



### **El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política (1)**

**Esteban Szmulewicz Ramírez (2)**

**06/12/2011**

**Política**

**El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política**

**02/12/2011**

**Política Sectorial**

**Chile y el futuro de su campo: "Visualizando el horizonte con una cuota de optimismo"**

**30/11/2011**

**Economía**

**Problemas en la Educación Superior**

**22/11/2011**

**Economía**

**Premisas Económicas de un Chile Posible**

**18/11/2011**

**Política Sectorial**

**Nuevas realidades, nuevos paradigmas: la nueva revolución agrícola**

**14/11/2011**

**Política**

**Algunos desafíos democráticos**

## **1. Introducción**

Para comenzar, cabe señalar que el profundo malestar con el funcionamiento de nuestra democracia deriva, a mi juicio, de la incapacidad de concretar las profundas transformaciones socioeconómicas que la ciudadanía demanda. El malestar con el estado del modelo socioeconómico se traslada al sistema político en la medida en que éste no ofrece los cauces necesarios para representar, articular y procesar las demandas ciudadanas. Esta crisis de legitimidad tiene su origen en el agotamiento del ciclo transicional, cuyo fundamento de legitimidad se hizo radicar en la desmovilización de la sociedad civil a fin de permitir a las élites políticas la dirección del modelo de "crecimiento con equidad", cuyos resultados prácticos, se esperaba, redundarían en apoyo al sistema político. Esta fórmula funcional de legitimidad duró mientras el modelo socioeconómico que la sostenía no fue cuestionado. En la medida en que surgen críticas de fondo, no sólo se rompe la legitimidad del modelo de desarrollo sino también la del modelo de democracia, que no estaba diseñado para cargar sobre sus hombros la "producción de sentido" del sistema político. En breve: la crisis de eficacia se está transformando en una crisis de legitimidad del sistema político.

¿Cuál es el rol del sistema electoral binominal en este esquema? Para responder esta interrogante, introduciré, en primer término, las premisas teóricas del debate sobre las fuentes de legitimidad de los sistemas políticos. A continuación, sostendré que los sistemas electorales pueden constituir mecanismos de legitimación del sistema político, pero ello dependerá de que su diseño efectivamente tienda a este fin. Luego, al examinar el caso de Chile, argumentaré que el sistema binominal ha constituido una de las piezas fundamentales del modelo elitista de democracia que emanó del consenso de la transición. Finalmente, esbozaré algunos de los problemas en el proceso de reforma al sistema electoral.

## **2. Las fuentes de la legitimidad**

En primer lugar, cabe distinguir el concepto de legitimidad del de legalidad. Este último refiere a la actuación de una autoridad conforme con la norma escrita, con el derecho positivo. La legitimidad, en cambio, refiere en un sentido amplio a la justicia del título que habilita a un gobernante para actuar (3). La pregunta por la legitimidad del sistema político remite a la búsqueda del fundamento último de la aceptación de la autoridad y de la autorización para que los representantes actúen a nombre del cuerpo político.

### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

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

Ahora bien, ¿cuáles son las fuentes de legitimidad del poder? De acuerdo a Max Weber se debe distinguir entre la legitimidad carismática, la tradicional y la propiamente democrática. Para este autor, en las democracias liberales modernas, la fuente de legitimidad dominante emana de la racionalidad inscrita en la ley y de la sujeción de los gobernantes al procedimiento legalmente establecido, que se estimaba plenamente racional (4). Esta visión racional-procedimental de la legitimidad ha tenido una enorme influencia en el desarrollo de la teoría de la democracia, al punto que ha servido para fundamentar las teorías elitistas. En esta línea, para Schumpeter la democracia no es más que un conjunto de reglas y procedimientos destinados a elegir, mediante la competencia entre élites, a líderes capaces y competentes para gobernar(5). Esta teoría ha tenido una importante recepción en nuestro país, para lo cual basta recordar el concepto de democracia propugnado por Jaime Guzmán, para quien ésta no era más que un método, y ni siquiera el mejor, para el logro de otros fines más importantes. El logro de estos fines es lo que realmente justifica la política: más allá del origen de las autoridades, lo importante son los resultados que éstas produzcan(6). El problema es que la fuente de legitimidad del sistema político queda radica en un sustrato sumamente débil, atendido que en una sociedad compleja los resultados de las políticas públicas dependen de un gran cúmulo de factores, buena parte de los cuales se encuentran fuera del control de los gobernantes. De ahí la importancia de la legitimidad de origen, más allá de los resultados. Recuérdese la anécdota del regreso a casa de las tropas austríacas derrotadas por Napoleón en 1805, luego de la batalla de Austerlitz. A pesar de su fracaso, el pueblo aclamó al Emperador Francisco I, por cuánto éste era percibido como un gobernante legítimo (7). Al contrario, el corso Bonaparte dependía, para su legitimidad como gobernante, de sus éxitos militares. Cuando su fortuna comenzó a menguar, también lo hizo la valoración de su autoridad por parte del pueblo.

Nos encontramos, en consecuencia, con el concepto de legitimidad social que, a diferencia de la mera estabilidad o gobernabilidad, tiene una dimensión "ascendente", desde la ciudadanía y a través de los partidos, que actuarían como "intermediarios arraigados en la sociedad civil", creando canales de transmisión de las demandas sociales a la esfera superior de las decisiones políticas. En este contexto, el sistema electoral juega un rol central en cuanto permite a los ciudadanos participar, de manera igualitaria y libre, en la elección de los representantes políticos y en la formación de la voluntad de la comunidad. Además, el mecanismo electoral fuerza a los partidos políticos a volcar sus energías hacia la sociedad y ser más receptivos con ésta, siempre que se incentive la competencia entre visiones alternativas de la sociedad y la posterior representación de éstas en el parlamento. Finalmente, los sistemas electorales pueden estimular la participación ciudadana al generar la oportunidad para la discusión e información política.

Profundizando sobre este punto, el politólogo venezolano José Molina distingue dos dimensiones de influencia del sistema electoral en la legitimidad democrática. Por una parte, la legitimidad de los resultados electorales, asociados a la calidad de las instituciones de justicia electoral. Por otra, la legitimidad de la representación, que se asocia a tres elementos diferentes. Primero, el grado de inclusión, referido al nivel en que el sistema electoral permite la adecuada representación en el cuerpo legislativo de todas las tendencias políticas significativas, concluyendo que el sistema de representación proporcional tiende a lograr un mayor nivel de inclusión. Segundo, el criterio de capacidad de selección de los votantes, que apunta a otorgar a éstos la posibilidad de determinar la persona del representante, de tal manera que pueda asegurarse una mayor identificación entre el votante y su representante. Finalmente, el criterio de correspondencia con la voluntad del pueblo, que apunta a evitar la creación de mayorías manufacturadas o de "minorías artificiales", en casos de exclusiones de grupos enteros por parte del sistema electoral (8).

Si bien estos requisitos no agotan las condiciones de legitimación del Estado moderno, toda vez que, como señala Habermas, éste requiere introducir permanentemente mecanismos de deliberación y participación ciudadana que permitan una reapropiación y enriquecimiento político participativo de los ciudadanos (9), en este trabajo estamos preocupados con los problemas del sistema político chileno para obtener siquiera las cuotas mínimas de legitimidad de parte de la ciudadanía.

### **3. Los defectos del sistema binominal**

De esta forma, se llega a la pregunta central: ¿ha contribuido el sistema binominal a la legitimidad democrática? La respuesta, a mi parecer, es doblemente negativa. Por una parte, el mecanismo electoral ha dañado la dimensión representativa de la democracia. Primero, porque fue diseñado y ha operado excluyendo sistemáticamente a importantes minorías políticas de la representación en el Congreso. De hecho, la evidencia empírica muestra que, entre 1990 y 2002, Chile fue el segundo país con mayor porcentaje de votos ganados por partidos sin representación parlamentaria en América Latina (8,9%), sólo superado por Guatemala (10). En segundo término, porque le concede a la segunda mayoría electoral tantos escaños como a la primera, a pesar de que la diferencia entre ellas puede ser muy alta. Además, el sistema ha tendido a desperfilar ideológicamente a los partidos políticos, al forzarlos a pertenecer a coaliciones políticas en donde tienen que renunciar a ciertas posiciones ideológicas sin mayor deliberación racional ni pública, en aras de maximizar su poder electoral (11). Por otra parte, el sistema binominal ha afectado la participación política, ya que requiere un importante grado de ingeniería electoral, negociación entre las cúpulas partidarias e "intermediación superestructural" (12), y el establecimiento de pactos por omisión y de "candidatos preferentes", con lo que la ciudadanía percibe que su elección no tendrá mayores consecuencias en la medida que los candidatos vienen seleccionados centralmente y el resultado electoral es altamente predecible (13). Como señala David Altman, el ciudadano-electoral se convierte en un "cliente cautivo de los partidos" (14). No puede sorprender, entonces, que en el año 2005, la Cámara de Diputados haya representado efectivamente sólo a un 53,7% de los ciudadanos (15).

A su favor, se sostiene que el sistema binominal ha asegurado la gobernabilidad y estabilidad del país al dificultar la posibilidad de cambios no pactados con la minoría electoral, en el contexto, además, del quórum súper-mayoritario de reforma a las leyes orgánicas constitucionales. Cabe recordar que los principales actores políticos de la transición concordaron, expresa o tácitamente, en una visión reduccionista de la democracia, uno de cuyos aparatos es precisamente el sistema binominal, relegando la pregunta por la legitimidad a la "performance" económico-social de los gobiernos. Uno de los defensores de este argumento fue Edgardo Boeninger, para quien la gobernabilidad no sólo era el principal objetivo a asegurar durante la transición, sino que también estimaba que ella sólo podría ser garantizada en Chile mediante el sistema binominal. En esta misma línea, Dieter Nohlen ha reconocido el efecto elitista del sistema binominal, agregando, sin embargo, que "este carácter elitista de la política ha sido muy oportuno en el proceso de transición y consolidación" (16), refiriéndose específicamente al caso chileno.

### **4. El sistema binominal y la legitimidad democrática**

En definitiva, el efecto conjunto de estos vicios –su carácter excluyente, la licuación de las ideologías partidarias y su elitismo– están afectando la legitimidad sociológica del sistema político, sobre lo cual existen síntomas evidentes de erosión (17). Las encuestas de opinión pública vienen reflejando la bajísima valoración de la ciudadanía hacia los partidos políticos y el Congreso Nacional, en una tendencia de caída sostenida en los últimos 20 años. Sobre la base de las encuestas del CEP, Óscar Godoy da cuenta del declive en las cifras de confianza hacia el Congreso. Si ésta se situó en el guarismo de 41% en 1998 –frente a un 51% que manifestaba su desconfianza– hacia el año 2003 un 75,4% de los encuestados

manifestó su desconfianza hacia el Congreso, mientras que apenas uno de cada cinco chilenos dijo confiar en esta institución (18). La misma tendencia se observa al analizar la encuesta Latinobarómetro que sitúa a Chile debajo del promedio latinoamericano en términos de identificación ciudadana con cualquiera de los partidos políticos, con sólo un 35% de los encuestados declarándose cercano a algún partido.

Ahora bien, para pasar del diagnóstico sobre la necesidad de una reforma a las propuestas concretas, se deben tener presentes ciertas consideraciones relativas al proceso de deliberación. En primer lugar, se deben concordar los objetivos del nuevo sistema electoral, los que se pueden agrupar en: efectividad del gobierno, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia hacia los partidos más pequeños, y representación social (19). Estos objetivos se relacionan con diferentes teorías o modelos de democracia. De esta manera, por ejemplo, en el marco de la teoría elitista y competitiva de la democracia, no resulta extraño propugnar un sistema electoral que concentre el poder de nominación, y en última instancia de elección, en las cúpulas partidarias, y que tienda a convertir el proceso electoral en una mera ratificación de los nombramientos previamente establecidos por los partidos políticos. A su vez, las teorías que parten del establecimiento de barreras de protección frente a la actuación de las mayorías políticas –denominadas teorías de la “democracia protectora” – enfatizan la dimensión de control del poder de la mayoría, con lo cual se debe considerar también el respeto, consideración y representación de las minorías políticas, y también de los diversos grupos sociales tradicionalmente excluidos o marginalizados (20). En definitiva, lo importante es tener en cuenta que las opciones que se adopten en relación al sistema electoral no son normativamente neutras, sino que estarán orientadas por el tipo de democracia predominante como paradigma en una sociedad en un momento determinado.

Un segundo problema se suscita cuando se pretende favorecer varios objetivos simultáneamente, ya que siempre existe un trade-off entre éstos. Así, maximizar la representación, al introducir mayor proporcionalidad, puede afectar la efectividad o concentración del gobierno. A su turno, el aumento de la magnitud de los distritos, que acarrea mayor proporcionalidad y posiblemente mayor participación, también encierra el riesgo de disminuir la responsabilidad individual de los candidatos (si las listas son cerradas) o bien aumentar individualismo legislativo de los representantes (si las listas son abiertas) (21). Si se pretende equilibrar estas funciones, mediante algún tipo de sistema combinado que incluya tanto elementos mayoritarios como elementos proporcionales, se corre el riesgo de perder simplicidad, afectando también la legitimidad. Nuevamente, la evaluación del sistema electoral, y la priorización de tal o cual objetivo, dependerá de la teoría de la democracia que se sostenga. En nuestro país, como se señalaba en el capítulo anterior, se ha privilegiado la efectividad del gobierno, en la forma de una serie de mecanismos que aseguran la estabilidad de las principales instituciones jurídico-políticas y que dificultan enormemente el cambio del statu quo, cuya mantención, se nos dice, era condición de la estabilidad de la transición. Uno de estos mecanismos es precisamente el sistema binominal (22). Luego de más de veinte años desde el retorno de la democracia y habida cuenta de las profundas transformaciones socioculturales de la sociedad chilena, ¿Se justifican los temores y reparos propios del escenario de la transición? ¿Bastan, para lograr la legitimidad, los dispositivos que fueron funcionales a un momento histórico determinado?

## 5. Conclusiones

A través de una reconstrucción de los principales vicios democráticos del sistema electoral, y mediante el recurso al concepto de legitimidad, este trabajo ha demostrado que la visión instrumental o funcional de la legitimidad, que dominó el escenario de transición a la democracia, basada en los resultados de las políticas públicas, ya no es suficiente para dotar de sentido de la aceptación social al sistema político. Al contrario, si se persigue restablecer la confianza ciudadana, cabe volver a poner en el centro del debate la legitimación desde el origen de las instituciones representativas. Ahora bien, existen diversos sistemas electorales, por lo que resulta necesario pasar revista a las diferentes alternativas al sistema binominal(23), a fin de ponderar las ventajas y desventajas de cada una para nuestra realidad nacional, asunto que será emprendido en un próximo informe.

En definitiva, el sistema electoral debe reformarse porque es excluyente, concentra la selección de candidaturas en las cúpulas partidarias, ha fosilizado las coaliciones políticas, desanclado al sistema de partidos de la ciudadanía y, en definitiva, coadyuvado a la pérdida de legitimidad del sistema político. Los actores políticos deben llegar a la convicción de que la falta de reforma no sólo afecta la valoración de los partidos y representantes políticos, sino que envuelve la pérdida creciente de legitimidad del conjunto del sistema político. Si el movimiento estudiantil ha servido para derribar el mito de la legitimación vía modelo de desarrollo, cabe ahora retomar la demanda por un sistema electoral inclusivo, representativo y que re-conecte a la ciudadanía con los partidos políticos y el Congreso Nacional.

- (1) Este artículo corresponde a una versión corregida y adaptada de la presentación hecha por el autor en el IV Encuentro Nacional de Profesores Jóvenes de Derecho Constitucional, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, entre el 10 y el 11 de noviembre del año en curso. Agradezco a los participantes en dicha instancia por sus valiosos comentarios. Igualmente, agradezco los comentarios que formulara Claudio Méndez Valenzuela a una versión previa de este trabajo.
- (2) Finalmente, agradezco las agudas observaciones y comentarios que manifestara don Andrés Sanfuentes. Abogado (UACH). Master en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Master en Política Comparada (London School of Economics). Actualmente se desempeña como Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor e Investigador del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de dicha casa de estudios.
- (3) Pereira Menaut, Antonio (2010). *Política y derecho*. Santiago, AbeledoPerrot, p. 139.
- (4) Weber, Max (1964), *Economía y Sociedad*. V. 2, México, Fondo de Cultura Económica, p. 706 y ss.
- (5) Held, David (2006). *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza, pp. 206-9.
- (6) Rothstein, Jo (2008). "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government". Working Paper Series, The Quality of Government Institute.
- (7) Pereira Menaut, Antonio (2010), *op.cit.*, p. 139.
- (8) Molina, José (1998), "Electoral Systems and Democratic Legitimacy in Venezuela", en Damarys Camache y Michael Kurlisheck (eds.), *Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela*. Greenwood, Westport.
- (9) Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, p. 461.
- (10) PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (11) Nohlen, Dieter (2006). "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 26, N° 1, pp. 191 - 202.
- (12) Godoy, Oscar (2003), "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 23, N° 2, p. 24.
- (13) Una muy buena recapitulación y elaboración en detalle de estos argumentos puede encontrarse en Micco, Sergio y Saffirio, Eduardo (2011), "El Sistema Electoral Binominal: Argumentos para su reemplazo", *Asuntos Públicos*, Informe N° 895, <http://www.ced.cl/ap/wp-content/uploads/2011/08/895.pdf>.

- (14) Altman, David (2008). "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile", en Fontaine et al. (editores), Reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago, PNUD, CED, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- (15) Fuentes, Claudio y Ríos, Marcela (2007). Una reforma necesaria: efectos del sistema binominal. Santiago, FLACSO. El 46,3% restante corresponden a la sumatoria de los siguientes grupos: ciudadanos en edad de votar que no se encuentran inscritos en los registros electorales; adultos que, aún inscritos, se abstienen de votar; personas que votan por fuerzas políticas que no alcanzan representación en la Cámara, o emiten votos nulos o blancos.
- (16) Nohlen, Dieter (2006), op.cit.
- (17) Esta afirmación no implica que otras causas (cambio cultural, creciente individualismo, malas prácticas de los partidos y representantes políticos, entre otras) puedan también influir en la crisis de legitimidad. El punto es más simple: el sistema binominal, contra lo que dicen sus defensores, también está contribuyendo a causar este resultado.
- (18) Godoy, Oscar (op.cit.), p. 22.
- (19) Norris, Pipa (1997), "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems", en International Political Science Review, Vol. 18 (3), pp. 297-312.
- (20) Véase Katz, Richard (2005), "Democratic principles and judging free and fair", en Representation, 41:3, pp. 161-179.
- (21) Carey, John (2009). "Ingeniería electoral: ¿Qué nos muestran las investigaciones académicas sobre los efectos anticipados de las reformas electorales?", en Arturo Fontaine et al., Reforma del sistema electoral chileno. Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 243
- (22) Godoy, Oscar (op.cit.), p. 24.
- (23) Sólo a modo preliminar, valga recordar las alternativas políticas al sistema binominal presentadas por David Altman, quien distingue cinco grandes grupos. Primero, los que abogan por un sistema mayoritario, lo que, en el marco del multipartidismo chileno, tendería a agravar el déficit representativo del sistema binominal. Segundo, los partidarios de correcciones menores al sistema binominal, como agregar a los 120 diputados actuales un cierto número de diputados electos según representación proporcional, lo que también mantiene las desviaciones actuales. Tercero, los que defienden un sistema mixto paralelo, en el cual se elegiría una cierta cantidad de parlamentarios en distritos uninominales y otra cantidad a través de listas partidarias por representación proporcional, sin existir vinculación entre ambos grupos. Cuarto, quienes procuran un sistema de representación proporcional "clásico" de distritos medianos, incluyendo a quienes abogan por un sistema proporcional corregido con un umbral mínimo del 4 o 5% del voto a nivel nacional. Finalmente, se plantea por el propio autor la propuesta de un sistema proporcional "compensatorio", muy parecido al sistema mixto paralelo, pero con vinculación entre ambos grupos, siendo Alemania y Nueva Zelanda –a partir de la reforma de 1993– ejemplos de este último sistema (Altman, David, 2008, op.cit.).