



Sistema binominal y participación política

Las propuestas de cambio en el sistema binominal son relativamente frecuentes. Ellas consisten, básicamente, en aumentar o disminuir el número de parlamentarios, diseñar distritos más proporcionales, promover la igualdad del voto o velar por una mayor representatividad política.

A pesar de lo anterior, a la fecha, aún no existen modificaciones realmente importantes al sistema electoral, pues todas las iniciativas en tal sentido se han visto obstaculizadas, principalmente, por no ofrecer alternativas atractivas para mejorarlo. Por eso, Chile cuenta en la actualidad con el mismo sistema de hace 20 años que, a pesar de todas las críticas, ha demostrado ser garante, tanto de estabilidad política para el país, como de una tasa de representatividad similar a la de los sistemas proporcionales.

No obstante lo anterior, estimamos interesante analizar con mayor detenimiento las causas de los continuos fracasos a la reforma del sistema. Tal como se verá más adelante, las principales propuestas realizadas durante las pasadas administraciones, apuntaron a modificarlo, cuestionando la representatividad que éste entrega. Sin embargo, durante los cuatro gobiernos concertacionistas

RESUMEN EJECUTIVO

Después de un sinfín de críticas el Sistema Binominal éste ha logrado mantenerse en pie. Estabilidad, representación y el desincentivo a las ideologías extremas han sido algunas de las virtudes que el actual sistema de elección parlamentaria ha entregado a la política nacional. A pesar de lo anterior el Binominal aún tiene una deuda pendiente; la falta de competitividad entre y dentro de las coaliciones políticas han hecho de este sistema un mecanismo de elección poco atractivo para el electorado, trayendo esto como consecuencia una baja participación ciudadana y, por ende, un envejecimiento del padrón electoral chileno.

no existió ningún proyecto, impulsado por el Ejecutivo, enfocado a modificar el sistema de inscripción electoral o a hacer frente al problema de envejecimiento del padrón electoral.

En consecuencia, si las propuestas apuntan sólo al problema de la representatividad es razonable pensar que éstas enfrentarán dificultades en el congreso, ya que son los mismos parlamentarios los eventuales afectados por ese tipo de iniciativas. Probablemente el escenario sería diferente si estas reformas avanzaran más por la vía de la actualización del padrón electoral o de la revisión de la voluntariedad del voto. Ambas medidas serían un primer paso para aproximarse de mejor manera hacia una real intención y/o necesidad de reformar el binominal.

Ahora bien, ¿resulta necesario modificar el sistema electoral vigente en nuestro país? En las siguientes líneas se intentará realizar una breve revisión de las distintas propuestas de reforma que se han impulsado durante los últimos veinte años. Luego se hará un análisis más detenido del binominal observando sus defectos y virtudes para, así, evaluar la conveniencia de una reforma al mismo.

Un tercer apartado estará dirigido a analizar la propuesta de reforma al sistema que en la actualidad se encuentra en el Congreso Nacional, observando los eventuales efectos que ésta podría acarrear a la realidad chilena. Por último, se entregarán conclusiones generales enfocadas a resumir el trabajo realizado y a entregar una visión particular frente al camino que se debiese seguir en este tema.

Propuestas del Ejecutivo tendientes a Reformar el Sistema Binominal (1992-2009)

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, específicamente en junio de 1992, se envió al Congreso un proyecto de ley que proponía reformar el sistema electoral, estableciendo que el número de Diputados aumentara a 164 escaños y se disminuyera a 45 los distritos electorales. En cada uno de los distritos se elegirían tres, cuatro o cinco diputados, dependiendo de la cantidad de habitantes y la Cámara seguiría renovándose cada cuatro años. En cuanto a la elección de los Senadores, la iniciativa proponía eliminar a los Senadores designados y dejar su número en 54, los cuales serían elegidos en 13 circunscripciones, correspondientes a las 13 regiones del país. En ellas, se elegirían de tres a ocho senadores dependiendo del tamaño de la población y la cámara alta continuaría renovándose parcialmente¹.

Bajo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se presentaron numerosos proyectos de ley tendientes a reformar el sistema electoral. El primero, de agosto de 1994, tenía por objeto dejar el número de Senadores en 47 miembros, eliminando a los designados y vitalicios. Un segundo Mensaje, de agosto de 1995, establecía que los ex Presidentes de la República tuvieran la calidad de Senadores por derecho propio y se eliminara la exigencia de llenar dos escaños por circunscripción contemplado en la Constitución. En octubre de 1995, el Ejecutivo nuevamente envió un proyecto de ley, el cual planteaba por segunda vez la eliminación de los senadores designados y vitalicios y proponía un redistritaje para el Senado. En

1. Campos, Javiera, *El Genoma Electoral Humano*, Ediciones UDP, 1990, p. 41

mayo de 1997 se insistió en el contenido del segundo proyecto, estableciendo el derecho propio de los ex Presidentes para ostentar el cargo de Senador. Por último, en agosto del 1997, se envió un mensaje que intentó realizar una modificación más de fondo al sistema electoral, sustituyendo el sistema binominal por el de cifra o cociente repartidor de votos. Por diversas razones –fundamentalmente la falta de apoyo– ninguno de estos proyectos logro convertirse en ley.

Fue recién en el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, que se eliminó la figura de los Senadores designados y vitalicios, mediante la Ley 20.050, del año 2005. Esta reforma constitucional aprobada por acuerdo del gobierno y la oposición también logró retirar de la Constitución la referencia al sistema electoral, incorporándolo a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Sin perjuicio de ello, se introdujo en la Constitución una norma transitoria² que establecía que las modificaciones a dicha ley orgánica que dijese relación con el número de Senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirían para su aprobación de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio. En consecuencia, tratándose de estas materias, se estableció una excepción al art. 66 de la Constitución, el cual prescribe que las Leyes Orgánicas Constitucionales requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Con posterioridad se volvió a insistir, por parte del Ejecutivo, en la modificación al sistema binominal. Así, en diciembre del 2005 se envió un Mensaje que pretendía agregar al art 18 de la Constitución una referencia específica a que en las elecciones de diputados y de senadores se emplearía un procedimiento que diera una efectiva proporcionalidad y representación. Además proponía eliminar el guarismo 120 del art 47 de la Constitución. Este proyecto fue rechazado y no prosperó aun cuando el Ejecutivo hizo uso de la facultad contemplada en el art. 68 de la carta fundamental³.

Durante el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, se convocó a una comisión de expertos, llamada “Comisión Boeninger”, la cual tenía por objeto proponer al Ejecutivo alternativas de cambio al sistema binominal. Esta comisión propuso en relación a la Cámara de Diputados tres alternativas de sistema para elegir una Cámara de 150 Diputados. Con base provincial: distritos entre 2 y 8 escaños; con base distrital: distritos entre 2 y 6 escaños, y con base distrital: distritos entre 2 y 8 escaños. En general, se planteaba un redistritaje para conformar una nueva división electoral que elija entre 2 y 8 diputados, ya sea en base a la unidad geográfica de las provincias o la unión de distritos. Se sugerían elecciones abiertas y el sistema electoral D’Hont (proporcional) para asignar votos a escaños, con la posibilidad de pactos y sub-pactos entre los partidos⁴. Por su parte, para el Senado, la Comisión

2. Artículo 13 transitorio.

3. Artículo 68: El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

4. Tagle, Andrés, *Cambios del Sistema Electoral. Análisis del Proyecto de reforma Constitucional y Propuestas de la Comisión Moeninger*, CEP, 2006, p.10.

Nótese que, de acuerdo a estimaciones realizadas por Andrés Tagle entre los años 1989 y 2005, todas las propuestas realizadas por la Comisión Boeninger beneficiarían la representación de la Concertación en desmedro de la que posee la Alianza, la cual se vería disminuida.

Boeninger proponía aumentar de 38 a 50 los Senadores, constituyendo a cada región en una sola circunscripción que elige un número determinado de senadores, bajo el sistema de D'Hont⁵.

Una vez culminado el trabajo de la citada Comisión, el Ejecutivo presentó el proyecto de ley sobre Reforma Constitucional que modificaba las bases del sistema electoral. Este proyecto pretendía introducir las siguientes modificaciones a la Constitución:

1. Incorporar un nuevo inc. 2° al art. 18, idéntico al propuesto por el Presidente Lagos, en el Boletín 4061-05, el cual señala que *“En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé como resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país”*.

2. Incorporar un nuevo inc. 3° al art. 18, el cual dispone que *“La ley podrá establecer mecanismos que incentiven la participación de la mujer en la actividad política”*. Al respecto, la “Comisión Boeninger” propuso la existencia de cuotas crecientes obligatorias de mujeres dentro de las listas de candidatos y diferenciar el financiamiento público en beneficio de las candidatas mujeres⁶.

3. Suprimir el guarismo 120 del art. 47.

4. Reemplazar en el art. 49, la expresión “correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana”, por *“en conformidad a lo que determine la ley orgánica constitucional”*.

5. Suprimir N° 7 del art. 57, que contempla la inhabilidad para ser candidatos a diputados ni senadores, las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal.

El proyecto no fue objeto de discusión ni de votación alguna y fue retirado por el Ejecutivo el día 10 de Abril de 2007, ya que políticos de todos los sectores criticaron el mecanismo de la comisión.

Beneficios del Sistema Binominal Mixto

Tal como se ha podido observar, el grueso de las reformas electorales propuestas durante los gobiernos anteriores ha apuntado a modificar el tamaño de las Cámaras y la posibilidad de contar con senadores designados y vitalicios. Sólo después del trabajo de la “Comisión Boeninger” comienzan a gestarse modificaciones de mayor relevancia, las cuales hacen directa mención a eliminar el sistema binominal y reemplazarlo por un sistema de mayor proporcionalidad (D'Hondt). Ahora bien, una primera

5 Ob. Cit, p. 19

6 Ob. Cit. p.25

conclusión que podría salir de esta mantención del actual sistema electoral es que éste presenta una serie de virtudes que han permitido su posicionamiento dentro del sistema político chileno.

¿Cuáles son estas virtudes? Desde sus orígenes, el Binominal fue un sistema pensado para otorgar estabilidad política. Para esto, el sistema obliga a los partidos políticos a aunar criterios y, así, crear coaliciones políticas que representen ideas comunes. Por eso conviene dejar claro que 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. Otros países, de indiscutible tradición democrática, han adoptado modelos similares: Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos, entre otros. Lo anterior, incentiva la erradicación de posturas ideológicas extremas exigiéndoles a éstas tender hacia el centro para poder obtener representación parlamentaria.

Sumado a esto, el binominal ha logrado ser un garante de representación tanto para la Concertación como para la Alianza, las cuales entre las elecciones de 1989 y el 2005 han logrado una proporcionalidad similar en escaños y votos. En efecto, “la coalición de derecha ha estado sobre-representada, obteniendo un promedio de número de escaños un 4,6% superior a su cuota de sufragios. Sin embargo, la Concertación ha obtenido un promedio de número de escaños un 4,4% mayor que su propia cuota de sufragios. Como puede verse la diferencia es mínima”⁷. En virtud de lo anterior, y razón fundamental por la cual el binominal ha sido víctima de constantes críticas, existen algunos sectores políticos “extremos” que se han visto sub representados por el Sistema no logrando acceder a escaños a pesar de obtener una votación cercana al 6,5% en el período de tiempo antes indicado.

Representación de las Coaliciones con el Sistema Binominal

Elección	Votación %	Alianza por Chile			Concertación			
		Electos	Electos %	Diferencia %	Votación %	Electos	Electos %	Diferencia %
1989	34,2	48	40,0	5,8	51,5	69	57,5 ⁵	6,0 ⁷
1993	36,7	50	41,7	5,0 ⁴	55,4	70	58,3 ⁵	2,9
1997	36,3	47	39,2	2,9	50,5	69	57,5 ⁵	7,0 ⁷
2001	44,3	57	47,5	3,2	47,9	62	51,7 ⁶	3,8 ⁷
2005	38,7	54	45,0	6,3 ⁴	51,8	65	54,2	2,4
Diferencia promedio				4,6	4,4			

Fuente: Andrés Tagle, 2006

7. Véase John M. Carey. *Las virtudes del sistema binominal*. revista de ciencia política PUC, volumen 26 N° 1. 2006. Pp. 226 - 235

Ahora bien, este último punto no encuentra un sustento teórico/práctico que permita rechazar al sistema Binominal frente a otros sistemas electorales como el proporcional. A la fecha, toda la evidencia empírica y teórica ha demostrado que la mayoría de los sistemas, tanto de mayorías como proporcionales, presentan barreras de entrada similares, las cuales bordean generalmente entre un 9 y un 12%. Es decir, a toda coalición o partido que no alcance este porcentaje en las elecciones le será muy difícil que pueda acceder a un escaño en el parlamento. De esta manera, se derrumba otro mito en torno al sistema Binominal: la exclusión que éste realiza a los partidos o coaliciones más pequeños.

Un último punto que resulta importante abordar son los niveles de competitividad que otorga el binominal. Hoy día, gran parte de los argumentos que se generan para explicar la baja participación política que existe en el país se centran en la baja competitividad que ofrece el sistema electoral parlamentario y cómo éste desincentiva el interés de la ciudadanía, quién asume que su voto poco y nada podrá afectar la elección final de los candidatos. En primer lugar, porque habría bajas posibilidades de que una liste doble a la otra (y así obtener los dos parlamentarios); y en segundo lugar, porque existe una mala percepción ciudadana de algunos acuerdos políticos previos a las elecciones, que muchas veces terminan por definir la elección antes que ésta suceda. Con todo, es quizás éste una de las aprensiones más reales y objetivas que presenta el sistema binominal, que está construido en función del equilibrio político lo que se traduce en dificultar y/o limitar las posibilidades de doblaje, trayendo consigo una alta competencia al interior de las coaliciones en desmedro de la competencia entre éstas. Es en este punto donde puede encontrarse, quizás, la principal debilidad del sistema que, al menos en parte, desincentiva la participación ciudadana y contribuye al estancamiento —y envejecimiento— del padrón electoral chileno.

Propuestas y Conclusiones Finales

Los sistemas electorales buscan armonizar tres grandes principios de representación política: la representatividad, para reflejar la diversidad de partidos o sensibilidades políticas; la gobernabilidad, para generar un Gobierno que pueda actuar con decisión y empoderamiento ciudadano; y el llamado rendimiento de cuentas, por el cual el voto de los electores tiene el suficiente peso para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos. Es imposible maximizar los tres, pero sí es posible armonizarlos, dándole leves preferencia a algunos de ellos en función de las circunstancias históricas de los diferentes países.

Dicho lo anterior, conviene constatar que una de las principales razones por las cuales el sistema electoral binominal que rige en Chile no se ha reformado, es por la poca claridad y consenso sobre el sistema que debiera reemplazarlo. La sola enumeración de iniciativas consignada en la primera parte de este trabajo parece prueba suficiente.

No obstante es posible identificar al menos dos propuestas de reforma. La primera dice relación con lo que han intentado varios proyectos anteriores: aumentar el número de Diputados y Senadores. Una medida de esta naturaleza, aunque pueda mejorar los niveles de participación y aumentar la capacidad

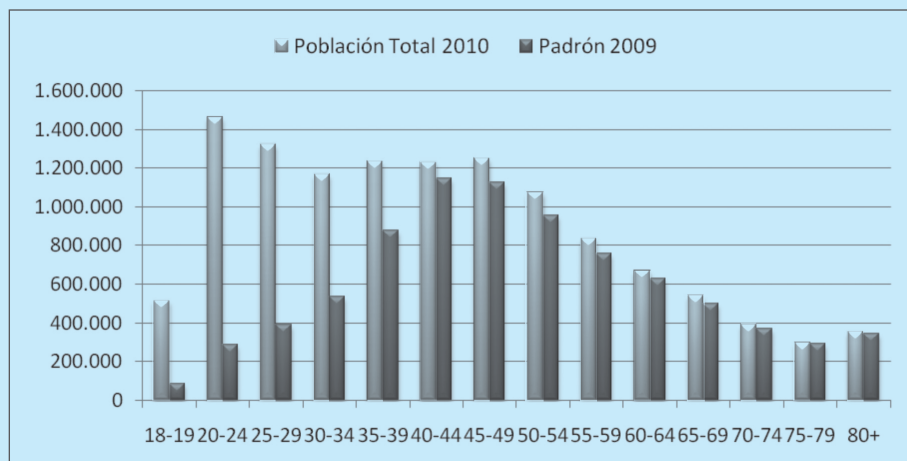
de los votantes para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos, también puede generar perjuicios. Entre éstos, la multiplicación de listas independientes (por las menores exigencias para constituir las y ser electos) y el menor incentivo para formar coaliciones. Vale decir, en este caso, la maximización de la representatividad puede perjudicar la gobernabilidad. De ahí que los expertos sugieran que, en caso de adoptar esta mejora el aumento de la cantidad de escaños sea moderado⁸.

Otra propuesta consiste en eliminar por completo la preferencia individual en el voto –que se traduce en listas abiertas– imponiendo listas electorales cerradas para circunscripciones mayores. Sin embargo, este sistema blinda a los políticos más poderosos del eventual castigo ciudadano, pues bastaría ocupar los puestos de cabeza en las listas, para salir electos aunque el partido disminuya su votación. En tal situación, podrían equilibrarse representatividad y proporcionalidad, pero a riesgo de vulnerar severamente el rendimiento de cuentas ciudadano.

No obstante las propuestas ya mencionadas, el gran problema a enfrentar es la baja competitividad que el sistema binominal presenta y cómo ello se ha traducido en un progresivo desinterés de las personas por participar en las diferentes elecciones. De esta manera, tal como se observa en el siguiente gráfico, al realizar un análisis simple de comparación entre ciudadanía y padrón electoral, puede concluirse que el actual sistema no está siendo llamativo para la ciudadanía, lo cual potencia el envejecimiento del padrón chileno.

Con todo, las posibles reformas al Binominal debiesen apuntar hacia una renovación –y consiguiente rejuvenecimiento– del padrón, ya sea por medio de una inscripción automática o mediante mayores intentos de competencia en el actual sistema. En este sentido, las intenciones del nuevo gobierno parecieran apuntar en la dirección correcta, ya que propone la inscripción automática y el voto voluntario de la ciudadanía.

Comparación Población 2010 vs. Padrón Electoral 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y Registro Electoral

⁸ Véase Carey. *Ibíd.*

Ahora bien, las intenciones de tener una inscripción automática con voto voluntario poco podrán aportar a mejorar la percepción ciudadana –especialmente de los jóvenes– si no se hace nada para corregir la baja competitividad que ostenta el actual sistema. Generar mecanismos en tal sentido haría que el sistema binominal fuese más llamativo y, por ende, generase mayores índices de participación ciudadana. Dado lo anterior, parece razonable aumentar el número máximo de candidatos que puedan presentar las listas en los distintos distritos y circunscripciones (actualmente 2 candidatos por lista). Con esto, automáticamente se ampliaría la competencia al interior de las listas lo que generaría un mayor atractivo para el electorado. Además, aumentando el número de candidatos, sin aumentar necesariamente el número de escaños, evitaría el peligro ya señalado de resentir la estabilidad que propugna el sistema.

Todo los aspectos aquí abordados permiten concluir que, a pesar de las constantes críticas que recibe, el actual sistema de elección parlamentaria posee varias virtudes que permiten garantizar cierta estabilidad al sistema político chileno, entregando una cuota de representación a gran parte de los actores políticos nacionales (de manera especial a aquellos que han asumido la necesidad de aproximarse a ideas más de centro teniendo que olvidarse de posiciones ideológicas de extremos). Con todo, y aunque el sistema ha sido positivo para la estabilidad política del país, admite mejoras y perfeccionamientos a sus debilidades más importantes. Esa labor debiera ser un tema central de la agenda política del actual gobierno.