

¿Qué diría John Rawls del sistema binominal?

Patricio Navia¹

General Studies Program, New York University

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales

patricio.navia@nyu.edu

Octubre 24, 2005 (9719 palabras)

¿Qué pensaría John Rawls del sistema electoral que existe en Chile? ¿A qué conclusiones podemos llegar a partir de la teoría de Rawls sobre los efectos que tiene el sistema electoral en la distribución de escaños y representación política a partir de la teoría de justicia de Rawls? En lo que sigue, después de hacer una breve presentación de la teoría de la justicia de Rawls, me aboco a analizar el sistema electoral chileno utilizando los criterios planteados por el celebrado filósofo estadounidense. Sugiero que Rawls hubiera favorecido la idea de darle una cierta representación a la primera minoría, pero que la exclusión de todos los partidos minoritarios hubiera producido su abierto rechazo. Siguiendo los preceptos de la teoría de la justicia, la representación que otorga el sistema binominal a los partidos minoritarios es algo positivo. Pero la distorsión que produce el binominal al otorgar una igual representación a los dos partidos/coaliciones más votados, excluyendo a los grupos minoritarios, no se conlleva con los principios que privilegia la teoría de la justicia.

I. La teoría de la justicia de Rawls

Catalogada como una teoría de contrato social (Konow 2003: 1189), la teoría de la justicia de Rawls “incorpora una preocupación por el bienestar de los miembros menos privilegiados de la sociedad.” Basada el principio de proveer las necesidades básicas a todos los ciudadanos, la teoría de la justicia de Rawls está en una posición contrapuesta a teorías de la justicia utilitarias, que maximizan la eficiencia.

Pero a diferencia de otras teorías de contrato social, Rawls no se basa en elementos normativos altruistas. Para Rawls, incluso las personas que son motivadas por consideraciones egoístas pueden favorecer una justicia distributiva como la que él propone. En ese sentido, en la medida que supone que los actores son seres racionales que buscan maximizar sus propios intereses, la teoría de la justicia de Rawls se asemeja a las teorías utilitarias que maximizan la eficiencia. Pero en tanto la teoría de la justicia de Rawls está preocupada del bienestar de los menos afortunados, sus objetivos se asemejan a varias de las teorías de contrato social.²

¹ Agradezco a Agustín Squella la invitación a pensar y escribir sobre este tema. A Marcelo Alegre, Claudia Heiss y Roberto Gargarella agradezco las conversaciones que hemos tenido sobre el pensamiento de Rawls. Mis impresiones sobre el sistema binominal se han beneficiado de incontables conversaciones con Cristobal Aninat, Alfredo Joignant, David Altman y Andrés Velasco. Naturalmente, cualquier error u omisión en este artículo es de mi sola responsabilidad.

² Para una discusión de este punto y en general para una excelente discusión sobre las críticas que se han hecho a la teoría de Rawls, ver Gargarella, 1999.

Para sintetizar, tal vez excesivamente, la teoría de la justicia de Rawls, imaginemos que todas las personas nos ubicamos inicialmente en un lugar imaginario—una *posición original*, en palabras de Rawls—donde no podemos ser afectados por las distorsiones que producen los propios intereses personales que nos afectan sobre nuestras particulares concepciones de mundo. Así, para lograr que no esté contaminada por nuestros intereses egoístas, esta posición original se debe encontrar protegida por un *velo de ignorancia*. Dicho velo permite que desconozcamos las características físicas y sociales que poseemos individualmente y en cambio abordemos los problemas desde una perspectiva donde nos veamos obligados a ponernos en los zapatos de personas que poseerán características diferentes y seamos así capaces de concordar, como actores racionales, principios de justicia. Ya que el velo de ignorancia nos impide saber cuál es nuestra posición verdadera, en tanto somos actores racionales, tomaremos en cuenta todas las posiciones posibles que existen en la sociedad. Como tampoco conocemos la distribución de probabilidades sobre los atributos que tendremos, nuestra decisión racional al concordar un criterio de distribución de recursos escasos inevitablemente tomará en cuenta la posición de los menos aventajados de la sociedad. El velo de ignorancia en la posición inicial hace que actores racionales que buscan avanzar sus propios intereses terminen apoyando distribuciones de recursos que se preocupan de las necesidades de los menos afortunados.

Ahora bien, como ya señalaba, Rawls supone que todos los actores son racionales y que buscan privilegiar sus intereses. Los seres humanos, en el mundo de Rawls, no son altruistas. Al contrario, son personas cuyo interés está en optimizar los beneficios que van a recibir en tanto pertenezcan a ciertos grupos y posean determinados atributos. La teoría de justicia de Rawls no precisa de seres altruistas. La clave en la teoría de Rawls es el velo de ignorancia. En tanto los seres racionales no sepan en qué grupo particular estarán ellos, resulta improbable que vayan a privilegiar arreglos y acuerdos que discriminen contra grupos particulares, toda vez que nadie sabe cuáles serán sus atributos individuales una vez que desaparezca el velo de ignorancia. En ese sentido, para Rawls, mientras más desconocimiento exista sobre los atributos (posición social, género, raza, edad, poder) que tendrán las personas en el futuro, más probable es que los actores lleguen a un acuerdo que busquen proteger a los más débiles.

Ya que Rawls busca la justicia social, le preocupan los elementos distributivos en la forma en que se estructuran las sociedades. Para él, los principios de la justicia son aquellos donde las “personas racionales y libres preocupadas de sus propios intereses aceptarían una posición inicial de igualdad” (1999: 11.) Rawls postula que en la posición original, las personas privilegiarían dos conceptos de justicia. El primero, conocido como el *principio de la igual libertad* (*principle of equal liberty*) enfatiza igualdad de derechos, libertad y oportunidades. El segundo principio, conocido como *principio de la diferencia*, postula que todos los otros bienes deben ser distribuidos de tal forma que se maximice la posición de los más desaventajados. En teoría de juegos, y en general en la economía, este principio se conoce como maximin.

El principio maximin sugiere que en una distribución o negociación, uno intenta mejorar los resultados que se obtendrán en el peor escenario posible. Por ejemplo, dos personas

que tienen que conjuntamente escoger entre la opción A, donde uno de ellos escogido al azar recibirá 20 años de vida y el otro sólo 10 años de vida adicionales, y la opción B, donde uno de ellos recibirá 22 años de vida adicionales y el otro sólo recibirá 8 años adicionales, la lógica maximin establece que la opción A, la que maximiza el resultado para aquel que queda en la peor posición, será la escogida.

Comprensiblemente, *el principio de la diferencia* de Rawls ha sido cuestionado desde diferentes puntos de vista. Varios economistas han subrayado las complicaciones que este principio tiene a la hora de promover el bienestar colectivo.³ Por ejemplo, ¿qué escogerían los miembros de una sociedad (Chile) detrás del velo de ignorancia? ¿Un país donde el crecimiento económico de los próximos 10 años fuera de 6% para los ricos y la clase media y 5% para los más pobres, o un país donde el crecimiento económico fuera de 12% para los ricos y la clase media y 4,9% para los más pobres? Desde una perspectiva de economía del bienestar (*welfare economics*), una opción donde muchos terminen en una mejor condición pero unos pocos salgan marginalmente perjudicados bien podría ser mejor que una opción que se preocupa de mejorar la situación del grupo sale más perjudicado. Por lo demás, la crítica del *welfare economics* bien pudiera aplicarse a una situación donde—a diferencia de mi ejemplo anterior—las dos opciones en juego sean A) *Los ricos y la clase media crecen al 5% mientras que los pobres crecen a 6%* Y B) *Los ricos y la clase media crecen a un 4,9% mientras que los pobres crecen a un 10%*. De acuerdo al *principio de la diferencia*—maximin—la opción A es mejor que la opción B.

Peor aún, *el principio de la diferencia* también ha sido criticado porque se basa en el supuesto psicológico que las personas protegidas por el velo de ignorancia se preocupan de maximizar los mínimos, excluyendo otros objetivos. Por ejemplo, volviendo a nuestras dos opciones. Si la opción A fuera que *los ricos y la clase media crecen al 5% mientras que los pobres crecen al 4%*, y la opción B fuera *los ricos y la clase media crecen al 15% y los pobres crecen al 4,1%*, el principio de maximin nos debería llevar a preferir la opción B, pese a que terminaría produciendo mucha mayor desigualdad en el país. Aunque las críticas al *principio de la diferencia* parecen ser lo suficientemente sólidas, la teoría de la justicia de Rawls sigue siendo un instrumento sumamente útil y ampliamente utilizado para abordar el problema de la justicia, en particular de la justicia distributiva.

En síntesis, la teoría de la justicia de Rawls supone que, ya que todos estamos protegidos (o cegados) por el velo de ignorancia, los actores racionales que buscan maximizar sus propias funciones de utilidad van a actuar de una forma que proteja a los más desposeídos y desaventajados de la sociedad, pues ellos mismos podrían terminar estando en esa posición. Desde esa perspectiva analítica, ¿qué puede decir la teoría de la justicia de Rawls de los efectos y distorsiones que produce un sistema electoral al momento de transformar votos y voluntad popular en escaños en las instituciones de representación popular? Después de analizar brevemente los orígenes y principales características del sistema electoral utilizado en Chile actualmente, abordo lo que considero sería una correcta lectura desde la perspectiva de la teoría de John Rawls sobre las virtudes y debilidades del sistema binominal.

³ Para un detallado análisis de las críticas a Rawls, ver Gargarella 1999.

II. El sistema electoral binominal⁴

El sistema electoral que rige actualmente para las elecciones legislativas en Chile es uniforme para los 60 distritos de la Cámara de Diputados y las 19 circunscripciones senatoriales. Cada distrito y circunscripción escoge dos escaños, utilizando un sistema de representación proporcional. Cada partido/coalición presenta una lista con un máximo de dos candidatos. Los votantes escogen a un candidato (lista abierta) de entre todas las opciones. Los votos son contados por listas y los escaños asignados a cada lista de acuerdo a la cifra repartidora d'Hondt. Al interior de cada lista, los candidatos son ordenados de acuerdo a su votación individual. Si a una lista le corresponde un escaño, el candidato con mayor votación en la lista obtiene el escaño. Si a una lista le corresponden los dos escaños, ambos candidatos de la lista resultan electos.⁵

Este sistema electoral ha estado en vigencia desde el retorno de la democracia en las elecciones de 1989 y es ampliamente conocido como sistema binominal. Aunque en la práctica sea un sistema de representación proporcional que escoge dos escaños por distrito, las distorsiones que produce lo convierten en una forma muy especial de sistema electoral proporcional. Siendo uno de los menos proporcionales de todos los sistemas electorales, el sistema binominal tiene algunas características similares a los sistemas mayoritarios, aunque en estricto rigor es un sistema de representación proporcional.

Los críticos del sistema binominal a menudo han resaltado el hecho que tanto la magnitud de distrito (2 escaños por distrito) como el mapa electoral fueron diseñados para favorecer a los sectores más propensos a apoyar a los partidos políticos que se identificaban con la dictadura militar (Sigmund, 1993: 185; Garretón, 1991, Nohlen, 1994: 238-242; Collier y Sater, 1996: 381; Siavelis, 1997a: 34; 1997b; 2000: 34-35; y Portales, 2000: 39). Los encargados de diseñar el sistema electoral en el régimen de Pinochet estaban interesados en idear mecanismos que perpetuaran, o mejoraran, las posibilidades de que adherentes pudieran tener una buena representación en la Cámara de Diputados a escogerse en diciembre de 1989. Ya que posee una magnitud de distrito menor al de antes de 1973, algunos lo han descrito como 'semi-mayoritario' (Fernández 1998, Nohlen 1994: 238.) Por otro lado, debido a la reducida magnitud de distrito, el sistema a menudo es asociado con la reducción en el número de partidos e incluso con la consolidación de un sistema bipartidista (Libertad y Desarrollo 2001, Aninat y Navia 2005.)

Por cierto, la discusión sobre el origen del sistema binominal no ha estado exenta de polémica. Aunque la Constitución establecía que cada región escogería dos senadores en forma simultánea, no estipuló explícitamente cómo se escogerían ambos escaños. El artículo 45 de la Constitución señalaba, en su versión original, que "a cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva." Si bien es cierto el artículo no señala que cada región debería constituir un distrito electoral único o que se debía utilizar un sistema de representación

⁴ Esta sección está basada en Cabezas y Navia, 2005.

⁵ Para una explicación de los diferentes sistemas electorales en el mundo: <http://www.aceproject.org/>

proporcional para asignar ambos escaños (como bien subraya Pastor, 2004), sería inusual sugerir que el constituyente tuviera en mente un sistema mayoritario de lista cerrada (los dos escaños para el partido ganador) o pensara subdividir las regiones en más de un distrito (particularmente tomando en cuenta que existen regiones escasamente pobladas donde la comuna capital regional agrupa a la mayoría absoluta del electorado). De hecho, el gobierno militar alegó que el sistema binominal “fue prácticamente consagrado por la propia Constitución para la elección de Senadores” (*Historia de la Ley 18799*, p. 268).

Pero, formalmente, el sistema binominal fue recién adoptado para el Senado en la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios (LOC 18.700) publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1988.⁶ Más tarde, la Ley 18.799 (que modificó la LOC 18.700), promulgada el 26 de mayo de 1989, lo consagró como el sistema para las elecciones de la Cámara de Diputados. Una revisión cuidadosa de la *Historia de la Ley 18.799* deja ver la preocupación tanto del ejecutivo, que envió el proyecto inicial, como de la Junta de Gobierno (que ejercía de poder legislativo a través de sus comisiones legislativas), con el tamaño de distrito—conocido técnicamente como magnitud de distrito—que debía adoptarse para las elecciones de la Cámara de Diputados. De hecho, tan importante era esta consideración que el tamaño de los distritos fue conscientemente omitido de la LOC 18.700. Aunque la ley fue aprobada en abril de 1988, los mecanismos que rigen la forma en que se escogen los miembros de la Cámara de Diputados fueron promulgados después que se verificaron los resultados del plebiscito de 1988. No obstante, cuando el presidente Pinochet envió su mensaje a la Comisión Legislativa que debía abocarse a discutir la fórmula electoral para la composición de la Cámara de Diputados en agosto de 1988 (*Historia de la Ley 18.799*), dos meses antes del plebiscito, la intención del ejecutivo era clara a favor de un sistema de dos escaños por distrito. El mensaje del ejecutivo así lo hace evidente:

“La iniciativa tiene por finalidad establecer un sistema electoral mayoritario, que de expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca el pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos. Por lo anterior, el proyecto establece un sistema electoral uniforme que se aplique simultáneamente—en unas mismas elecciones, ya que así se desprende del texto de la Constitución Política—y que permita elegir pocos diputados por distritos, *concretamente dos en cada uno de ellos*” (*Historia de la Ley 18799*, p. 39, el destacado es mío)

En el informe técnico que se entregó a la comisión de la Junta junto al mensaje del ejecutivo se repetía la explicación para justificar la elección de un sistema de dos escaños por distrito.

“¿Es indiferente para el país tropezar nuevamente con las situaciones electorales y partidistas de la década anterior a 1973, caracterizada por una competencia

⁶ Para revisar una copia de la ley electoral ir a: <http://www.servel.cl/servel/index.aspx?channel=125>

absurda por ser y parecer cada vez más extremista? ¿No es necesario acaso superar los excesos de ideologismos y abrir camino a un mayor pragmatismo y a una mejor coexistencia entre diferentes perspectivas y puntos de vista? ¿En fin, no es indispensable que el sistema, si no cree, por lo menos favorezca la moderación en los planteamientos políticos y de lugar, de una vez por todas, a que el protagonismo de la política chilena lo tengan las posiciones más moderadas?” (*Historia de la Ley 18.799*, p. 48)

Al argumentar contra la representación proporcional que existía en Chile hasta 1973, el Informe Técnico señalaba que los sistemas proporcionales,

“Cualquiera que sea la modalidad que adopten y por otros mecanismos con que se complementen, conducen fatalmente al multipartidismo excesivo y al fomento de ideologismos, que detienen el progreso nacional, desvían la atención de los reales problemas, confunden a la opinión pública con pseudo soluciones, meramente intelectuales, sin arraigo serio en la realidad de la naturaleza del hombre y de la sociedad, ni en sus imperiosas necesidades, favoreciendo la demagogia al impedir al pueblo discernir sobre las cuestiones fundamentales” (*Historia de la Ley 18.799*, p. 49).

El Informe Técnico rechazó la adopción de un sistema uninominal, de un diputado por distrito, y de un sistema proporcional de tres escaños por distrito, argumentando que,

“Con atención a que ella daría paso a la posesión de la Cámara por una mayoría incontrarrestable, a la cual no podría ponerse freno con ningún quórum constitucional. Asimismo, se descarta la elección de tres diputados por distrito, toda vez que un sistema tal permite ratificar la relación electoral que ya experimentamos, en que más de los dos tercios se alejan del centro...” (*Historia de la Ley 18.799*, p. 51)

Al presentar las modificaciones a la LOC para ser aprobadas, meses después del plebiscito de 1988, la Cuarta Comisión Legislativa de la Junta entregó un documento explicando sus motivos para adoptar pequeños cambios a la legislación inicialmente enviada por el ejecutivo, y justificando la fórmula de dos escaños por distrito de la siguiente forma,

“Considerando la necesidad que tiene el país de salir, en definitiva, del subdesarrollo político, económico y social, se estima del todo conveniente configurar un sistema que asegure, por una parte, la gobernabilidad del país y la eficiencia del Poder Legislativo y, por la otra, la representación de las minorías sin el peligro del bipartidismo” (*Historia de la Ley 18.799*, p. 267)

Aduciendo incluso a razones de coherencia constitucional, el texto de la Cuarta Comisión Legislativa justificó la adopción del sistema binominal de la siguiente forma,

Es necesario tener presente que el sistema mayoritario binominal fue prácticamente consagrado por la propia Constitución para la elección de Senadores, y que el mismo es más afín con el sistema presidencial previsto en la Carta Fundamental, al contrario de lo que ocurre con los sistemas proporcionales, que resultan más apropiados para los sistemas políticos de carácter parlamentario” (*Historia de la Ley 18.799*, p. 268).

Así, el gobierno militar optó por un sistema que facilitaba la representación de partidos minoritarios, evitando que el partido mayoritario lograra el control absoluto de los escaños en el Congreso. Pero como discutimos a continuación, la estructura de incentivos del binominal terminó por privilegiar tanto el alejamiento de los partidos del centro y la moderación política—comparado con lo que hubiera ocurrido de haberse adoptado un sistema uninominal—como la utilización del sistema electoral como un seguro contra la derrota electoral. Como muestro brevemente a continuación, el sistema binominal no logra los objetivos del diseñador electoral pues no constituye un *sistema electoral mayoritario*, no contribuye a la formación de un sistema bipartidista, no favorece la *moderación de todos los actores políticos* ni evita que se reproduzca *la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado* (*Historia de la Ley 18799*, p. 39.) Es más, el sistema binominal constituye un seguro contra la derrota, al permitir convertir una minoría electoral en una representación del 50% de los escaños en cada distrito.

El binominal es un sistema de representación proporcional donde cada entidad electoral posee una magnitud de distrito de dos escaños (Jones 1995, Magar, Roseblum y Samuels, 1998). La única diferencia con el sistema de representación proporcional existente antes de 1973 radica en el número de escaños que escoge cada distrito. Mientras antes del quiebre democrático, la gran mayoría de los distritos escogía un número igual o superior a los 3 escaños (salvo dos distritos que al escoger dos escaños cada uno constituían *distritos binominales*), el sistema actual establece que todos los distritos escogen el mismo número de legisladores, dos escaños por distrito.

Respecto al efecto reductivo en el sistema de partidos, si el objetivo hubiera sido producir un sistema bipartidista, la elección natural hubiera sido la adopción de un sistema uninominal. Pero como queda en evidencia en el Cuadro 1, que simula los resultados electorales entre 1989 y el 2001 suponiendo distritos uninominales, la Concertación hubiera obtenido la primera mayoría en un número sustancial de distritos en todas las elecciones. Los resultados del plebiscito de 1988 también reflejan un predominio de la Concertación. Aunque el No derrotó al Sí sólo en 151 de las 335 comunas del país (45%), ellas congregaban al 77% de los 7,4 millones de electores inscritos. En 1989, el candidato presidencial de la Concertación logró la victoria en 209 comunas (69%). Si hubieran existido 120 distritos uninominales de un número relativamente comparable de electores, la Concertación habría logrado la victoria en alrededor de 80 a 100 distritos, suponiendo que éstos hubieran sido diseñados sin intención de sobre-representar a los partidos de derecha. Un sistema uninominal en las parlamentarias de 1989 hubiera producido una abrumadora victoria para la Concertación.

Cuadro 1. Simulación de resultados, con 60 distritos uninominales, 1989-2001

# Distritos donde coalición ganadora obtuvo primera mayoría de votos acumulados							
	1988	1989	1993	1997	1999	2000	2001
Concertación	45	55	53	48	32	48	36
Alianza	15	4	17	12	28	12	23
Otros	--	1	--	--	--	--	1
Total	60	60	60	60	60	60	60

Fuente: Cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>

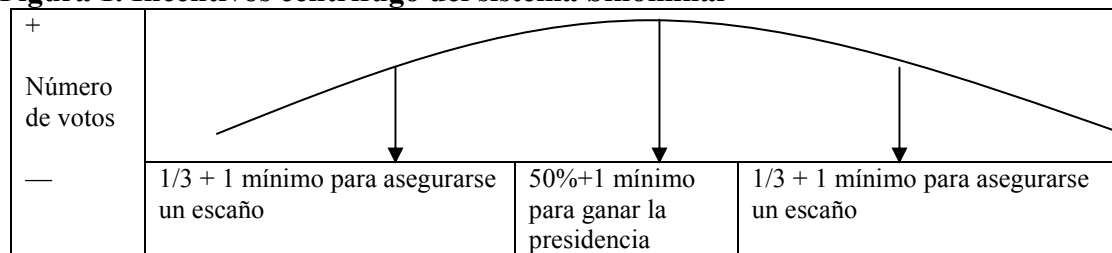
Naturalmente, la simulación puede llevar a engaños. De haberse utilizado un sistema mayoritario, la Concertación no necesariamente habría logrado esa *mayoría incontrarrestable* que temía el gobierno militar. Ya que el tamaño de los distritos hubiera disminuido, las coaliciones se hubieran visto obligadas a presentar candidatos moderados que fueran capaces de obtener una mayoría de votos. De la misma forma que algunos suponen que los partidos políticos, actuando en forma racional, tenderían a romper las coaliciones actuales en caso de adoptarse un sistema de representación proporcional con más escaños en cada distrito, los partidos también deberían actuar racional y estratégicamente ante los incentivos de un sistema mayoritario y deberían presentar candidatos más moderados que tuvieran mejores opciones de alcanzar la primera mayoría en cada distrito. Por eso, resulta peligroso llegar a conclusiones sobre los verdaderos efectos en la distribución de escaños que producirían determinados cambios al sistema electoral basados exclusivamente en simulaciones de este tipo.

Así y todo, pese a no reconocerlo en la *Historia de la Ley 18.799*, la predominancia electoral de la Concertación fue una de las razones por las que el gobierno militar optó contra un sistema mayoritario. Pero es importante señalar que dicha predominancia electoral de la Concertación también constituye un resultado de la adopción del sistema binominal. Ya que no es preciso obtener una mayoría de votos para asegurarse un número satisfactorio de escaños en cada distrito, la coalición de derecha no tiene incentivos para buscar una votación mayoritaria. El binominal elimina los incentivos para buscar apoyo mayoritario en cada distrito. En cambio, el sistema permite que a los partidos obtener la mitad de los escaños en cada distrito con una votación inferior al 50%.

Respecto al efecto moderador en el sistema de partidos, el binominal tiene incentivos estructurales que llevan a la polarización más que la convergencia hacia el votante mediano (Magar, Rosemblum y Samuels, 1998.) La Figura 1 muestra los incentivos centrífugos del sistema binominal, comparados con los incentivos centrípetos del sistema uninominal. Mientras que en el uninominal un candidato necesita obtener una mayoría absoluta de los votos para asegurar el escaño, en el binominal basta con un $1/3 + 1$ de los votos. Con esa cantidad se puede obtener un 50% de los escaños en el distrito. Al igual que otros sistemas de representación proporcional, los incentivos para la polarización, asociados con una barrera de entrada menor que en los sistemas uninominales, quedaron enraizados en el Artículo 45 de la Constitución que establece la elección concurrente de dos senadores por Región. Es cierto que al compararse con el sistema utilizado antes de 1973, la barrera de entrada es más alta en la Constitución de 1980. Mientras que antes bastaba con un 16,7% de la votación para asegurarse un escaño senatorial, ahora basta

con un tercio de la votación para lograrlo. Pero antes de 1973 se requería más del 50% de la votación para asegurarse, unilateralmente, una mayoría de escaños en cada circunscripción senatorial, mientras que a partir de 1980 basta con un tercio de los escaños para evitar que alguien pueda obtener una mayoría de los escaños en cada circunscripción.

Figura 1. Incentivos centrífugo del sistema binominal



Fuente: elaboración propia.

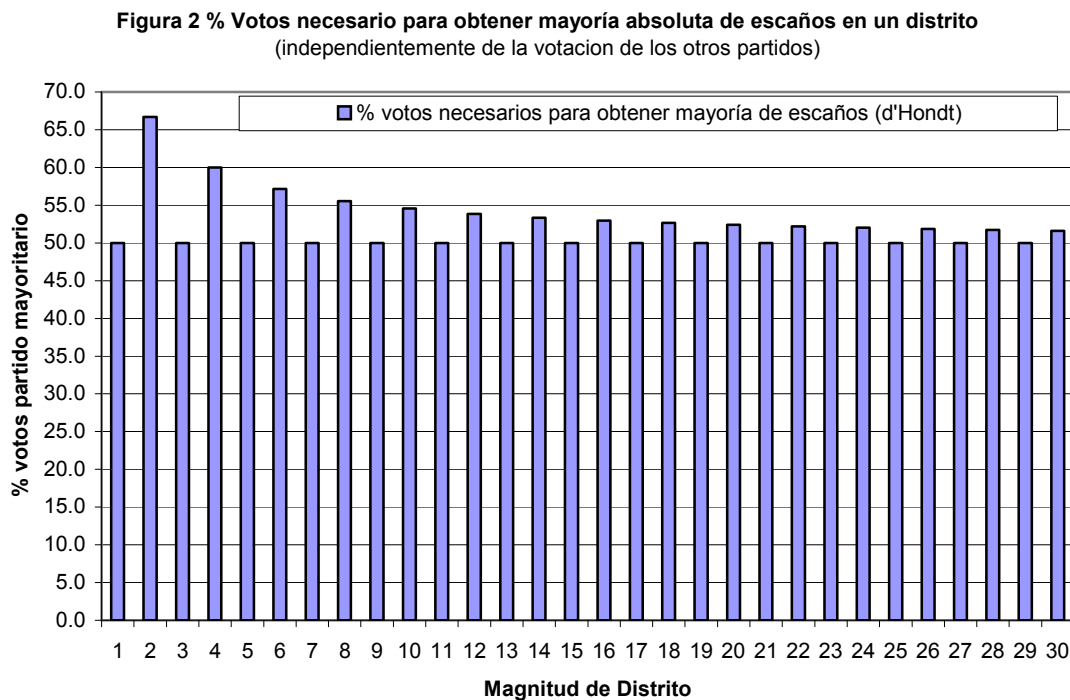
Ahora bien, como acertadamente señala Jones (1999), cuando se celebran en forma concurrente, la presencia de candidatos presidenciales contribuye a disminuir la proliferación de candidatos y partidos en las contiendas legislativas. La simultaneidad de las contiendas presidenciales y legislativas contribuye a aminorar el efecto multiplicador que tiene un sistema de representación proporcional en el número de candidatos y partidos que compiten. En ese sentido, bien pudiera argumentarse que la disminución en el número de partidos que compiten en Chile después de 1989 respecto a lo que ocurría antes de 1973 tiene más que ver con la simultaneidad de las contiendas presidenciales y legislativas que con la adopción de un sistema electoral diferente al que existía antes.

Por los incentivos que fomenta, el **sistema binominal puede ser considerado como un seguro contra la derrota electoral**. A diferencia de los distritos uninominales, donde el ganador se lo lleva todo, en sistemas de representación proporcional el costo de una derrota no significa perder todos los escaños en cada distrito. Mientras mayor sea la magnitud de distrito, mayor es la posibilidad de obtener escaños, aún si el partido obtiene una baja votación. En el caso de Chile es evidente, como señalan las propias citas de la comisión redactora de la ley, que la instancia legislativa rechazó la opción de distritos uninominales precisamente porque esperaba un apoyo electoral minoritario. Pero no basta con lograr algunos escaños en el legislativo. La intención de aquel que escoge la ley electoral es lograr un número suficiente de escaños para ejercer una posición de veto a las iniciativas legislativas de la mayoría.

Al escoger una magnitud de dos escaños por distrito, la dictadura hizo muy difícil que un partido pudiera convertir una mayoría de votos en una mayoría de escaños en cada distrito. Un partido necesita obtener más de 2/3 de los votos para asegurar ambos escaños en el sistema binominal. Ahora bien, si hay más de dos partidos (o coaliciones) en competencia, la barrera para asegurar los dos escaños disminuye, en la medida que la votación que no va al partido mayoritario se divide en más de un partido de oposición. Pero si uno desconoce el número de partidos que participarán en una contienda electoral,

una postura que minimiza los riesgos es asumir que todos los votos que no vayan al partido del diseñador electoral irán a un solo partido de oposición.

Así, el sistema fue diseñado como un seguro contra las mayorías. Como muestra la Figura 2, cuando la magnitud de distrito es 2, la posibilidad de transformar una mayoría electoral en una mayoría en el número de escaños es más difícil que bajo cualquier otra magnitud de distrito, usando cualquier cifra repartidora. Si el que determina las leyes electorales no tiene certeza sobre el apoyo popular para su propio partido, puede escoger leyes que obstaculicen a cualquier partido obtener una mayoría de los escaños, aún si ese partido posee una mayoría de votos. Por cierto, en la medida que aumenta la magnitud de distrito, la barrera de votos necesaria para transformar una mayoría electoral en un control mayoritario de escaños disminuye. Así, si la magnitud de distrito es de 4 escaños, el mínimo de votos necesarios para controlar una mayoría de los escaños (3 escaños) es de 60%. Si en cambio la magnitud del distrito es 8, un partido asegura una mayoría de los escaños (5) con un 55,6% de la votación.



Fuente: elaboración propia

Los resultados de las elecciones al Senado presentan evidencia concluyente de la forma en que el sistema binominal funciona como un seguro contra la derrota. En todas las elecciones celebradas desde 1989, la coalición de derecha recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en un 8,6% en promedio a su porcentaje de votos. A su vez, la Concertación recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en un 1,1% a su votación nacional. Así pues, el efecto de distorsión del sistema electoral, con su evidente diseño para evitar premiar con escaños adicionales a la coalición más

votada constituye, un eficiente sistema de seguro contra una derrota electoral. Pese a haber promediado solamente un 38,2% de los votos en las cuatro elecciones senatoriales celebradas en el país, la Alianza por Chile logró obtener un promedio de 46,8% de los escaños al Senado. Esto significa que la Alianza logró un 22,5% más de escaños que de votos en el periodo.⁷ La Concertación, en cambio, con un promedio de 52,8% de votos, logró un promedio de 53,2% de los escaños en la Cámara Alta. La diferencia entre votos y escaños para la Concertación fue mínima, mientras que para la Derecha la votación de ese sector se vio sustancialmente sobre representada en el porcentaje de escaños recibidos por el sector.

Cuadro 2. Resultados y asignación de escaños, elecciones senatoriales 1989-2001

	1989		1993		1997		2001	
	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños
Concertación	54,6	57,9	55,5	50	49,9	55	51,3	50
Alianza	34,9	42,1	37,3	50	36,6	45	44,0	50
Otros	10,5	0	7,2	0	13,5	0	4,7	0
Total	100	#38	100	#18	100	#20	100	#18

Fuente: cálculos de los autores con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>

El sistema binominal puede ser comparado con un efectivo seguro contra una derrota electoral. Una coalición que teme ser minoritaria adopta un sistema electoral que le permite mantener la mitad de los escaños en cada distrito con tal de que obtenga un determinado número de votos (más de un 1/3 de la votación). Pero como todo seguro contra calamidades, si la coalición obtiene una mayoría de los votos en cada distrito, el costo de haber contratado el seguro obliga al partido a no ver su mayoría electoral transformada en una mayoría en la distribución de escaños en ese distrito. Aunque obtenga una mayoría de los votos, a menos que logre obtener el doble de votación de todas las otras coaliciones o partidos, la coalición ganadora logrará sólo la mitad de los escaños en ese distrito.

Desde esta perspectiva, el sistema electoral binominal puede ser visto como un arreglo maximin de distribución de escaños y por lo tanto pudiera ser favorecido por el *principio de la diferencia* de John Rawls. Pero como argumento en la siguiente sección, al ser analizado desde una perspectiva estrictamente rawlsiana, el sistema electoral binominal no logra satisfacer los criterios de justicia que planteó el celebrado filósofo estadounidense.

III. Analizando el binominal desde la teoría de la justicia de Rawls

La teoría de la justicia de Rawls puede ser resumida, de una forma tal vez demasiado simplista, en tres conceptos fundamentales. Estos tres pilares fundamentales son el

⁷ La diferencia entre el 38,2% de votos y el 46,8% de escaños representa el 22,5% de bonificación sobre la votación obtenida por ese sector.

principio de igual libertad, el principio de la diferencia y el procedimiento del velo de ignorancia en una posición original, que es el mecanismo que permite determinar los dos principios. En lo que sigue evalúo los orígenes, principios rectores y efectos del sistema binominal partiendo de cada uno de esos tres principios. Alego que debido a que fue adoptado sin que se respetara el principio del velo de la ignorancia, el sistema binominal no es consistente con la teoría de la justicia de Rawls, aunque en abstracto el binominal bien pudiera ser consistente con el principio de la diferencia.

El binominal y el velo de ignorancia

Como demuestro en la sección anterior, el sistema binominal no fue producido detrás del velo de ignorancia. Muy por el contrario, la evidencia que tenemos respecto a los motivos que llevaron al gobierno militar a diseñar el sistema electoral de dos escaños por distrito es concluyente respecto a las consideraciones estratégicas que lo motivaron. El gobierno militar escogió el sistema binominal precisamente debido a consideraciones estratégicas que suponían que los partidos afines al gobierno militar serían minoritarios en futuras elecciones en Chile. La discusión que acompaña la propuesta de sistema electoral que envió el ejecutivo a la comisión legislativa de la Junta de Gobierno en 1988 (citada anteriormente), donde proponía la creación de un sistema *“que de expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca el pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos”* no pretendía tomar una posición protegida por el velo de ignorancia sobre el desarrollo futuro del sistema de partidos. Al contrario, la postura del gobierno era directamente intervencionista en tanto buscaba promover la formación de un sistema de partidos determinado.

Después de rechazar un sistema mayoritario (los únicos sistemas mayoritarios son aquellos donde se escoge un escaño por distrito), el gobierno militar propuso en el documento enviado a la Comisión Legislativa de la Junta de Gobierno la creación de un sistema de dos escaños por distrito, donde existiera representación para “las grandes corrientes de opinión.” Pero la preocupación por otorgar representación a las minorías que está presente en todos los sistemas de representación proporcional entraba en directa oposición a la motivación del gobierno militar de producir un efecto reductivo en el número de partidos en el sistema político chileno. Por un lado, el gobierno militar quería otorgar representación a las minorías. Pero por otro, la dictadura de Pinochet quería evitar que se propagara el número de partidos políticos. La decisión de crear distritos con dos escaños permitía introducir elementos que contribuyeran significativamente a reducir el número de partidos políticos, pero también otorgaba representación sólo a la primera mayoría relativa. Se entregaba representación al segundo partido, pero se excluía a todos los otros partidos minoritarios. Peor aún, la representación que recibía la primera mayoría relativa y la segunda mayoría relativa sería casi siempre idéntica. El partido/coalición que obtuviera el primer lugar recibiría la misma cantidad de escaños en cada distrito que aquel que lograra el segundo lugar.

Naturalmente, uno podría sugerir que dicha decisión se tomó mucho antes de que el gobierno militar supiera que los partidos de derecha tendrían votación minoritaria en el electorado. De hecho, ya en la Constitución de 1980 se estableció que cada región constituiría una circunscripción senatorial y que escogería, en forma concurrente, a dos senadores. Pero la evidencia parece indicar que el gobierno militar optó por aplicar el sistema binominal a las elecciones en la Cámara de Diputados precisamente porque podía anticipar que los partidos de derecha proclives al régimen militar no lograrían tener apoyo mayoritario en la primera elección democrática programada para 1989, pero que si podrían asegurar suficientes votos para lograr alrededor del 40% del apoyo popular.

La decisión de adoptar el sistema binominal se tomó meses antes del plebiscito de 1988, cuando las encuestas y los sondeos de opinión indicaban que aunque probablemente no contaría con una fácil mayoría en una elección, el apoyo al general Pinochet se consolidaba sobre la barrera del 40% de la votación. Independientemente de los resultados de la elección, dado que el apoyo a su gobierno bordeaba el 40% de la votación, el gobierno militar bien pudo haber querido adoptar un sistema electoral que constituyera un seguro contra la derrota. El sistema binominal satisfacía esa condición. Para un partido/coalición que esperaba tener al menos el 40% de los votos, un sistema de representación proporcional de dos escaños por distrito era un buen seguro. Como además sabía que tendría la potestad de nombrar 9 miembros del Senado y que además existían una serie de otras leyes de amarre que aseguraban y protegían sus intereses, el gobierno militar prefirió reducir la incertidumbre que producía una distribución desconocida de las preferencias electorales de los chilenos. Para eso, adoptó un sistema electoral que hacía muy difícil que una mayoría electoral se pudiera transformar en un control mayoritario de los escaños en ambas cámaras. Con esto, el gobierno militar renunciaba a poder contar con un apoyo mayoritario en la Cámara, toda vez que sería muy difícil que una apretada victoria electoral se transformara en un control mayoritario en el número de escaños en la Cámara. Pero como el gobierno militar buscaba más bien evitar que los otros tuvieran mayoría, la adopción del sistema binominal hacía sentido. Ya que el sistema binominal constituye un efectivo seguro contra la derrota, y considerando que existían una serie de mecanismos institucionales que restringirían la acción del próximo presidente (en caso que Pinochet perdiera el plebiscito de 1988), el gobierno militar optó por el sistema electoral que más le convenía a los partidos de derecha, uno que evitara que la oposición democrática pudiera—en caso de tenerla—transformar una mayoría electoral en un control mayoritario de la Cámara de Diputados.

El primer pilar en la teoría rawlsiano que debe existir para satisfacer los criterios de la teoría de la justicia es la existencia del velo de ignorancia. En la discusión que rodeó la adopción del sistema electoral binominal en 1988, el gobierno militar no estuvo protegido por dicho velo de ignorancia. El sistema binominal fue expresamente preferido sobre otros sistemas porque el gobierno militar sabía que beneficiaría—o al menos protegería—los intereses de los partidos de derecha. Ausente el velo de ignorancia, el gobierno militar adoptó el sistema electoral que más conveniente resultaba para proteger y defender los intereses de los partidos afines a la dictadura. Porque no hubo velo de ignorancia, sino que muy por el contrario las consideraciones sobre cómo favorecer más a los partidos leales a la dictadura primaron a la hora de escoger el sistema electoral, la adopción del

sistema binominal no satisface el primero de los tres conceptos clave de la teoría de la justicia de Rawls.

El binominal y el principio de igual libertad

Ya que el sistema binominal fue diseñado para privilegiar los intereses de los partidos de derecha y su adopción fue resultado de la decisión unilateral del gobierno militar, resulta difícil separar su origen de sus efectos. Pero como debería ser también fácil de entender, los efectos que inicialmente se buscaron producir al adoptar el sistema binominal bien pudieran ser distintos de los efectos que eventualmente produjo dicho sistema en el comportamiento de los partidos.

Porque los partidos políticos son capaces de reaccionar estratégicamente a los efectos de distorsión que producen distintos sistemas electorales, la dinámica electoral que existe en cada país no tiene por qué estar enteramente condicionada por los incentivos que produce el diseño institucional. Por ejemplo, en el caso de Chile, el sistema electoral binominal no ha producido una reducción en el número de partidos que existen en nuestro sistema político. Si antes de 1973, con un sistema electoral diferente, el número de partidos con representación parlamentaria fluctuaba entre un mínimo de 5 y un máximo de 8 (al menos durante los últimos 10 años de la democracia pre-1973), el número de partidos con representación parlamentaria en Chile ha fluctuado entre un mínimo de 6 y un máximo de 9 con posterioridad a 1990.

En parte, esto ha sido posible porque en 1989 se adoptó también una reforma a la ley electoral que permitió la formación de pactos electorales entre dos o más partidos para enfrentar elecciones parlamentarias. Como dichos pactos permitían que los partidos omitieran presentar candidatos en determinados distritos y en cambio apoyaran a los candidatos de otros partidos afines, el número de partidos que logró mantener representación parlamentaria fue sustancialmente superior a lo que originalmente habían previsto los diseñadores del sistema binominal. Es verdad que estos partidos se vieron obligados a formar coaliciones electorales que, eventualmente, han devenido en coaliciones políticas altamente estables. De hecho, la gran mayoría de los escaños parlamentarios (más del 98% de los casos en el Cámara y el 100% de los casos en el Senado) han sido siempre obtenidos por partidos que pertenecen a las dos principales coaliciones políticas que se formaron y consolidaron en el país a partir de 1989: la derechista Alianza por Chile y la centro-izquierdista Concertación de Partidos por la Democracia.

Pero así y todo, los partidos han sido capaces de sobrevivir como entidades propias con su propia identidad y diferencias ideológicas claras—o al menos diferencias de identidad claras—respecto a los otros partidos que forman las coaliciones electorales. Esto es, los partidos han sido capaces de adaptarse a los incentivos y requisitos que establece el sistema electoral y han logrado sobrevivir pese a que el sistema es claramente conducente a la reducción en el número de partidos que existen en el país. En ese sentido, el principio de igual libertad, que en este caso debiera ser entendido como la libertad para que los

partidos políticos existan como entidades propias y únicas, parece no ser contradictorio con el sistema electoral binominal. Los partidos tienen derecho a existir, todos ellos. Basta con satisfacer ciertos requisitos mínimos de votación u apoyo popular para que todas las corrientes ideológicas puedan existir.

Los partidos políticos en Chile son regidos por la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOCPP) del 23 de marzo de 1987.⁸ Promulgada en plena dictadura militar, la LOCPD fue diseñada y escrita con el objetivo de restringir y limitar el accionar de los partidos políticos más que con la idea de regular efectiva y eficazmente su comportamiento y actividades. Para constituirse como tales, los partidos políticos deben reunir un número de adherentes inscritos en el registro electoral que sea equivalente al menos al 0,5% de los votantes que participó en la última elección a diputados. La ley además establecía que este requisito del 0,5% debía ser cumplido en al menos 8 de las 13 regiones del país. Así, los partidos no precisaban obtener firmas en todas las regiones del país para lograr obtener su reconocimiento legal. La ley introducía además el concepto de partidos políticos regionales. Estos partidos, que igual podían tener presencia y representación a nivel nacional, necesitaban cumplir el requisito del 0,5% de firmas en al menos 3 regiones contiguas.

Estos requisitos terminaron ofreciendo pocos impedimentos para aquellas agrupaciones que buscaban convertirse en partidos políticos. De hecho, el 8 de febrero de 1988 (menos de un año después de promulgada la ley), Renovación Nacional logró los requisitos necesarios para constituirse en partido político. El PDC cumplió los requisitos y se constituyó como partido el 2 de mayo, mientras que el PPD lo logró el 9 de mayo de ese mismo año. Aunque hubo otras agrupaciones que también lograron constituirse en partidos políticos tempranamente (como el PH y el Partido Radical), ninguna de ellas ha logrado sobrevivir en su composición (y nombre) inicial de la forma que lo han hecho RN, el PDC y el PPD. La UDI se constituyó como partido el 3 de mayo de 1989, poco después de separarse definitivamente de RN en 1989. Cuando en julio de 1989 fue derogado el artículo 8 de la Constitución—que proscribía a los partidos de orientación marxista—entonces también lograron su inscripción el Partido Socialista (19 de octubre de 1990) y el Partido Comunista (31 de diciembre de 1990).

Aunque el número de partidos políticos que ha existido en Chile ha variado desde 1989 hasta la fecha, ha habido 8 partidos que se han mantenido relativamente estables como entidades políticas formalmente reconocidos por el Servicio Electoral. En la derecha, RN y la UDI se han mantenido como los dos partidos más importantes. En la Concertación, el PDC, PPD, PS y PRSD (fusión del Partido Radical y la Social Democracia en 1994) se han mantenido como los principales socios de la coalición. Y en la izquierda extra-parlamentaria, el PC y el PH se han logrado mantener como entidades políticas formalmente reconocidas. Aunque solo 6 de esos partidos tienen representación en el parlamento, los 8 han logrado que algunos de sus candidatos salgan electos a puestos de representación popular en contiendas municipales.

⁸ Esta y todas las otras leyes orgánicas constitucionales pueden ser revisadas en el portal de la Biblioteca del Congreso en <http://www.bcn.cl>

Una vez que se forman, los partidos políticos precisan cumplir con ciertos requisitos formales para seguir existiendo. Aunque la lista de requisitos es amplia, la condición verdaderamente difícil de cumplir guarda relación con la necesidad de alcanzar al menos el 5% de los votos en cada elección a diputados. Dicho mínimo electoral debe ser alcanzado en al menos 8 regiones, en caso de los partidos nacionales, o al menos en 3 regiones contiguas, en caso de los partidos regionales. Aunque uno pudiera suponer que dicha condición constituye una barrera relativamente alta de alcanzar para partidos pequeños, una conveniente reforma a la LOCPP fue adoptada en 1997 (Ley 19527 de octubre de 1997). Esta reforma, promulgada meses antes de la elección parlamentaria de ese año, estipula que un partido que no alcance el 5% de la votación pero que logre escoger a 4 parlamentarios (entre senadores y diputados) mantiene su condición de partido legal. De esta forma, los partidos que escogen parlamentarios están liberados de la necesidad de alcanzar una votación mínima en al menos 8 regiones del país.

Si bien existen otros requisitos que los partidos deben satisfacer para poder mantener su existencia legal, en general éstos son más bien formales y simbólicos. Por ejemplo, la Constitución todavía permite al Tribunal Constitucional sancionar la inconstitucionalidad de partidos políticos que “no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política” (Artículo 19, número 15). Pero ningún partido ha sido declarado inconstitucional desde el retorno de la democracia.

Así, aunque el sistema binominal no tiene una relación directa con el principio de igual libertad, los requisitos legales que existen en Chile para crear y organizar partidos políticos parecen no atentar contra la igual libertad de las personas a formar sus propias organizaciones políticas. No obstante, el que exista amplia libertad para formar partidos políticos no significa que todos los partidos tendrán las mismas posibilidades de lograr ocupar puestos de representación popular. Pero esa es una cuestión que tiene mucho más que ver con el *principio de la diferencia* que con el principio de igual libertad.

El binominal y el principio de la diferencia

El más controvertido de los principios de la teoría de la justicia de Rawls es el *principio de la diferencia*. Ya que la lógica del maximin sustenta la premisa de Rawls, para evaluar adecuadamente cómo el sistema binominal satisface o incumple dicho principio tenemos que volver brevemente al concepto del velo de ignorancia.

De acuerdo al ideal de Rawls, al momento de optar por un arreglo distributivo—en este caso, por un sistema electoral—los actores racionales tienen que desconocer la posición que ocuparán una vez que desaparezca el velo de ignorancia. Este desconocimiento incluye, en el caso de los partidos políticos, el porcentaje de votos que recibirán en cada elección. Pero también debiera incluir, para ser fieles con la intención de Rawls, el número de partidos políticos que existirán en el país. Así, a la hora de escoger sistemas electorales, si quieren privilegiar la teoría de la justicia de Rawls, los actores racionales

deberían estar detrás de un velo de ignorancia que proteja tanto la verdadera distribución de preferencias del electorado así como el número de partidos políticos que competirán en una elección. Así vistas las cosas, un sistema electoral que se base en el principio del maximin no podría saber de antemano cuántos votos tendrá cada partido y, todavía más importante, tampoco podrá saber cuántos serán los partidos que compitan en cada elección. Por lo tanto, no podría discriminar, ni a favor ni en contra, de determinados partidos minoritarios. Esto es, un sistema electoral que busque satisfacer el principio de la diferencia no podría suponer de antemano cuántos partidos existirán en el país y por lo tanto no podría privilegiar un determinado número de partidos minoritarios.

Habiendo dicho eso, analizo ahora si el principio de la diferencia es compatible con los sistemas electorales mayoritarios y de representación proporcional. En primer lugar, el *principio de la diferencia* es compatible con un sistema mayoritario en tanto el único escaño en disputa va para el partido que resulte ganador. Esto porque el principio de la diferencia también es compatible con decisiones que implican juegos de suma cero. Cuando un empleador escoge entre dos posibles candidatos para un trabajo que puede realizar solo una persona nadie diría que el perdedor pudiera alegar que la decisión viola el *principio de la diferencia*. Algo similar ocurre cuando los votantes de un distrito, o un país, escogen a alguien que los gobierne. Ya que la democracia supone elecciones periódicas, los que ganan hoy no necesariamente tendrán que ganar mañana. En tanto haya competencia real en las elecciones, el sistema mayoritario es perfectamente compatible con el principio de la diferencia.

Respecto a los sistemas de representación proporcional. Uno podría argumentar que el principio de la diferencia es incompatible con estos mecanismos utilizados para transformar votos en escaños. Por ejemplo, si existen 5 partidos políticos en cada distrito y un sistema electoral permite que se escojan sólo 3 escaños en ese lugar, se podría alegar que dicho sistema electoral es moralmente inferior a uno que permita escoger 4 parlamentarios. Pero ahí bastaría con demostrar que, protegidos por el velo de ignorancia respecto al número de partidos que existirían en el futuro, los diseñadores del sistema electoral determinaron que al escoger 3 escaños por distrito, se promovía tanto la representatividad como la gobernabilidad (los dos objetivos principales que buscan promover los sistemas electorales) al evitar que existieran demasiados partidos. De hecho, en tanto estén debidamente protegidos por el velo de ignorancia, aquellos que diseñan el sistema electoral bien pudieran optar por cualquier tipo de sistemas electorales, incluido, por cierto, el binominal, en tanto no saben cuántos partidos existirán en el país y por lo tanto no saben si efectivamente el sistema discriminará a favor de los partidos chicos que pudieran ni siquiera existir.

Es más, aún si no estuvieran protegidos por el velo de ignorancia respecto al número de partidos que existen en el país y si sólo existieran dos partidos, el sistema binominal sería perfectamente compatible con el *principio de la diferencia*. Ya que satisface perfectamente una lógica maximin cuando existen dos partidos (privilegia al partido que menos votos obtiene), el sistema binominal es perfectamente compatible con la lógica rawlsiana, con o sin velo de ignorancia. Pero si existen más de dos partidos políticos, la compatibilidad del sistema binominal con el *principio de la diferencia* de Rawls depende

exclusivamente de si el sistema fue escogido protegidos por el velo de ignorancia. Si el sistema hubiera sido adoptado por los diseñadores de la futura democracia chilena a fines de los 80 protegidos por el velo de ignorancia, entonces el sistema binominal no sería intrínsecamente incompatible con el *principio de la diferencia*. Aunque el sistema pueda ser legítimamente cuestionado por su lógica de seguro contra la derrota, por la ausencia de competencia que promueve entre las coaliciones y por el poco sentido que le da al voto de los electores en tanto los partidos tienen la capacidad para escoger candidatos privilegiados en los diferentes distritos—entre otros argumentos—lo cierto es que en tanto haya sido escogido por diseñadores electorales protegidos por el velo de ignorancia, el sistema binominal no es necesariamente incompatible con el *principio de la diferencia*.

Pero el binominal sí sería incompatible con el principio de la diferencia en tanto fue adoptado en forma consciente para privilegiar a determinados partidos y para castigar a otros, y no para producir un determinado arreglo en el sistema de partidos que disminuyera su número y evitara que las mayorías electorales se transformaran en mayorías en el poder legislativo (cosa que, siendo deseable, tiene más que ver con la teoría de la democracia que con el principio del maximim). En tanto se pueda demostrar que los diseñadores electorales no estaban protegidos por el velo de ignorancia respecto al número de partidos que existirían en la futura democracia chilena, podemos enfáticamente concluir que el binominal sí viola el principio de la diferencia.

Nótese que aquí no me refiero a que el velo de ignorancia hacía desconocer el apoyo electoral real que obtuviera cada partido. Resulta creíble sugerir que, aunque tuvieran temor de perder, la dictadura no sabía con certeza cuando el gobierno militar envió su propuesta de ley con el sistema binominal a la comisión legislativa respectiva de la Junta de Gobierno en abril de 1988 si ganaría o perdería el plebiscito de 1988 o las elecciones de 1989. No, aquí basta con demostrar que el velo de ignorancia no existía respecto al número de partidos que habrían de existir en la futura democracia chilena para demostrar que, al adoptar el sistema binominal, el gobierno militar no estaba aplicando el principio del maximim para todos los partidos políticos que existían.

Sabiendo que en el país había existido un número de partidos políticos superior a los dos que privilegiaría el sistema binominal, los estrategas del gobierno militar aplicaron la lógica del maximim sólo para proteger los intereses de la derecha política. Por eso, resulta correcto plantear que, aunque en abstracto el sistema binominal no tendría por qué ser incompatible con el principio de la diferencia, en la realidad (en tanto los que lo adoptaron siempre supieron que el número de partidos que competirían en el país sería superior a dos) su adopción demuestra que el principio de la diferencia de Rawls estuvo evidentemente ausente de las consideraciones de la dictadura militar al momento de adoptar el sistema binominal.

El principio de la diferencia busca proteger, a través del criterio del maximin, a los más desaventajados. Al adoptar el sistema binominal a sabiendas que en el país existían más de dos partidos políticos, el gobierno militar violó no sólo el principio del velo de ignorancia sino también, incluso en forma más evidente, el principio de la diferencia, al

privilegiar al segundo partido/coalición que más votos fuera a obtener y castigar con energía a los partidos que obtuvieran menor votación.

Conclusión

En este trabajo he intentado demostrar que el sistema binominal no satisface los requisitos establecidos en la teoría de la justicia de John Rawls. Después de resumir brevemente dicha teoría, identificando los tres principios fundamentales (velo de ignorancia, principio de igual libertad y principio de la diferencia), discutí el sistema binominal, analizando los objetivos que se buscaron al momento de su adopción y evaluando los efectos que produce dicho sistema electoral en el ordenamiento de los partidos políticos en Chile. Finalmente, analicé, desde cada uno de los tres principios, si el sistema binominal satisface los criterios delineados por Rawls. He alegado que el principio del velo de ignorancia no puede ser satisfecho en tanto la adopción del sistema electoral buscó privilegiar a determinados partidos y evitar el multipartidismo. Luego he sugerido que el sistema binominal no es incompatible con el principio de igual libertad en tanto el sistema no evita que se organicen distintos partidos políticos y que compitan libremente en elecciones y participen de la vida política. Pero sí sugiero que, dado que al adoptar el sistema binominal el gobierno militar sabía que existían más de dos partidos políticos, el principio de la diferencia fue violado al momento de adoptarse el sistema binominal, en tanto los partidos que no logran ni el primer ni el segundo lugar terminan en situación de evidente desventaja frente a los partidos que terminan en primer y segundo puesto.

Referencias

- Aninat, Cristóbal y Patricio Navia. 2005. “Reformas políticas: los avances y lo que falta” *En Foco* #41, Corporación Expansiva, http://www.expansiva.cl/en_foco/documentos/12052005114527.pdf
- Cabezas, José Miguel y Patricio Navia. 2005. “Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001”, Documento de Trabajo ICSO, Número 3, Año 1 (Septiembre), <http://www.icsoc.cl/documentostrabajo/septiembre05.pdf>
- Collier, Simon and William F Sater. 1996. *A History of Chile. 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, Mario. 1998. “El sistema político chileno. Características y tendencias” in Cristián Toloza and Eugenio Lahera (eds.), *Chile en los noventa*. Santiago: Presidencia de la República/DOLMEN.
- Gargarella, Roberto. 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.
- Garretón, Manuel Antonio. 1991. “The Political Opposition and the Party System under the Military Regime” en Drake, Paul e Ivan Jaksic (eds.). 1995. *The Struggle for Democracy in Chile. 1982-1990. Revised Edition*. Lincoln: University of Nebraska Press
- Historia de la Ley 18799*. Santiago: Biblioteca del Congreso.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections” *Journal of Politics* 61: 1.
- Konow, James. 2003. “Which Is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories” *Journal of Economic Literature*. Vol. XLI (December) pp. 1188–1239. <http://www.nhh.no/sam/und/dok/met510/Konow-2003.pdf>
- Libertad y Desarrollo. 2001. “La Constitución 20 años después” *Temas Públicos*, Número 520, (16 de marzo).
- Magar, Eric, Marc R. Rosenblum, David J. Samuels. 1998. “On the absence of centripetal Incentives in Double-Member Districts. The Case of Chile” *Comparative Political Studies* 31: 6 (December): 714-739.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas de partidos y sistemas electorales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pastor, Daniel. 2004. "Origins of the Chilean Binominal Election System" *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIV N° 1, pp. 38-57.

Portales, Felipe. 2000. *Chile. Una democracia tutelada*. Santiago: Sudamericana.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. New York: Belknap Press (revised edition).

Siavelis, Peter. 1997a. "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Siavelis, Peter. 1997b. "Continuity and Change in the Chilean Party System" *Comparative Political Studies* 30, 6 (December) pp 651-674.

Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Penn State University Press.

Sigmund, Paul E. 1993. *The United States and Democracy in Chile*. Baltimore: John Hopkins University Press.