso es un absurdo, porque los daña al restringir la competencia electoral.

Su desplazamiento a una ley es una manera de esquivar una definición que es inevitable, porque los problemas que está produciendo son considerables y las supuestas virtudes no son tales.

La eliminación del binominalismo es un requisito fundamental para la consolidación de una democracia moderna, porque produce efectos negativos en el sistema de partidos y en la competencia electoral. Esos efectos negativos se han producido durante estos años de democracia y serán más graves en el futuro.

Si ellos no tienen expresión dramática en el proceso político no es porque no se hayan producido, sino porque el perjuicio afecta ciertos fundamentos de las instituciones democráticas, como la fortaleza de los partidos, la confianza en los parlamentarios y el carácter de las elecciones como actos centrales del orden pluralista.

Sistema Electoral y Democracia

La trascendental importancia de las elecciones en una democracia explica que ellas estén organizadas por mecanismos institucionales que dan garantías de igualdad de participación a todos los ciudadanos y partidos, sin discriminar a favor de algunos y en contra de otros. Son normas que no se imponen por un régimen no democrático, sino que, por el contrario, son acordadas por los dirigentes de todos los partidos.

Las elecciones hacen posible la representación política, permitiendo la generación de autoridades locales y nacionales elegidas por los ciudadanos y éstos tienen la capacidad de cambiarlos cuando consideran que han hecho mal su trabajo. Cada elección vigoriza el sistema democrático por la competencia política: los partidos presentan sus programas y candidatos y el ciudadano tiene el poder de decidir el destino del país, controlando el poder, al definir quién estará en el gobierno y quién en la oposición. En una palabra, las elecciones cumplen varias funciones en una democracia, cada una de las cuales son muy importantes para su desarrollo político.

Sustos Injustificados

Los defensores del binominalismo sostienen que se trata de un buen sistema porque ha consolidado dos bloques, lo cual ha contribuido a la gobernabilidad del país. Agregan que si se le reemplaza por el sistema electoral proporcional, se volverá al pasado, con muchos partidos, que harán imposible la gobernabilidad del país.

Estas afirmaciones no corresponden a la realidad. La existencia de los partidos se explica por otros motivos, referidos a la construcción del estado, la expansión del sufragio a las clases subordinadas, la institucionalización del conflicto capital-trabajo y a las formas que adoptó la democratización.(1) La gobernabilidad de la democracia es el resultado de diversos factores, entre los que destacan el rol de las élites y los ciudadanos, que han sacado lecciones de los conflictos y fracasos del pasado, abandonando la política de confrontación y exclusiones que se vivió en los años 60 y comienzos de los 70, que condujo al desplome del orden institucional en 1973, prefiriendo una política de cooperación y compromiso, que promueve el cambio a través de reformas y no a través de rupturas.

Siguiendo a Lijphart, si en los años 60 y 70 la democracia en Chile se acercó a su modelo mayoritario, desde 1990 apunta hacia una democracia de consenso.(2)

Los sistemas electorales son la **consecuencia** de las constelaciones de fuerzas en un país y no son la **causa** de éstas. No pueden forzar la división del país en partidos o bloques. En otras palabras, primero está la realidad político-social de un país y después está la realidad institucional de tipo electoral.

Chile Contra la Corriente

Los partidarios del binominalismo quisieran reemplazarlo por un sistema mayoritario, con distritos uninominales.

La mayoría de las democracias tienen el sistema proporcional y no el mayoritario y conservan su fórmula electoral en el tiempo, sin subordinarla a las contingencias producidas por sus revoluciones o convulsiones sociales. Chile es el único caso en que ha roto esta tendencia, rechazando el proporcional y adoptando este sistema único en el mundo, que no ha sido copiado por nadie porque su singularidad es que favorece a la minoría y perjudica a la mayoría.

El sistema mayoritario busca los objetivos opuestos al binominal: favorece a la mayoría y castiga a la minoría.(3) En las elecciones de 1979 en Gran Bretaña, los conservadores bajo la presidencia de Margaret Thatcher obtuvieron 43,9% de los votos, que les permitió tener el 53,4% de los mandatos; cuatro años más tarde, con una votación levemente menor (42,4%) obtuvieron un número aún superior de escaños, 61,1%.

Este efecto a favor de la mayoría también benefició al laborismo en 1997 con Tony Blair: con el 43,2% de los votos eligió el 63,4% de los escaños. Este sistema tiene el efecto negativo de castigar a los terceros partidos, los liberales, los cuales en el caso más dramático, en las elecciones realizadas en febrero de 1974, con el 19,3% de los votos, apenas pudieron obtener un 2,2% de escaños, situación que se repitió en la siguiente elección de ese año.(4)

Ha sido establecido en pocos países, especialmente los anglosajones, que reúnen

ciertas características históricas, sociales y políticas. Ellas son la existencia de un número reducido de partidos, no más de tres durante muchas décadas; son estados unitarios (con la excepción de Canadá y Australia), tienen una sólida unidad nacional y en sus historias carecen de los traumas de conflictos por enfrentamientos políticos, como guerra civiles o polarizaciones ideológicas que hayan dejado heridas en la sociedad.

En la práctica, funciona con dos partidos, uno que gobierna y otro que está en la oposición, dispuesto a asumir el poder, contando con un equipo de ministros “en la sombra” que mantiene un cuidadoso seguimiento de las políticas impulsadas por el ejecutivo.

El sistema binominal no corresponde al mayoritario, porque favorece a la minoría, aunque también ha sido útil para la mayoría. La UDI y RN, que en las elecciones a diputados de 2001 recibieron un 38% de los votos, eligiendo 54 de los 120 diputados, que les permitió tener el 47% de la misma, es decir, 9 puntos adicionales de representación parlamentaria. Los partidos de la Concertación, con un 46% de los votos, obtuvo el 53% de los diputados, 7 puntos más de diputados. En el senado la situación ha sido más compleja, como se analizará más adelante.

El Pecado Original del Binominalismo

El binominalismo fue impuesto por el régimen militar *después* del plebiscito de 1988, cuando conocía la distribución de preferencias electorales de los chilenos, con una mayoría de la Concertación y con la certeza de que sus partidarios quedarían en la oposición al gobierno que se elegiría siete meses más tarde.

Fue por la ley 18.799 de 26 de Mayo de 1989. Su objetivo, en consecuencia, fue de carácter político-contingente: impedir el poder de la mayoría ciudadana representada por la Concertación por la Democracia y beneficiar a la minoría, representada por los partidarios del antiguo régimen.

En el clima de desconfianza e inseguridad que acompañó el tránsito del autoritarismo a la democracia, se puede entender que estos últimos hayan dejado algunos mecanismos de defensa. Eso ha ocurrido en otros casos, pero han sido transitorios, siendo luego eliminados, como ocurrió con la Constitución de Portugal de 1976. Sin embargo, después de casi tres lustros de vida democrática y numerosas elecciones, es absurdo continuar en Chile con los cerrojos basados en la desconfianza y argumentando con el peligro de volver a un pasado lejano que respondió a condiciones históricas únicas e irrepetibles.

El binominalismo es ajeno al desarrollo democrático de Chile. En los años de la Constitución de 1925, nuestra “tercera república” adoptó el sistema proporcional porque era el que mejor permitía la expresión de un sistema múltiple de partidos. Sus orígenes no se encuentran en la ley electoral, sino que en el conflicto político del siglo XIX entre liberales y conservadores, en los intereses de radicales y los partidos de izquierda a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, para culminar en los años 50 y 60 con el establecimiento del PDC.(5)

Cuando el sistema de partidos alcanzó su mayor diversidad en las elecciones parlamentarias de 1965, existían dos partidos a la izquierda -socialistas y comunistas-, dos al centro -radicales y DC-, y dos a la derecha -liberales y conservadores. La disolución de éstos dos un año más tarde y la confluencia de sus dirigentes en la formación del Partido Nacional, junto a Acción Nacional de Jorge Prat, significó un paréntesis en el bipartidismo de la derecha, que no sobrevivió después del régimen de Pinochet. El binominalismo no ha debilitado los fundamentos que han justificado que la derecha compita en las elecciones a través de dos partidos, sino que, por el contrario, los ha aumentado.

Las divisiones que afectaron al PDC, al PS y al PR a fines de los años '60 y comienzos de los '70, que condujeron a un aumento del número de partidos con representación parlamentaria, se explican por conflictos ideológicos y personales entre dirigentes de las colectividades históricas. No fueron provocados por el sistema electoral.

La posibilidad de fragmentación de partidos por efecto del sistema proporcional se puede evitar a través de la consagración de una barrera legal del 3% de los votos, como en España, Suecia o Alemania, que es superior.

Efectos Excluyentes del Binominalismo

Los partidarios del binominalismo lo defienden porque promueve la formación de dos

bloques poderosos, que es favorable a la democracia, pues uno asume las funciones de gobierno y el otro, la oposición.

El sistema político es más complejo, pues se basa en partidos y no en las coaliciones, las cuales existen por razones históricas. Podrá haber un desarrollo político sin coaliciones, pero no podrá haberlo sin partidos. Chile tiene un sistema múltiple de partidos, cuatro en el caso de la Concertación y dos en la Alianza. La diversidad es, precisamente, el fuerte de cada una de las coaliciones, y la oficialista tiene una historia más larga que la vida del sistema binominal y se inserta en la lucha por la recuperación de la democracia por la vía electoral, desde la *consulta* de 1978. Un sistema proporcional no alteraría las razones que han dado origen a ella y justifican su continuidad.

El binominalismo distorsiona la competencia electoral. Para ser elegido parlamentario se requiere un mínimo de 33.4% de los votos, exigencia “absolutamente arbitraria”, como escribió el profesor Alejandro Silva Bascuñán, y que no consigue ningún partido en solitario. Ha impedido que el Partido Comunista consiga escaños en el congreso, a pesar de recibir más del 5% de los votos en las elecciones parlamentarias.

Debe tenerse en cuenta que este porcentaje es inferior a su votación efectiva, porque sus candidatos han sido castigados por el “voto útil” que emplean los de la Concertación para imponerse sobre su adversario de la propia coalición. En la práctica, el PC se encuentra en una situación funcionalmente comparable a la que sufrió con la Ley de Defensa Permanente de la Democracia de 1948, conocida como “la ley maldita”, impulsada por el gobierno de Gabriel González Videla (PR), que fue aprobada con los votos de liberales y un sector de los conservadores y rechazada por un sector del radicalismo, los socialistas y los falangistas.

Esa ley dejó fuera de las elecciones al PC y sus votantes fueron eliminados de los registros electorales.

El binominalismo es el equivalente funcional de esa ley, al castigar al PC en su voluntad de participar en la arena electoral. No hay razones para excluir al PC del sistema democrático. Las de carácter histórica que se esgrimen en su contra por acciones antidemocráticas en los años '80 también podrían emplearse respecto de otra colectividad que tiene parlamentarios. En un estado derecho, es el ciudadano el que determina qué partidos tienen existencia política y no el legislador. Si un partido es considerado como antidemocrático, quien así lo afirme deberá recurrir al Tribunal Constitucional para que determine ese carácter. (Art.82, N° 7 de la Constitución).

Competencia Interna

El binominalismo impone una competencia no entre partidos adversarios, sino entre los aliados, al interior de cada pacto, porque saldrá elegido sólo uno de los dos candidatos. Son muy pocos los distritos en que un bloque pudo doblar la votación del otro. Esto conduce a un empate en el Senado y a una leve mayoría de la Concertación en la cámara baja.

Se argumenta que se evitarían los defectos si se aumenta el número de candidatos. Esta propuesta no es una solución, porque continuará la confrontación del todo o nada, porque seguirá habiendo sólo un escaño disponible para cada bloque. Los intentos de aliviar este defecto a través de la creación de nuevos distritos en el Senado es una salida transitoria y agrava el problema, porque plantea mayores puntos de conflictividad entre los miembros de cada bloque.

La confrontación al interior del bloque se ha producido en numerosos distritos, especialmente en el Senado. En las elecciones de 1997 hubo una competencia durísima en la lista de la oposición en Santiago oriente entre el diputado Carlos Bombal (UDI) y Andrés Allamand (RN), en ese momento, presidente del partido. Competían por un escaño que “pertenece” a RN, pues lo había ganado en 1989 Sebastián Piñera, que derrotó en una dura lucha al candidato apoyado por la UDI, el periodista y ex diputado del PN, Hermógenes Pérez de Arce. Para imponer la iniciativa política y dar visibilidad a su candidato sobre su contendidor, que era una figura nacional, la UDI acusó constitucionalmente al presidente de la Corte Suprema por consumo de drogas e impulsó una fuerte campaña contra el timonel del partido aliado, logrando su objetivo.

Romero, Espina, Coloma y Arancibia, Senadores “Designados”

Cuatro años más tarde, la UDI procedió con similar energía y con mayor dureza cuando

Sebastián Piñera quiso competir por un escaño en la V Costa, que ocupaba Beltrán Urenda (UDI). En esta ocasión, el presidente de esta colectividad, el diputado Pablo Longueira, consideró agravante que se tratara de quitar este escaño a su partido y para frenar al competidor convenció al almirante Jorge Arancibia, en esos momentos comandante en jefe de la Armada.

Éste aceptó la oferta, confiando en sus posibilidades porque se había dado a conocer a través de los medios de comunicación en el tema de las violaciones a los derechos humanos y la Mesa de Diálogo promovida por el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y concluida el 2000 por la actual administración.

Para asegurarse su elección, Arancibia exigió que no tener competidor en su lista, porque temía que la Concertación doblara a la Alianza. RN fue compensada con similar procedimiento para dos de sus candidatos, Sergio Romero, que iba a la reelección, en la V región cordillera, y el diputado Alberto Espina, que competía por un escaño en el senado por la IX región norte. Este mecanismo también se aplicó en la VI Región a favor del secretario general de la UDI, el diputado Juan Antonio Coloma, que competía por un puesto en la cámara alta. En consecuencia, en cuatro de los nueve distritos en que hubo elecciones en 2001, la Alianza evitó la competencia y tuvo senadores “designados” por sus respectivas directivas.

También la competencia ha sido dañina entre los candidatos de la Concertación. Por ejemplo, la que hubo entre el diputado Ignacio Walker (PDC) y el senador Carlos Ominami (PS), que iba a la reelección, en el distrito de la V Cordillera, los enfrentó en una forma que no fue saludable para la Concertación.

Tentaciones Dirigenciales

Estos hechos demuestran que el binominalismo entrega un enorme poder a los dirigentes de los partidos, que son los que negocian la confección de las listas electorales. En el hecho, están eligiendo a los parlamentarios porque su incorporación a la lista los pone a un paso de ser elegido. El acuerdo también se extiende a fórmulas que aseguran la elección o reelección de los principales dirigentes, por ejemplo, poniendo un candidato débil junto a una personalidad que se quiere apoyar.

Este tipo de competencia daña el carácter de las elecciones, que son actos que deben tener una clara competencia entre candidatos que disputan abiertamente un puesto en el Parlamento. También perjudica a los partidos, porque da espacios para que sus dirigentes designen anticipadamente los candidatos que serán elegidos.

Nada dice que eso no se volverá a repetir en las del 2005, no sólo por iniciativa de la oposición, sino que también por los partidos de la Concertación. Esta forma de elección de los parlamentarios daña al Congreso Nacional, algunos de cuyos miembros habrán sido “designados”, lo cual será un increíble contrasentido, porque la actual reforma se propone la eliminación de los nueve senadores “institucionales”.

Efecto de “Gobernabilidad”: Falsa Afirmación

La oposición defiende el binominalismo porque habría contribuido a la “gobernabilidad” del país, pues se han constituido dos grandes bloques que compiten por el electorado centrista.

Este argumento es un reduccionismo institucional que desconoce la complejidad de los factores explicativos de la exitosa transición del autoritarismo a la democracia y del proceso económico de crecimiento con equidad, que no tiene comparación en América Latina. Si el binominalismo hubiera conseguido todos estos resultados, se habría convertido en una atracción mundial y copiado por numerosos países que se esfuerzan, sin éxito todavía, para superar el subdesarrollo y la inestabilidad política!

Aceptar ese argumento significaría borrar la historia del país y desconocer la contribución de sus dirigentes -políticos, empresarios, trabajadores y militares- para transitar de la dictadura a la democracia y para consolidar el orden pluralista. Los chilenos tenemos mala memoria y nos dejamos llevar por la pasión política, desconociendo la contribución de sus partidos y dirigentes. Si en sectores del país y entre sus dirigentes, incluso en el PDC, no se reconoce el notable papel desempeñado por Patricio Aylwin en la transición, es porque la pasión política sigue estando muy presente y con fuerza en esos ámbitos.

En Alemania, los dirigentes de la CDU y de la oposición socialdemócrata a los

gobiernos de Konrad Adenauer (CDU) no le negaron en vida de éste su reconocimiento por su gran contribución a asegurar la democracia y la economía social de mercado desde las difícilísimas condiciones materiales, sociales y espirituales dejadas por la guerra y la tiranía nazi.

El Reconocimiento de Jarpa y el Silencio de la UDI

Hay hitos en la historia reciente que ayudaron al desarrollo de una transición pacífica y que olvidamos: por ejemplo, cuando Sergio Onofre Jarpa, la noche del 5 de octubre de 1988, reconoció el triunfo del No en un foro con Patricio Aylwin en el canal 13, mientras la UDI guardaba un silencio inexplicable hasta el día de hoy. Los militares aceptaron la derrota en el plebiscito y cumplieron el mandato establecido en la Constitución de 1980.

La gobernabilidad de la democracia no se explica sin la labor de los tres gobiernos, que han impulsado políticas responsables, criticadas por algunos que no supieron ofrecer mejores soluciones. Buscar la "justicia en la medida de lo posible" fue un imperativo de la ética de la responsabilidad que, de no haberse seguido, nos habría conducido a otro lugar al que estamos hoy. La experiencia argentina del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), que tuvo varias rebeliones militares, muestra cuán difícil es hacer justicia en los casos de atropellos a los derechos humanos cometidos por uniformados.

En Chile fue posible impulsar políticas responsables porque los dirigentes de los partidos, tanto del gobierno, como de la oposición, supieron sacar las lecciones de los fracasos del pasado. Esta capacidad de aprendizaje de las elites y su traducción en decisiones políticas ha sido un hecho singular en la región, que no se ha dado en otros países.

Siguiendo con el caso argentino, el antagonismo de los peronistas contra los radicales, que dominó la política trasandina desde la caída de Perón en 1955, se tradujo durante el primer gobierno democrático del presidente Raúl Alfonsín en trece huelgas generales, que dañaron el programa económico. ¿Qué habría sido de Chile si en el gobierno del Presidente Aylwin la CUT hubiera declarado varias huelgas generales exigiendo aumentos salariales, que hubieran sido seguidas por gran parte de los trabajadores del sector público y privado?

La democracia en Chile es exitosa porque han existido dirigentes que han tenido las capacidades de llegar a compromisos, que Lijphart atribuye a las democracias consociativas.⁽⁶⁾ La gobernabilidad ha sido posible a pesar de los obstáculos impuestos por el binominalismo.

Conclusiones

La reforma del sistema electoral será indispensable para alcanzar una democracia sólida, para tener partidos fuertes que cumplan sus importantes funciones en el sistema político, para que haya expresión del pluralismo político, sin exclusiones de partidos, con barreras que impiden la participación de algunos actualmente existentes y de nuevas colectividades que podrían surgir en el futuro si las actuales no cumplen su papel y para tener un congreso elegido por los ciudadanos en elecciones genuinamente competitivas. Esas instituciones ayudarán a recuperar la confianza de los chilenos.

Mientras continúen realizándose elecciones en las cuales la competencia principal es entre candidatos de partidos aliados y no entre los adversarios, mientras los dirigentes de los partidos puedan "designar" a diputados y senadores controlando la formación de las listas al interior del bloque, la democracia, los partidos y el congreso seguirán teniendo una débil confianza ciudadana.

El realismo político indica que es muy difícil la eliminación del binominalismo a mediano plazo, porque es un cambio muy profundo, pero es necesario denunciar todos y cada uno de los males que produce su continuidad.

Carlos Huneeus: *cientista político, Director Ejecutivo de la Corporación CERC*

.....

NOTAS AL PIE:

(1) Me remito al clásico estudio de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, *Cleavage*

structures, party systems and voter alignments, en el libro compilado por ambos, *Party systems and voter alignment: cross national perspectives*, (New York: Free Press, 1967), pp. 51-109. En castellano, Gabriel A.et.al., *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: Ariel, 2001, pp. 231-273).

(2) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999). En castellano: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2000). Hemos desarrollado las ideas de la democracia de consenso para Chile en Carlos Huneeus, *El problema constitucional de la democracia en Chile. La ausencia de una genuina constitución*, Persona y Sociedad, vol. XVII, Nr. 2, Agosto 2004, pp. 121-142.

(3) Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981).

(4) Los resultados los hemos tomado de Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Opladen: Leske + Budrich, 2000), 3a edición, tabla 34, p. 279.

(5) Valenzuela, J. Samuel 1995 *Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile*, Estudios Públicos Nº 58, Otoño 1995, pp.5-77.

(6) Lijphart, Arend, *Typologies of Democratic Systems*, Comparative Political Studies vol.1, 1968, pp. 3-44, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2000).

www.asuntos  publicos.org

Agréguenos a sus favoritos

[Política](#) | [Internacional](#) | [Economía](#) | [Sectoriales](#) |

[Debates](#)

[Seminarios](#) | [Documentos](#) | [Cartas](#)

©2000 Asuntos Públicos. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este sitio con sólo indicar la fuente.

Envíe sus mensajes a info@asuntospublicos.org