



¿Fin del sistema electoral binominal?

I. Introducción

Durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera el debate sobre el sistema electoral binominal se ha vuelto a encender. En efecto, a siete meses del término del actual gobierno hay dos propuestas sobre la mesa: la del acuerdo Concertación-Carlos Larraín y la del gobierno. Ambas propuestas son distintas, pero tienen similitudes importantes que hacen suponer que –quizás por primera vez– el país está en un escenario propicio para consensuar un cambio al tan denostado sistema electoral binominal.

II. El sistema binominal: sus virtudes y defectos

El sistema binominal en Chile se aplica en Chile solamente en las elecciones parlamentarias. Es un sistema proporcional de magnitud 2; es decir, un sistema que elige 2 parlamentarios por distrito con un sistema de repartición de escaños que se denomina D'Hondt. Este sistema –el D'Hondt– es lo que

RESUMEN EJECUTIVO

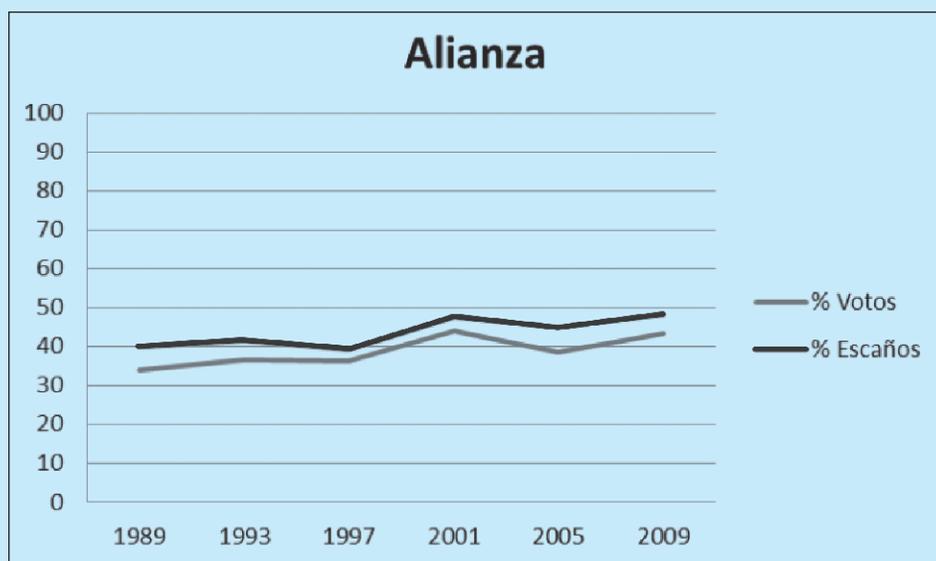
Después de más de veinte años de vigencia y de haber contribuido a la estabilidad política del país, todo parece indicar que el sistema binominal está viviendo sus últimas horas. Aunque se discuten dos proyectos diferentes, parece haber consenso en la necesidad de cambiar el sistema de elección parlamentaria. Aunque no hay dogmas al respecto, pues todos los sistemas electorales tienen ventajas y desventajas, es necesario ser muy cuidadoso. Los cambios que se introduzcan deben compatibilizar la representatividad de las fuerzas políticas, con la gobernabilidad que el país necesita.

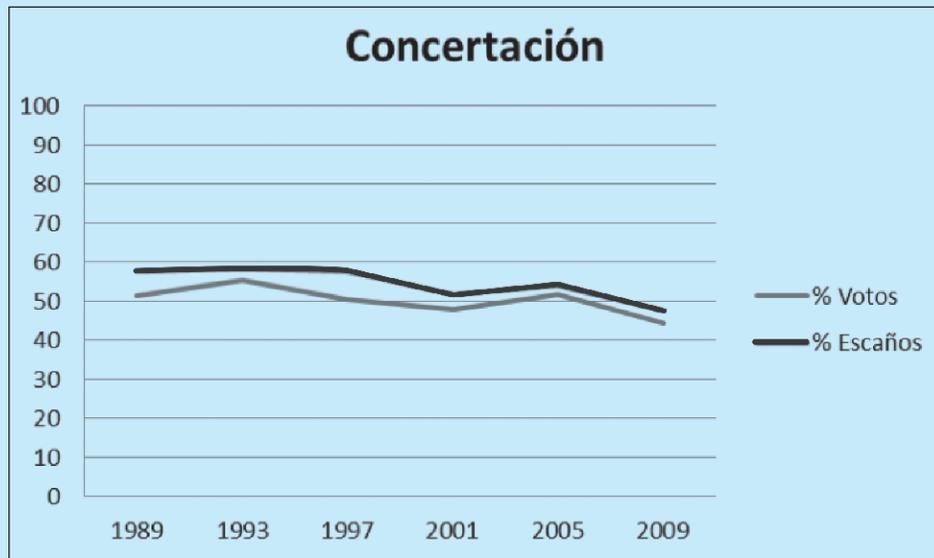
hace que una lista requiera obtener el doble de votos que su más cercana contendora para que pueda obtener ambos escaños; lo que en Chile se conoce como “doblajes”.

Esta necesidad de doblar ha sido criticada por algunos políticos, ya que implicaría que el 33.4% pesa lo mismo que el 66.6%. En otras palabras, da igual sacar casi el doble de votos porque al final la repartición de escaños es pareja: uno para una fuerza política y otro para su contendora. Lo anterior, dicen sus críticos, implica aceptar una desproporción que es inaceptable en democracia ya que no se expresa la voluntad de la gente.

La crítica anterior resulta poco convincente por dos razones. La primera, porque la desproporción no debe ser mirada por distrito sino que en el agregado final. Hay países –como Estados Unidos o Inglaterra– que tienen distritos uninominales, es decir, que eligen sólo un parlamentario por distrito. En esos casos, la desproporción por distrito puede resultar dramática ya que sólo con un voto más, una fuerza política podría llevarse el total de los escaños, dejando en cero a la fuerza que obtuvo un voto menos. Con todo, nadie podría afirmar que Inglaterra y Estados Unidos no tienen democracias sólidas, pues lo que importa no es lo que ocurra en cada distrito, sino cuál es la proporción final en el parlamento, analizando la realidad del país como un todo y no distrito por distrito.

En el caso chileno, el sistema binominal ha logrado una proporcionalidad más que aceptable; sobre todo en el caso de los diputados. Los siguientes gráficos muestran el porcentaje de votos obtenidos, versus el porcentaje de escaños obtenidos. En ellos se ve claramente que tanto la Alianza como la Concertación han obtenido un porcentaje de escaños similares a los votos obtenidos en todas las elecciones en las que se ha utilizado el sistema binominal, es decir, desde 1989 a la fecha.





La segunda razón por la cual no parece razonable criticar de “antidemocrática” esta modalidad de “doblajes” es que esta situación ocurre porque el binominal –como hemos dicho– es un sistema aceptado internacionalmente como proporcional de magnitud 2 con sistema D’Hondt. Este sistema no es antojadizo ni menos un invento extraño, como se ha pretendido instalar. Tan común es, que en Chile se usa D’Hondt para la elección de concejales y CORES. Adicionalmente, las dos propuestas para modificar el binominal, que están hoy sobre la mesa, utilizan también este sistema. La única diferencia, pues, con el binominal es la magnitud de los distritos; que –hay que aclarar– no es una diferencia menor.

Una segunda crítica que se le hace al sistema binominal es que supuestamente subsidia a la segunda fuerza política. En este caso, eso significaría que es un sistema que subsidia a la Alianza dado que en las seis elecciones parlamentarias que se han celebrado con este sistema la Alianza ha sido la segunda fuerza política.

Esta objeción también resulta falsa. En nuestro país, existe conciencia –y coincidencia– entre los diversos analistas electorales, que este sistema favorece a las dos primeras fuerzas políticas. Y esto no debe extrañar dado que el sistema binominal es un sistema que por su esencia obliga a las fuerzas políticas a agruparse en dos grandes bloques para maximizar sus posibilidades de obtener escaños. En otras palabras, el sistema binominal –a diferencia de sistemas proporcionales de mayor magnitud– ha impedido la atomización de fuerzas políticas, lo que suele asociarse a mayores niveles de estabilidad política.

Así las cosas, el sistema binominal no ayuda a ninguna de las dos primeras fuerzas de modo preferente, sino que las favorece de igual modo. En efecto, la Alianza fue más favorecida que la Concertación en las elecciones de los años 1993, 2005 y 2009, mientras que la Concertación fue más favorecida que la Alianza en las elecciones de los años 1989, 1997 y 2001.

Una tercera crítica que se le ha hecho al sistema electoral binominal es que desincentiva la participación de la ciudadanía. Si bien no queda claro por qué se produciría este efecto, lo que sí parece quedar claro es que la evidencia no sustenta la crítica. En efecto, si se toma la elección parlamentaria del 2001 (se usa esta porque es la última que se hizo sin elección presidencial simultáneamente que, como se sabe, es la que atrae más personas a las urnas) y se la compara con la elección municipal del año anterior es posible observar que la participación es prácticamente la misma, a pesar de que en la elección municipal la cantidad de candidatos es muy superior. Por tanto, esta crítica no parece sustentarse en la evidencia.

Elección municipal (2000) **Sin binominal.**

- 7.089.886 votos.

Elección parlamentaria (2001) **Con binominal.**

- 7.034.292 votos.

Una cuarta crítica hacia el sistema electoral binominal es la presunta falta de competencia. A pesar de que resulta difícil medir cuán competitivo es un sistema electoral, una buena aproximación sería analizar cuánto recambio hay en el parlamento. Así, podría afirmarse que un parlamento con bajos niveles de recambio (donde el incumbente siempre le gana al desafiante) tiene menos competencia que uno donde el recambio es mayor. En otras palabras, la competencia tiene que ver con la seguridad que tiene o pueda tener un parlamentario de conservar su asiento en el Congreso.

Un reciente estudio de Res Pública, de los investigadores Alejandro Ferreiro y Eugenio Guzmán, muestra que Chile tiene un nivel de competencia aceptable. En efecto, de 29 países analizados (casi todos OECD) Chile ocupa el noveno lugar en competitividad, con un 38.8% de cambio medio por elección. El promedio de los 29 países es de 36.4%, es decir, Chile supera el promedio internacional.

<u>Incumbencia y cambio de los representantes políticos a nivel internacional (1974-1989)</u>		
	Países	Cambio medio por elección (%)
1	México**	86.5
2	Argentina**	74.8
3	Brasil	48.6
4	Canadá	46.9
5	Portugal	45.2
6	España	44
7	Francia	42.3
8	Noruega	39.3
9	CHILE*	38.8
10	Austria	38.6
11	Holanda	36.3
12	Israel	36.2
13	Suiza	35.7
14	Grecia	35.6
15	Italia	35.5
16	Luxemburgo	35.3
17	Finlandia	35
18	Islandia	33.6
19	Bélgica	30.5
20	Malta	28.5
21	Nueva Zelanda	27.5
22	Suecia	25.9
23	Dinamarca	25.4
24	Japón	25.1
25	Reino Unido	24.3
26	Irlanda	23.9
27	Alemania	21.3
28	Australia	20
29	E.E.U.U.	15.1
	Promedio	36.4

Sin embargo, la crítica sobre la falta de competitividad, si bien es incorrecta, sí se aproxima a un defecto real del sistema binominal: la competencia, aunque existe, se da al interior de las coaliciones y rara vez entre las coaliciones. Este es un mal de todos los sistemas proporcionales, pero se acentúa en uno de magnitud 2 como el binominal.

Otra crítica que es razonable es la rigidez del sistema actual que impide el redibujamiento de los distritos en la medida en que la realidad demográfica del país va cambiando. Si bien este aspecto no está directamente relacionado con el sistema binominal, parece imposible de ser corregido sin un cambio al sistema electoral en su conjunto.

III. Sistemas electorales alternativos

Parte de la crítica que se podría hacer al debate sobre la conveniencia de cambiar o mantener el sistema binominal ha sido la falta de alternativas que puedan generar un consenso transversal. Da la impresión –no es fácil saberlo con certeza– que las propuestas que se han hecho buscan primero el bien del grupo que las propone y no necesariamente el bien mayor de nuestro sistema político institucional.

Las alternativas para cambiar un sistema electoral son infinitas. Sin embargo, existen dos grandes familias de sistemas electorales que se pueden distinguir. A saber, los sistemas mayoritarios y los sistemas proporcionales. Los sistemas mayoritarios son aquellos en que los distritos electorales eligen un solo escaño. Es decir, en este sistema el que obtiene más votos gana y el resto pierde. Este es el sistema –como apuntábamos más arriba– de Estados Unidos e Inglaterra. En Chile utilizamos este sistema para la elección de alcaldes.

En los sistemas proporcionales se elige más de un candidato por distrito. El binominal, como ya está dicho, es un sistema proporcional de magnitud 2. Los proyectos que hoy se discuten en el parlamento son sistemas proporcionales con diferencias en la magnitud de los distritos y en el número de distritos. Los sistemas proporcionales son muy populares en los países europeos con un sistema político parlamentario. Es decir, este sistema se implementa en la gran mayoría de estos países.

Ahora bien, ambos sistemas tienen ventajas y desventajas. Se suele relacionar la estabilidad como una ventaja de los sistemas mayoritarios porque obliga a las diversas fuerzas políticas a agruparse de modo de maximizar sus posibilidades de ganar elecciones. Así, no existe la atomización de partidos y coaliciones que se generan con un sistema proporcional. El que haya menos partidos facilita las negociaciones e impide que grupos minoritarios que pueden inclinar la balanza en el parlamento tengan un poder desmedido en relación a su verdadero apoyo popular.

Por su parte, se suele relacionar la representatividad como una ventaja de los sistemas proporcionales. Es decir, al haber mayor número de partidos y una distribución proporcional de cargos, es más frecuente que se genere en el parlamento una foto casi exacta de la realidad política nacional.

A estas dos familias de sistemas electorales se puede sumar una tercera, que son los sistemas mixtos. Estos sistemas tienen distritos mayoritarios y un componente proporcional que busca asegurar la representatividad de las distintas fuerzas políticas. Tal es el caso del sistema alemán.

Más allá de las fortalezas o debilidades de estos sistemas, es necesario atender a sus efectos. Maurice Duverger, destacado politólogo francés, fundador del Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, representante del Partido Socialista en el Parlamento Europeo, quien acuñó –entre otros– el término semi-presidencial, identifica tres leyes sociológicas al respecto:

1. Un sistema electoral mayoritario conduce a dos grandes partidos.
2. Un sistema electoral proporcional conduce a un multipartidismo.
3. Un sistema electoral mayoritario con segunda vuelta conduce a un multipartidismo con dos grandes coaliciones.

¿Qué sistema es mejor? En abstracto, ninguno es mejor que el otro. Sin embargo, en concreto se podría afirmar que hay sistemas mejores que otros, dependiendo del sistema político general. Existen estudios ampliamente difundidos que afirman que los sistemas electorales proporcionales son una mala idea en las democracias presidencialistas. En simple, estos estudios afirman que para los regímenes presidencialistas es mejor tener un sistema mayoritario, porque le asegura al ejecutivo tener mayoría en el parlamento. Un sistema de gobierno presidencial, combinado con un sistema electoral proporcional puede producir un cerrojo en el que el ejecutivo debe negociar cada ley con múltiples grupos en el parlamento, lo que entorpece la labor legislativa y desacelera la ejecución de las políticas del gobierno.

En efecto, Scott Mainwaring, un experto en política comparada (máster de Yale, doctor de Stanford y profesor de Notre Dame) y uno de los autores más citados en temas de sistemas electorales y partidos políticos, afirma que “el hecho que democracias presidenciales con multipartidismo tengan tan malos resultados no ha recibido la debida atención. Ninguna de las 31 democracias estables del mundo tienen esta configuración, y existe sólo un ejemplo en la historia –Chile desde 1933 a 1973– que la tuvo”.

Es decir, el autor afirma que presidencialismo con multipartidismo (sistema proporcional, si seguimos las leyes de Duverger) no funcionan juntos. Y la razón es que esa mezcla produce un estancamiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo por falta de control de aquel sobre el parlamento. En palabras de Mainwaring “el presidencialismo multipartidista es más proclive que el parlamentarismo o que el presidencialismo bipartidista a llevar a un punto muerto entre ejecutivo y legislativo, produciendo inmovilismo. A diferencia de los sistemas parlamentarios, los presidenciales no tienen mecanismos para asegurar mayoría en el parlamento. El partido del presidente suele tener mayoría –o casi– en sistemas bipartidistas, pero casi nunca en sistemas multipartidistas. El presidente se ve así obligado a formar coaliciones en el parlamento para cada tema. En este sentido, los sistemas presidenciales multipartidistas se parecen a gobiernos de minoría parlamentaria, con la diferencia de que en la mayoría de los sistemas parlamentarios el gobierno dura mientras obtenga apoyo mayoritario en los temas claves”.

Mainwaring no está solo. Bruce Ackerman –de la universidad de Harvard y profesor de la facultad de derecho de Yale– en su famosa obra “La Nueva División de Poderes” de 2007, afirma que “la forma más tóxica de división de poderes es la combinación constitucional de (1) un presidente popularmente electo junto con (2) un Congreso electo por un sistema de RP [representación proporcional]”. También los politólogos chilenos Patricio Navia y Cristóbal Aninat afirman en un informe de Expansiva que quienes postulan un sistema completamente proporcional para Chile “cometen el error de olvidar las tensiones que produce tener un sistema presidencial fuerte como el chileno, junto a un régimen de representación proporcional en la composición del Congreso (...) Nuestra propuesta consiste en la adopción de un sistema mayoritario para las elecciones legislativas del país, la creación de 120 y 38 distritos uninominales para la Cámara y el Senado, respectivamente, y la creación de un organismo independiente para el diseño y rediseño periódico de los distritos electorales”.

Sin embargo, y a pesar de todas estas advertencias, las únicas dos propuestas que hoy se discuten son proporcionales y no mayoritarias. Tal es el caso del proyecto de la oposición con un sector de RN como la propuesta del gobierno.

IV. Propuestas y conclusiones

Por primera vez pareciera que existe un cierto consenso entre los partidos sobre la naturaleza del sistema electoral que debiera reemplazar al binominal. Como ya hemos dicho, ambos proyectos introducen un sistema electoral proporcional.

Dado que ambos proyectos son similares, en la última sesión de la comisión de Constitución del Senado celebrada el día miércoles 31 de julio de 2013 el diputado Pepe Auth –en calidad de invitado a la comisión– propuso fusionar ambos proyectos. Este antecedente es útil para entender que en estos momentos resulta difícil hacer un análisis de los proyectos porque aún es incierto qué es lo que finalmente se discutirá y eventualmente votará en el parlamento. Con todo, se presenta a continuación un paralelo entre ambos proyectos:

Propuesta de la Concertación + parte de RN

Aumenta la cantidad de diputados a 150 y los senadores a 50.

Sistema proporcional con sistema D'Hondt de repartición de escaños.

Magnitud de distritos: 3, 4, 6 y 8.

Mantiene circunscripciones senatoriales binominales y crea Senadores Nacionales, electos por votación nacional.

Limita la reelección de los parlamentarios: 3 periodos para los diputados y 2 para los senadores, sin poder presentarse en zonas distintas.

Propuesta del Gobierno

Mantiene la cantidad de diputados en 120 y la de senadores en 38.

Sistema proporcional con sistema D'Hondt de repartición de escaños.

Magnitud de distritos: 2, 4 y 6.

Agrupación de circunscripciones senatoriales para aumentar magnitud.

Limita la reelección de los parlamentarios: 3 periodos para los diputados y 2 para los senadores, pero pueden presentarse en zonas distintas.

Como se ve, ambas propuestas son muy similares y pueden fusionarse. Por ejemplo, el senado puede quedar con fusión de circunscripciones (propuesta gobierno) y con senadores nacionales (propuesta oposición).

Respecto a la magnitud de los distritos, los distritos de magnitud 3 pueden generar una desproporción mayor que lo que se alega respecto del binominal. En efecto, mientras el binominal fortalece la opción de las dos mayores fuerzas políticas, un “trinominal” genera un sesgo en favor de la fuerza dominante, quien tenderá a llevarse dos escaños (el 66% del distrito) con mayoría simple. Así, si los distritos de magnitud tres son numerosos, en el agregado la desproporción podría ser significativa.

Finalmente es necesario llamar la atención respecto de dos puntos. Primero, ninguno de los proyectos contempla limitar la reelección de los alcaldes. En Chile los alcaldes tienen amplias facultades ejecutivas que pueden influir en el resultado de una elección (facultades que los parlamentarios no tienen) por lo que resultaría de toda lógica limitar su reelección. En segundo lugar, creemos que la labor legislativa no

justifica un aumento en el número de parlamentarios. En efecto, la labor parlamentaria –como cualquier otra– se encuentra afectada a la ley de rendimientos decrecientes, por lo que aumentar su número no sólo conlleva mayores gastos para el Estado, sino que probablemente menor actividad legislativa.

Por último, parece necesario establecer un mecanismo que permita redibujar los distritos según los cambios demográficos del país. Hay abundante experiencia comparada que ofrecen múltiples y variadas soluciones para este problema.