IDEAS & PROPUESTAS ▪ Nº 105 ▪ 25 de julio de 2012

FJG Fundación Jaime Guzmán

Análisis de Propuestas para Modificar el Sistema Electoral Binominal

I. Introducción

Una vez más han surgido propuestas para cambiar el sistema binominal. Han sido varias las iniciativas de este tipo durante los últimos años, y ellas han consistido, básicamente, en aumentar o disminuir el número de parlamentarios, diseñar distritos más proporcionales, promover la igualdad del voto o, como ha ocurrido recientemente, pasar directamente a un sistema proporcional.

La última propuesta, rechazada recientemente en la Cámara de Diputados[1] modificaba el artículo 18 de la Carta Fundamental, señalando que "en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que de por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país.". Asimismo, se reemplazaba el artículo 47, que establece que la Cámara está integrada por 120 diputados, por el siguiente: "La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.".

RESUMEN EJECUTIVO

El debate sobre la necesidad o no de reemplazar el actual sistema electoral binominal ha producido una avalancha de propuestas para su eventual reemplazo. Hemos querido, pues, presentar las propuestas más importantes con simulaciones que ayuden a entender las consecuencias electorales que cada uno de estos sistemas podría producir.

Con el rechazo en la Cámara sobre la idea de elevar a 150 la cantidad de diputados, se rechazaron también en forma implícita aquellas propuestas de reforma al sistema electoral que consideraban un alza en la cantidad de parlamentarios.

Modelos de 150 escaños		
Jorge Burgos y otros	Pepe Auth	Comisión Boeninger

Modelos de 150 escaños			
Aninat y Navia	David Altman	Informe Prokurica	Pepe Auth (proyecto presentadoel 5 de julio de 2012)

En particular, quedan fuera del debate las siguientes propuestas:

1. Modelo Jorge Burgos y otros, que proponía un sistema proporcional en 28 distritos con un total de 150 escaños. Esta propuesta contaba con el apoyo de parlamentarios tanto de la Concertación como de Renovación Nacional.
2. Modelo Proporcional Compensatorio de Pepe Auth, que proponía un sistema mixto por el cual 120 diputados son electos por el sistema binominal y 30 en forma proporcional entre aquellas listas que superasen el 5% de los votos.
3. Modelo de la comisión Boeninger, que contenía 3 propuestas consistentes en la reducción de la cantidad de distritos con un total de 150 escaños. El sistema es muy similar al propuesto por Jorge Burgos y otros.

De este modo, sólo quedan en carrera aquellas propuestas que mantenían la cantidad de diputados. Es decir:

1. El Modelo Mayoritario propuesto por Cristóbal Aninat y Patricio Navia, que implica dividir todos los distritos en dos partes para llegar a un total de 120 distritos. Luego, el candidato con más votos en cada distrito se convierte en diputado.
2. El Modelo Proporcional Compensatorio de David Altman, que consiste en un sistema mixto por el cual 60 diputados son electos en cada uno de los 60 distritos; y 60 más son electos de modo proporcional en todo Chile (como si el país completo fuese un solo distrito).
3. Informe Prokurica, que junta algunos distritos respetando las divisiones regionales. En total, quedan 34 distritos que eligen 2, 4 ó 6 diputados dependiendo de la cantidad de distritos juntados.

1. El proyecto requería un quórum de aprobación de 71 diputados, sin embargo obtuvo 67 votos a favor, 36 en contra y 4 abstenciones.

4. El proyecto de ley que cambia el sistema binominal por uno proporcional presentado por Pepe Auth el día 5 de julio de 2012.

De estos cuatro modelos es probable que el que genere mayor debate y concite mayor apoyo sea el de Pepe Auth. La razón es que el sistema Aninat-Navia y la propuesta de la comisión Prokurica implican redistritaje, sobre lo cual es muy difícil que exista acuerdo. Por su parte, el modelo de Altman parece demasiado complicado y pone en peligro la relección de los diputados que son segunda mayoría en distritos medianos o pequeños.

Por lo anterior, a la Fundación Jaime Guzmán le ha parecido interesante hacer una simulación de los modelos de Aninat-Navia, Altman y Prokurica, para luego explicar con mayor detalle el proyecto presentado por el Diputado Auth.

II. Modelo Aninat-Navia

Como ya se ha mencionado, este es un modelo mayoritario por el cual el candidato que obtiene la primera mayoría en cada uno de los 120 distritos será electo diputado. Si se utilizan los datos de la elección parlamentaria de 2009 y se aplica este modelo los resultados habrían sido los siguientes:

Pacto	Diputados Electos
Concertación	68
Alianza	44
PRO	0
PRI	4
Juntos Podemos	4
Independientes	0

Fuente: Jorge Ramírez y Alvaro Bellolio LyD

Cabe precisar que la Alianza por Chile obtuvo 58 diputados en la pasada elección, 40 de la UDI y 18 de RN. La Concertación, por su parte, obtuvo 57 diputados (3 de ellos del Partido Comunista), el PRI 3 y hubo 2 Independientes electos. Así las cosas, la simulación arroja como resultado que la Alianza por Chile perdería 14 diputados con este sistema, dañando de igual modo a RN y la UDI, aunque proporcionalmente con peor resultado para Renovación Nacional.

III. Modelo de David Altman

Este modelo no implica redistritaje, pero es complicado en el sentido que cada distrito elige sólo un diputado y luego los 60 cupos restantes se llenan de acuerdo a un sistema proporcional. Si se utilizan los datos de la elección parlamentaria de 2009 y se aplica este modelo, los resultados habrían sido los indicados en la tabla.

Como se ve, no sólo pierde la Alianza 8 diputados, sino que fuerzas políticas más pequeñas ganan representatividad (PRI y PCCh).

Pacto	Simulación	Situación actual
Concertación	58	54
Alianza	50	58
PRO	0	0
PRI	5	3
Juntos Podemos	6	3
Independientes	1	2

Fuente: Jorge Ramírez y Alvaro Bellolio LyD

IV. Comisión Prokurica

La principal novedad de esta propuesta es la agrupación de distritos. La tabla muestra la composición de cada uno de los 34 distritos. En aquellos lugares donde no se agrupan distritos, los escaños se mantienen en dos; donde se juntan dos distritos los escaños serán cuatro y habrá seis en la agrupación de tres distritos.

Nuevo Distrito	Compuesto por los distritos	Escaños	Nuevo Distrito	Compuesto por los distritos	Escaños
1	1	2	18	32 33	4
2	2	2	19	34 35	4
3	3 4	4	20	36	2
4	5 6	4	21	37 38	4
5	7 8 9	6	22	39 40	4
6	10 11 12	6	23	42	2
7	13 14 15	6	24	43 44	4

8	16	2	25	45	2
9	17 18	4	26	41	2
10	20	2	27	46 47	4
11	19 22	4	28	48 49	4
12	30 31	4	29	50	2
13	21 23	4	30	51 52	4
14	24	2	31	53 54 55	6
15	25 26	4	32	56 57 58	6
16	27 28	4	33	59	2
17	29	2	34	60	2

Este es un sistema proporcional que, asumimos, utiliza el coeficiente D'Hondt que explicaremos en detalle a propósito de la propuesta de Pepe Auth. Si utilizamos los datos de la última elección parlamentaria, la simulación arroja los siguientes resultados:

Pacto	Simulación	Situación actual
Concertación	54	54
Alianza	59	58
PRO	0	0
PRI	3	3
Juntos Podemos	3	3
Independientes	1	2

Como se ve, la propuesta de la Comisión Prokurica no modifica sustancialmente los equilibrios políticos. Sin embargo, es interesante constatar que este sistema produce un mayor equilibrio al interior de los pactos. En el caso de la Alianza, la UDI obtendría 37 diputados y Renovación Nacional 22.

V. Proyecto de Ley Presentado el 5 de Julio de 2012 por Pepe Auth

El proyecto que reforma la Ley 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios presentada el día jueves 5 de julio de 2012, pretende remplazar el sistema binominal por uno proporcional por regiones sin modificar la cantidad total de diputados electos.

El nuevo sistema considera las votaciones por región, exceptuando la Región Metropolitana que mantendría sus dos circunscripciones. Cada región o circunscripción elegiría la misma cantidad de diputados que con el actual sistema, como se muestra en la tabla.

El sistema propuesto es proporcional, y para determinar los candidatos electos se utiliza el coeficiente D'Hondt, que consiste en dividir los votos totales de cada lista por 1, 2 y 3 hasta el número de escaños que corresponde elegir, los que se atribuirán a aquellas listas que obtengan los números más altos en estas divisiones en orden decreciente. Resultarán electos los candidatos más votados de cada lista hasta completar el número que le corresponde.

Region	Cantidad de Diputados
XV	2
I	2
II	4
III	4
IV	6
V	12
VI	8
VII	10
VIII	14
IX	10
XIV	4
X	8
XI	2
XII	2
RM1	16
RM2	16
Total	**120**

Por ejemplo, de haberse aplicado este sistema en la elección parlamentaria 2009, los resultados habrían sido los siguientes en la Región Metropolitana Poniente:

Pacto	Porcentajes Obtenidos	Dividido por 2	Dividido por 3	Dividido por 4	Dividido por 5	Dividido por 6	Dividido por 7	Dividido por 8	Dividido por 9	Dividido por 10
Concertación	42.67%	21.34%	14.22%	10.67%	8.53%	7.11%	6.10%	5.33%	4.74%	4.27%
Alianza	42.34%	21.17%	14.11%	10.59%	8.47%	7.06%	6.05%	5.29%	4.70%	4.23%
PRO	8.35%	4.18%	2.78%	2.09%	1.67%	1.39%	1.19%	1.04%	0.93%	0.84%
Chile Limpio	4.15%	2.08%	1.38%	1.04%	0.83%	0.69%	0.59%	0.52%	0.46%	0.42%
Independientes	2.48%	1.24%	0.83%	0.62%	0.50%	0.41%	0.35%	0.31%	0.28%	0.25%

En otras palabras, habrían sido electos 8 diputados de la Concertación, 7 de la Alianza y uno del PRO. (Nótese que se eligen 16 diputados, por lo tanto es necesario determinar el 16° mayor valor. En este caso, dicho valor es 5.33%, por lo tanto todos los valores superiores representan un diputado electo).

La propuesta, además, establece que cada pacto podrá inscribir el doble de candidaturas que cupos a elegir. Así, la Alianza podría llevar 32 candidatos a diputados en la Región Metropolitana Poniente, que es el doble que en el actual sistema.

Además, es necesario considerar que con el sistema propuesto se rebaja la cantidad de votos necesaria para poder tener representación parlamentaria. Así por ejemplo, para obtener un diputado es necesario obtener sólo un 6% de los votos en la Región Metropolitana, 7% en la Región del Bío-Bío, 8% en la Región de Valparaíso, 10% en las regiones del Maule y Araucanía, y 12% en las regiones de Los Lagos

y de O'Higgins. Lo anterior fomentaría la creación de muchas listas separadas que intentarán obtener un parlamentario en las regiones más grandes.

Finalmente, se ofrecen dos simulaciones: la primera, con los datos de la elección parlamentaria de 2009 y, la segunda, con los datos de la elección de concejales de 2008. Esto último resulta interesante dado que al ser este un sistema proporcional, lo que se miden son las fuerzas políticas más que las candidaturas.

Simulación con datos de la elección parlamentaria 2009

Resultados por Pacto						
Región	**Diputados a Elegir**	**Concertación**	**Alianza**	**Chile Limpio**	**PRO**	**Indep.**
XV	2	1	1			
I	2	1	1			
II	4	1	2	1		
III	4	2	2			
IV	6	3	2	1		
V	12	5	6		1	
VI	8	4	4			
VII	10	5	5			
VIII	14	8	6			
IX	10	5	5			
XIV	4	2	2			
X	8	4	4			
XI	2	1	1			
XII	2	1				1
RM1	16	8	7		1	
RM2	16	8	8			
Total	**120**	**59**	**56**	**2**	**2**	**1**

Como se ve, la Alianza pierde dos diputados. La explicación está en que el sistema considera distritos de gran magnitud, es decir, en la que se elige gran número de parlamentarios. En las regiones V, VII, VIII, IX y Metropolitana se eligen 10 parlamentarios o más lo que produce una distorsión que perjudica a la Alianza.

Este efecto se acentúa si se consideran los datos de la elección a concejales de 2008. En efecto, dado que el sistema propuesto es proporcional por listas por región, su modo de funcionamiento es muy parecido al de la elección de concejales, donde el peso del partido político es mayor y el del candidato es menor.

Simulación con datos de la elección de concejales 2008

Resultados por Pacto						
Región	**Diputados a Elegir**	**Concertación**	**Alianza**	**Chile Limpio**	**PC**	**Indep.**
XV	2	1	1			
I	2	1	1			
II	4	2	1	1		
III	4	3	1			
IV	6	4	2			
V	12	6	5		1	
VI	8	4	3	1		
VII	10	5	4		1	
VIII	14	7	5	1	1	
IX	10	5	4	1		
XIV	4	2	2			
X	8	5	3			
XI	2	1	1			
XII	2	2				
RM1	16	8	6	1	1	
RM2	16	8	7		1	
Total	**120**	**64**	**46**	**5**	**5**	**0**

En este caso la Alianza pierde 12 diputados. Además el PC gana 2 diputados, la Concertación 10 y el PRI 2.

VI. Conclusiones

Una de las razones por las que el sistema binominal, actualmente vigente en nuestro país, no se ha modificado es la poca claridad –y la consecuente falta de consenso– en torno al sistema que debiera reemplazarlo. La gran cantidad de iniciativas nombradas más arriba es un elemento indicativo de aquello. Tal parece que dicho sistema se ha convertido en un chivo expiatorio de las múltiples deficiencias de un sistema político que implica mucho más que un sistema electoral (uno de los varios que actualmente se aplican en Chile).

En orden a establecer un sistema electoral satisfactorio para la realidad nacional debe tenerse en cuenta que dichos mecanismos deben compatibilizar tres principios de representación política: la representatividad, que busca dar espacio a la multiplicidad de partidos o sensibilidades políticas; la gobernabilidad, que busca generar gobiernos empoderados y con el suficiente respaldo ciudadano; y la llamada accountability, o rendición de cuentas, por la cual los votos tienen el suficiente peso para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos que han sido electos y quieren reelegirse. Aunque es imposible concretar, máximamente, estos tres principios en un solo sistema electoral, sí se pueden armonizar, dándole una leve preferencia a aquel que se considere más importante, según las circunstancias históricas de los diferentes países.

De esta manera, en el actual debate nacional, lo prudente parece ser –antes de debatir sobre sistemas electorales específicos– llegar a un consenso sobre la razón de fondo que exige cambiar el mecanismo de representación parlamentaria, y cuál de los tres principios de representación le conviene privilegiar más a Chile.

Desde sus orígenes, el Binominal fue un sistema pensado para otorgar gobernabilidad. Para esto, el sistema obliga a los partidos políticos a aunar criterios y, así, crear coaliciones políticas que representen ideas comunes. Por eso el binominal es un sistema mayoritario –no proporcional– que busca la conformación de bloques de mayorías, uno de gobierno y otro de oposición, en desmedro de una sub representación de los partidos minoritarios.

Si esas condiciones han cambiado en Chile conviene sostener un debate serio y desideologizado. Es de esperar que los diversos sectores políticos tengan la madurez necesaria para poner el bien de Chile por sobre sus legítimas aspiraciones particulares.