

Una propuesta de reforma al binominal: sistema mixto compensatorio

Daniel Brieba

Si bien reformar el sistema electoral binominal es un anhelo de larga data en ciertos círculos políticos e intelectuales del país, sólo en los últimos años ha cristalizado cierto consenso transversal en la opinión pública del país¹ respecto a la importancia y urgencia de dicho propósito. Se podría decir incluso que, a estas alturas, el binominal ha perdido gran parte de su *legitimidad* como mecanismo que regula la transformación de los votos de la ciudadanía en escaños parlamentarios; y, como dice Nohlen (2006), los sistemas electorales deben contar con legitimidad para ser eficaces y sustentables en el tiempo. Por cierto, nada de lo anterior implica necesariamente que el sistema binominal sea intrínsecamente deficiente. Sin duda, el sistema electoral chileno ha operado como ‘atajo interpretativo’ y chivo expiatorio de males más profundos y generales de nuestra democracia, en los cuales el binominal ha jugado, en el mejor de los casos, sólo un rol indirecto. No obstante, esta propuesta parte de la base de que el sistema binominal no es funcional a una profundización de la democracia chilena y constituye en efecto un obstáculo en la tarea de mejorar la calidad de ésta.

Esta propuesta parte de la base de que el sistema binominal no es funcional a una profundización de la democracia chilena y constituye en efecto un obstáculo en la tarea de mejorar la calidad de ésta.

¹ Uso el término “opinión pública” en vez de “ciudadanía” para señalar que son aquellas partes de esta última que tienen opinión respecto al sistema electoral las que aquí nos conciernen. Ello, pues una parte importante de la ciudadanía no conoce aspectos básicos del sistema electoral binominal y de su mecánica, y por ende carece de opinión respecto a si habría que reformar el sistema o no.

Debido a ello, en este documento se propone un sistema electoral alternativo al binominal que –argumentaré– mantiene buena parte de las fortalezas de éste, a la vez que remedia sus falencias principales. Debe recalcar que el consenso emergente respecto a la necesidad de cambiar el sistema binominal no va aún acompañado de un consenso equivalente respecto al tipo de sistema electoral que debiese reemplazarlo. Por ello, en un trabajo anterior² argumenté por qué tanto un sistema uninominal como uno proporcional puro no son convenientes para Chile. En vez de ellos, propongo movernos hacia una forma de sistema electoral mixto donde se aplica simultáneamente un criterio de corte mayoritario y otro de corte proporcional en la asignación de escaños. El objetivo de tal sistema es, como lo han señalado Shugart y Wattenberg (2001), combinar de forma virtuosa las propiedades de los sistemas mayoritarios y de los sistemas proporcionales para obtener “lo mejor de ambos mundos”. Adicionalmente, la propuesta parte de la base de que la reforma electoral es inherentemente difícil de lograr puesto que son precisamente los parlamentarios que fueron electos con el actual sistema los que deben votar para reemplazarlo por otro donde su suerte individual puede ser incierta. En vista de ello, la propuesta aquí sugerida busca ser a la vez *técnicamente adecuada* –en el sentido de satisfacer en alto grado distintos objetivos de un sistema electoral– como *políticamente factible*, es decir, que pueda razonablemente esperarse que los actuales incumbentes estén dispuestos a adoptarla.

El resto de este documento se divide en cinco partes. En la primera sección, se enuncian los objetivos que busca cumplir la reforma al sistema electoral y las propiedades que éste debe satisfacer. En la segunda, se expone la reforma propuesta. En la tercera, se discute cuáles serían sus efectos esperables sobre la competencia electoral, tanto desde una perspectiva mecánica/estática (por medio de simulaciones en base a datos históricos) como dinámica (en base a los incentivos que provee a los actores políticos). En la cuarta sección, se evalúa la factibilidad política de la reforma, mientras en la quinta se concluye.

² Briebe (2013).

Motivación de la reforma

Esta propuesta parte de la base de que el sistema electoral binominal, si bien puede haber sido funcional a la estabilidad política durante la transición a la democracia, tiene importantes defectos que hacen de él un mal sistema para el Chile actual. Sus tres principales defectos son:

- i) Su baja competitividad inter e intra-coalicional.
- ii) El excesivo poder que le da a las cúpulas partidarias en la determinación de los candidatos.
- iii) La exclusión parlamentaria de terceras fuerzas políticas nacionales relevantes³.

En conjunto, estos defectos generan una política con fuertes incentivos a la que Siavelis ha llamado un “cerrojo sobre el poder” de las élites políticas chilenas, debido a que es un sistema cupular, de baja competencia, de baja responsividad a cambios en las preferencias de los electores, y de exclusión de minorías no alineadas con una de las dos grandes coaliciones⁴. Por otra parte, sin embargo, el sistema binominal tiene algunas características positivas que buscamos mantener o profundizar:

- iv) Es un sistema relativamente proporcional en sus resultados agregados.
- v) Es un sistema con representación geográfica personalizada, es decir, que fomenta el vínculo entre electores y sus representantes pues hay sólo dos diputados por distrito y, al haber listas abiertas, se vota por personas y no sólo por partidos o pactos, todo lo cual fomenta el *accountability* individual de los parlamentarios.

³ Con excepción de aquellas agrupaciones con concentración geográfica de votos en torno a líderes o caudillos locales, como es el caso del PRI.

⁴ Los efectos y defectos del binominal han sido largamente discutidos, por lo que aquí sólo se señalan sus efectos centrales, en base al análisis expuesto en Brieba (2013). Para una introducción a la literatura sobre los efectos del binominal, ver los artículos compilados en Huneus (2006); Dossier de la Revista de ciencia política (2006); y en Fontaine et al (2009), entre otros.

- vi) Fomenta la formación de grandes coaliciones pre-electorales, lo cual ayuda a la gobernabilidad al agregar intereses, darle una estructura de competencia bipolar al sistema multipartidista chileno y así darle también coherencia y estabilidad a la dinámica gobierno/oposición.

Así, buscamos un sistema electoral que se haga cargo de los defectos del binominal, pero que a la vez mantenga sus aspectos positivos, es decir, que:

- a) Aumente la competencia y la inclusión, a la vez que disminuya el poder de las cúpulas en la nominación de candidatos.
- b) Mantenga la representación personalizada, los incentivos a formar coaliciones amplias y mantenga o aumente el grado de proporcionalidad de los resultados globales.
- c) Adicionalmente, buscamos un sistema que sea factible políticamente, es decir, que pueda ser aprobado por parlamentarios que se escogieron bajo el sistema binominal actual y que, en su mayoría, buscarán reelegirse en el futuro próximo.

La reforma propuesta

a) Cámara de Diputados

La propuesta de reforma sugerida es un sistema que, al no ser ni proporcional puro ni uninominal, podríamos llamar de sistema 'mixto', pues combina aspectos mayoritarios y proporcionales⁵. Ella se basa en

⁵ Esta combinación de aspectos mayoritarios y proporcionales está en el corazón de los sistemas mixtos. No obstante, según la definición de Shugart y Wattenberg (2001), los sistemas mixtos son aquellos que combinan un aspecto de asignación de escaños en base a votos por lista, y otro en base a votación nominal (individual). La propuesta que aquí se sugiere mezcla dos formas distintas de asignación por lista (por binominal y por cupos compensatorios), por lo que técnicamente no es un sistema mixto en el sentido de los autores señalados. No obstante, podríamos llamarlo un sistema 'cuasi-mixto' porque el binominal, especialmente con la modificación aquí sugerida, tiene

dos propuestas anteriores. En su estructura, sigue íntegramente la propuesta ideada por el Diputado Pepe Auth⁶ al agregar al binominal actual (120 diputados electos en 60 distritos), 30 cupos compensatorios que serán llenados por los 'mejores perdedores' de las elecciones distritales. Sin embargo, y siguiendo una propuesta de Duval y Pertuzé (2006), rebaja el cociente de doblaje para las competencias binominales desde 2 a 1,5, con el fin de hacer más mayoritario el sistema, imprimirle más competencia y aumentar los incentivos para formar coaliciones amplias respecto a lo que sucedería si se agregan los cupos compensatorios, pero se mantiene intacta la actual regla de doblaje.

Procedo a explicar la mecánica de los 30 cupos compensatorios, para después pasar a la modificación del cociente de doblaje.

Paso 1: cupos compensatorios

En los sistemas mixtos, los mecanismos de asignación de escaños pueden ser paralelos, en cuyo caso lo que sucede con un mecanismo no afecta la asignación de escaños del segundo mecanismo; o compensatorios, en cuyo caso ambos mecanismos están vinculados. Para lograr inclusión, mayor competencia y mayor proporcionalidad en el sistema chileno, es necesario que los 30 cupos se asignen de forma compensatoria. Ello, puesto que una asignación a través de un mecanismo paralelo tendería a otorgarle a grupos minoritarios una representación ínfima. Por ejemplo, si se asignasen 30 diputados adicionales por un mecanismo proporcional, un pacto que lograra el 10% de los votos a nivel nacional, pero ningún diputado por medio del binominal, lograría alrededor de tres diputados con el mecanismo

características muy semejantes a las de los sistemas mayoritarios (incluyendo la personalización del voto), por lo que en sus efectos tanto sobre la competencia interpartidaria como sobre los vínculos entre electores y representantes, el sistema propuesto es equivalente a un sistema mixto (Shugart, Cap.2, en Shugart y Wattenberg). Asimismo, propuestas como la de Altman o aquellas que sugieren implantar en Chile un sistema uninominal con cupos compensatorios, que sí son sistemas mixtos según la definición de Shugart y Wattenberg, tendrían también efectos muy semejantes a los del sistema aquí propuesto. Por ello, y por simplicidad en la diferenciación de los sistemas proporcionales clásicos y de los sistemas uninominales, mantengo la denominación de sistema mixto para clasificar al sistema aquí propuesto.

⁶ E ingresada por él junto a otros diputados como proyecto de ley en enero de 2011 al Congreso, mediante el Boletín 7418-06.

paralelo de asignación⁷. A nuestro juicio, una fuerza política que representa al 10% de la población debe obtener una representación más cercana a su peso real que un mero 2% (tres de 150) si se quiere efectivamente aumentar de manera relevante la inclusividad del sistema electoral.

Volviendo pues a los sistemas compensatorios, se propone que estos 30 cupos adicionales se asignen de forma tal que cada pacto –y dentro de cada pacto, cada partido– logre exactamente el número de diputados que le corresponde de acuerdo a su porcentaje nacional de votación⁸. Sin embargo, se impone una restricción: sólo los pactos que logren sobre el 5% de la votación nacional reciben asientos compensatorios. Esta regla evita el fraccionamiento extremo del sistema de partidos, como fue el caso de Chile antes de 1973.

En segundo lugar, una vez que se ha determinado cuántos diputados le corresponden a cada pacto y a cada partido, ellos se escogen entre aquéllos que perdieron la elección en su distrito, pero que sin embargo obtuvieron muchos votos. Concretamente, en cada partido quedan electos aquellos candidatos con mayor cantidad (no porcentaje) de votos obtenidos, que no fueron electos en primera instancia en su distrito. Con este mecanismo de asignación se tiende a favorecer a los distritos grandes, corrigiendo con ello en algo la enorme desigualdad territorial del voto que existe en Chile, y que no tiene justificación alguna desde la teoría democrática. De este modo, la asignación de los cupos compensatorios se hace entre los ‘mejores perdedores’ de las competencias distritales, garantizando de este modo que sean personas con un volumen relevante de apoyo en el electorado⁹.

Para ilustrar el mecanismo propuesto, se presenta el siguiente ejemplo hipotético.

7 Duval y Pertuzé (2006) proponen un mecanismo semejante para reformar el binominal. A pesar de que lo llaman un mecanismo ‘compensatorio’, en rigor es un mecanismo paralelo, puesto que los resultados de las elecciones distritales no afectan en modo alguno la asignación de los 30 cupos adicionales. En sus simulaciones, el Partido Comunista (cuando competía por fuera de la Concertación) obtenía un diputado, lo cual difícilmente puede ser considerado un resultado inclusivo en función del porcentaje de apoyo que tenía el PC.

⁸ Sujeto a que la desproporción producida en las elecciones distritales no sea demasiado grande, en cuyo caso los 30 cupos podrían no ser suficientes para lograr una compensación perfecta.

⁹ Otros mecanismos de asignación, por ejemplo por listas cerradas determinadas internamente por los partidos, sustraen del control democrático directo a los políticos así escogidos y representarían a nuestro juicio un retroceso para nuestro sistema electoral.

Tabla N°1: Ejemplo de asignación de cupos compensatorios

	% votos	Escaños distritales	% entre pactos que logran sobre 5%	Escaños proporcionales	Diferencia	Asignados	Escaños totales	% escaños totales
Pacto A	51%	69	53.1%	79.7	10.7	9	78	52%
Pacto B	36%	47	37.5%	56.3	9.3	8	55	37%
Pacto C	9%	0	9.4%	14.1	14.1	13	13	9%
Pacto D	4%	4					4	3%
Total	100.0%	120	100.0%	150	34	30	150	100%

Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo de arriba, los pactos A y B son claramente dominantes y obtienen la enorme mayoría de los escaños distritales. Sin embargo, el pacto D logra elegir cuatro diputados gracias a su fuerza electoral territorialmente concentrada en unos pocos distritos. En cambio, el pacto C no escoge ningún diputado a pesar de su 9% a nivel nacional. Dado el requisito mínimo de un 5% nacional de votación para acceder a los cupos compensatorios, el pacto D queda excluido de éstos. Así, se calcula el porcentaje de la Cámara que le correspondería a cada pacto por sobre el 5% de votación, y la cantidad de diputados que le correspondería a cada uno sobre el total de 150. Luego, se calcula la diferencia entre el total que le corresponde a cada pacto, y la cantidad de diputados que obtuvo en primera instancia en las 60 competencias distritales. Nótese, sin embargo, que como el pacto D obtuvo cuatro diputados, no se puede asignar la cantidad ideal de escaños a los otros pactos, ya que ello requeriría asignar 34 escaños, habiendo sólo 30

disponibles. Por ello, se asignan los 30 disponibles de forma equitativa, buscando minimizar la distancia entre el número ideal de escaños de cada pacto y el número efectivamente asignado a él¹⁰. Finalmente, nótese que al asignar los escaños a cada pacto de esta forma, el porcentaje total de la cámara que obtendrían es muy semejante al obtenido como porcentaje de su votación nacional.

El siguiente paso es que, dentro de cada pacto, se asignen los escaños de acuerdo a los partidos que lo conforman según el mismo mecanismo aquí expuesto, tal como se ejemplifica en la Tabla N°2:

Tabla N°2: Ejemplo de asignación de escaños dentro del Pacto A

	% votos nacionales	% de votos dentro del pacto	Escaños distritales obtenidos	Escaños proporcionales	Diferencia	Asignados	Escaños totales	% escaños coalición	% escaños totales
Partido X	35%	69%	52	53.53	1.53	2	54	69%	36.0%
Partido Y	16%	31%	17	24.47	7.47	7	24	31%	16.0%
Total	51%	100%	69	78	9	9	78	100%	52%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los nueve diputados extra obtenidos vía cupos compensatorios por el pacto A se van en su gran mayoría al partido más pequeño de la coalición, el cual había quedado subrepresentado en las competencias distritales.

¹⁰ El mecanismo de asignación es idéntico al propuesto en el Boletín 7418-06, pp.14-15: si “los 30 escaños suplementarios no alcanzaren para satisfacer el número de escaños requeridos por cada lista de acuerdo al procedimiento señalado (...), se dejarán de asignar en orden de menor a mayor distancia entre los escaños asignados y el número que le corresponde a cada una de las listas”.

Paso 2: Modificación del cuociente de doblaje

El sistema binominal chileno es, en rigor, un sistema proporcional con cifra repartidora D'Hondt en distritos de magnitud 2. Esta regla implica, en la práctica, que una coalición obtiene los dos cupos en disputa si y sólo si dobla en votos a la segunda coalición más votada en el distrito. Ello, como se sabe, implica que si sólo se presentan dos pactos, el de mayor votación debe lograr superar los dos tercios de votación para asegurarse ambos escaños y, análogamente, a la coalición más pequeña le basta con el 33,4% para asegurarse el 50% (uno) de éstos. Esta regla de doblaje ha sido frecuentemente sindicada como un obstáculo a la competencia entre coaliciones, ya que a menos que haya una diferencia muy pronunciada de apoyo a una u otra, lo esperable es que cada una de las dos grandes coaliciones del país escoja a un diputado. Ello vuelve previsible el resultado global en la gran mayoría de los distritos del país, trasladándose la competencia a la disputa dentro de cada pacto por ser el candidato electo por la coalición respectiva. Peor aún, como muchas veces los pactos o no quieren poner o no encuentran a un segundo candidato competitivo (en especial cuando existe un incumbente que va a la reelección), incluso esta dimensión intra-pacto de competencia se ve seriamente limitada.

Una forma de aumentar la competencia entre los pactos es sustituyendo la regla D'Hondt por un cuociente menor de doblaje. Duval y Pertuzé han sugerido fijar este cuociente en 1,5, es decir, que para que un pacto se lleve los dos escaños en disputa bastará con que obtenga un 50% más de votos que la segunda lista más votada. Esta regla acercaría al sistema chileno a un sistema propiamente mayoritario. En la Tabla N°3 se ilustra de modo sencillo la diferencia que produce el cambio en la regla de doblaje.

Tabla N°3

Distrito Z	% votos	Electos binominal (cuociente 2)	Electos (cuociente 1,5)
Pacto A	45%	1	2
Pacto B	28%	1	0
Pacto C	27%	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la Tabla N°3, la disminución en el cuociente permite al pacto A llevarse los dos escaños, cosa que no lograba con la regla de doblaje del binominal actual. Bajo la regla nueva, si el pacto B logra el 28% de los votos, al pacto A le basta con el 42% para superar la barrera del 1,5.

Finalmente, y dados los incentivos que presenta este sistema (como veremos más abajo) a presentar candidatos en todos los distritos, se propone aumentar de dos a cuatro la cantidad máxima de candidatos que puede presentar cada pacto.

b) Senado

El Senado actual cuenta con 38 miembros. Para reformarlo, se propone lo siguiente:

En primer lugar, debe cumplirse con lo mandado en la Constitución de la República respecto a que cada región debe contar con senadores propios, cosa que para la Región de Arica y Parinacota actualmente no se está cumpliendo. Por ello, el primer paso es asignarle dos senadores a dicha región, lo cual llevaría el total a 40.

En segundo lugar, se propone aumentar en 10 miembros el Senado para llegar a 50, el cual es un número razonable y que permitiría introducir mayor proporcionalidad y competencia a dicha Cámara. En concreto, se propone la creación de 10 cupos compensatorios a asignarse bajo la misma mecánica que la propuesta para la Cámara de Diputados. Así, en ambas cámaras un 80% de los cupos se asignaría en primera instancia de acuerdo a la competencia distrital, y el 20% restante se asignaría compensatoriamente entre los 'mejores perdedores' de dichas competencias. En el caso del Senado, dichos cupos adicionales se agregarían de a cinco por elección, según el criterio ya establecido de elecciones alternadas cada cuatro años. Así, en cada elección senatorial, se asignarían cinco cupos compensatorios.

Se proponen, sin embargo, tres diferencias respecto a la Cámara de Diputados. *Primero*, se propone mantener el cociente de doblaje en 2, ya que al haber sólo 19 (o 20, con Arica y Parinacota) circunscripciones, el sistema puede producir resultados híper-mayoritarios si se baja a 1,5 dicho cociente. *Segundo*, se propone un requisito de votación nacional mínimo de 7% (en vez de 5%) para participar en la repartición de los cupos compensatorios. Esto, con el propósito de limitar aún más el fraccionamiento del Senado y asegurar así que sean sólo las grandes corrientes políticas del país las que participen de éste. Y *tercero*, en la asignación de los cupos compensatorios se propone limitar a un máximo de un senador adicional por circunscripción dicha repartición. Ello implica que en cada elección, cinco circunscripciones recibirían un senador adicional. La razón para imponer esta limitación es que las diferencias poblacionales son tan grandes entre circunscripciones, que si no se impusiese, los cinco senadores se concentrarían invariable y predeciblemente en las circunscripciones de mayor población. Ello además casi garantizaría la elección de los dos candidatos de la Concertación y de los dos de la Alianza en dichas circunscripciones, lo cual sería de hecho perjudicial para la competitividad de dichas elecciones¹¹.

11 En caso de que a más de un partido le correspondiese asignar a un senador adicional (compensatorio) en una misma circunscripción, sólo podrá hacerlo en ella aquel partido cuyo candidato haya superado en votación a todos los demás 'mejores perdedores' que buscan ese cupo compensatorio. El partido cuyo candidato no fue el más votado entre esos 'mejores perdedores', deberá asignar el cupo al siguiente candidato más votado no electo en su plantilla, y así sucesivamente hasta que los cinco cupos hayan sido asignados a cinco circunscripciones distintas. Nótese que para que este sistema funcione adecuadamente, es necesario aumentar de dos a cuatro la cantidad de candidatos permitidos en cada pacto.

Finalmente, al igual que para la Cámara de Diputados, se propone aumentar de dos a cuatro la cantidad de candidatos que puede presentar cada pacto, en cada circunscripción. En el caso del Senado, esto será fundamental para aumentar la competencia en aquellas circunscripciones más pobladas, que con certeza escogerán un senador adicional (en particular, las dos circunscripciones de las regiones Quinta, Metropolitana y Octava).

Análisis de la reforma

1. Análisis estático: simulaciones

Cámara de Diputados

El descenso de la barrera de doblaje desde 2 a 1,5 tiene efectos importantes sobre la asignación de los 120 escaños que se escogen en primera instancia. Las tablas N°4 y N°5 muestran cuántos escaños habrían escogido la Concertación (C) y la Alianza (A) bajo distintos cuocientes de doblaje (entre 1,5 y 2), basándose para ello en las votaciones parlamentarias desde 1989 hasta el 2009.

Tabla N°4: Diputados que cada coalición habría elegido con distintas reglas de doblaje, 1989-1997

	1989		1993		1997	
	C	A	C	A	C	A
1.5	90	27	92	28	83	34
1.6	85	32	84	36	80	37
1.7	79	38	80	40	78	39
1.8	76	41	74	46	73	44
1.9	72	45	73	47	71	46
2	69	48	70	50	69	47

Nota: En 1989 se escogieron tres diputados independientes o de pactos menores, y en 1997 se escogieron cuatro. C= Concertación y A= Alianza

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°5: Diputados que cada coalición habría elegido con distintas reglas de doblaje, 2001-2009

	2001		2005		2009	
	C	A	C	A	C	A
1.5	66	53	81	39	62	54
1.6	65	54	77	43	59	56
1.7	63	56	74	45	57	58
1.8	63	56	69	50	57	58
1.9	62	57	65	54	57	58
2	62	57	65	54	57	58

Nota: En 2001 se escogió un diputado independiente, en 2005 un diputado de Fuerza Regional Independiente, y en 2009 se escogieron dos independientes y tres diputados del pacto Chile Limpio. C= Concertación y A= Alianza

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en estas tablas, el bajar a 1,5 el cuociente de doblaje genera importantes cambios respecto a la situación base o histórica, es decir, con un cuociente de 2. Sin embargo, esos cambios son bastante menos acentuados en las elecciones en que las fuerzas fueron más parejas, como el año 2001 y el 2009. Adicionalmente, al asignar los 30 cupos compensatorios, observamos una distribución de asientos mucho más cercana a la proporcionalidad, como se puede apreciar en las tablas siguientes:

Tabla N°6: Simulación resultados diputados, 1989-1997 (pactos sobre el 5% de votación)

	1989			1993			1997		
	Concert.	Alianza	Unidad para Democracia	Concert.	Alianza	PC/JP+	Concert.	Alianza	PC/JP+
% votos	51.49%	34.18%	5.31%	55.40%	36.68%	6.39%	50.51%	36.26%	7.49%
% entre pactos sobre 5% nacional	56.6%	37.6%	5.8%	56.3%	37.2%	6.5%	53.6%	38.5%	7.9%
Escaños proporcionales	84.89	56.35	8.75	84.39	55.87	9.73	80.38	57.70	11.92
Escaños distritales obtenidos	90	27	2	92	28	0	83	34	0
Diferencia	-	29.35	6.75	-	27.87	9.73	-	23.70	11.92
Escaños compensatorios asignados	0	26	4	0	24	6	0	21	9
Escaños totales	90	53	6	92	52	6	83	55	9
% de la Cámara	60.0%	35.3%	4.0%	61.3%	34.7%	4.0%	55.3%	36.7%	6.0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°7: Simulación resultados diputados, 2001-2009 (pactos sobre el 5% de votación)

	2001			2005			2009		
	Concert.	Alianza	PC/JP+	Concert.	Alianza	PC/JP+	Concert.	Alianza	Chile Limpio
% votos	47.90%	44.30%	5.20%	51.76%	38.72%	7.40%	44.35%	43.45%	5.39%
% entre pactos sobre 5% nacional	49.2%	45.5%	5.4%	52.9%	39.6%	7.6%	47.6%	46.6%	5.8%
Escaños proporcionales	73.78	68.18	8.04	79.32	59.34	11.34	71.39	69.94	8.68
Escaños distritales obtenidos	66	53	0	81	39	0	62	54	3
Diferencia	7.78	15.18	8.04	-	20.34	11.34	9.39	15.94	5.68
Escaños compensatorios asignados	7	15	8	0	19	11	9	16	5
Escaños totales	73	68	8	81	58	11	71	70	8
% de la Cámara	48.7%	45.3%	5.3%	54.0%	38.7%	7.3%	47.3%	46.7%	5.3%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en las tablas, en general los resultados son gruesamente proporcionales a la votación obtenida por cada pacto. Sin embargo, se advierte también que en cuatro de las seis elecciones la

Concertación, como primera mayoría electoral, obtuvo en la simulación más escaños vía la elección distrital del total sobre 150 que le correspondería de acuerdo a su porcentaje de votación. En ello se advierte el efecto mayoritario del sistema propuesto, y el hecho de que cuando las diferencias entre las primeras dos fuerzas es grande – aproximadamente de 15 o más puntos porcentuales– los 30 cupos compensatorios no alcanzan para compensar *plenamente* la desproporcionalidad producida por el sistema mayoritario. No obstante ello, se advierte que la desproporcionalidad máxima observada – medida como porcentaje de votos entre aquellos pactos que superaron la valla del 5%– es de sólo cinco puntos porcentuales, la cual ocurre para la Concertación en 1993 (cuando obtiene el 61,3% de los escaños teniendo sólo 56,3% de la votación entre los pactos por sobre el 5%). En las últimas tres elecciones, la desproporcionalidad máxima es de apenas de 1,1 puntos porcentuales (la Concertación, el año 2005), y en 2001 y 2009 se logra una proporcionalidad perfecta.

En suma, lo que esta simulación nos muestra es que para los rangos observados de diferencia entre las dos grandes coaliciones del país, el sistema propuesto logra resultados altamente proporcionales. Sin embargo, también sugiere que si la diferencia entre las dos principales coaliciones supera los 15 puntos (como sucedió en 1989 y 1993), y especialmente si superase los 20 puntos, empieza a predominar el rasgo mayoritario del sistema y los cupos compensatorios ya no alcanzan a corregir plenamente dicha desproporcionalidad. Por ello, el sistema propuesto puede clasificarse, en el lenguaje de Shugart y Wattenberg, como un sistema mixto *parcialmente compensatorio*. El incentivo del sistema, claramente, es a formar coaliciones amplias que aspiren a lograr ya no el 33%, sino el 40% de los votos como mínimo para no ser dobladas sistemáticamente en las elecciones distritales. Ello debiese evitar un fraccionamiento excesivo de las coaliciones y es conducente a mantener una estructura de competencia bipolar.

Senado

En el caso del Senado, el asignar 10 senadores extra sin cambiar el cociente de doblaje permitiría eliminar el riesgo de empate en dicha cámara y, con ello, el poder decisivo que pueden llegar a tener senadores independientes sobre la balanza de poder. Se propone adicionar estos senadores a lo largo de dos elecciones sucesivas,

adicionando cinco por vez. En la Tabla N°8 se muestran los resultados de la simulación sobre la composición del Senado¹².

Tabla N°8: Simulación elecciones senatoriales, 1989-2009 (sólo coaliciones por sobre el 5% de votación nacional)

Año	Coalición	Voto	Escaños binominal	Escaños compensatorios	Total escaños	% Senadores electos
1989	Concertación	54.6%	22	7	29	60.4%
	Alianza	34.9%	16	3	19	39.6%
1993	Concertación	54.5%	9	5	14	60.9%
	Alianza	37.3%	9	0	9	39.1%
1997	Concertación	49.9%	11	2	13	52.0%
	Alianza	36.6%	9	1	10	40.0%
	La Izquierda	8.6%	0	2	2	8.0%
2001	Concertación	51.3%	9	3	12	52.2%
	Alianza	44.0%	9	2	11	47.8%
2005	Concertación	55.7%	11	3	14	56.0%

¹² La simulación se hace sobre un total de 48 senadores, es decir, ignorando el efecto de los dos senadores adicionales de la Región de Arica y Parinacota, el cual es simplemente contingente a la votación local.

	Alianza	37.3%	8	2	10	40.0%
	JP+	6.0%	0	0	0	0.0%
	Independiente	<1%	1	0	1	4.0%
2009	Concertación	43.3%	9	2	11	47.8%
	Alianza	45.2%	9	3	12	52.2%
	Chile Limpio	6.4%	0	0	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los principales efectos de los cupos compensatorios son: i) subsidiar a ambas coaliciones principales, debido a la exclusión de los cupos compensatorios de todas las coaliciones que no lleguen al 7%; y ii) dar siempre una mayoría a la coalición con más votos, debido a que los cupos compensatorios son cinco (número impar). Respecto al primer punto, la diferencia entre un corte de 7% en vez de uno de 5% (como en la Cámara Baja) se aprecia en los años 2005 y 2009, cuando el pacto Juntos Podemos Más y Chile Limpio (respectivamente) superaron la segunda barrera, pero no la primera. Sólo en el año 1997 una tercera coalición política logró superar la barrera del 7%, lo que sugiere que es una valla difícil de superar. No obstante, debe tenerse presente que bajo las reglas sugeridas, habría un incentivo mucho más fuerte que bajo el actual binominal a obtener buenas votaciones nacionales en la competencia senatorial, por lo que es probable que dicha barrera fuese superada con más regularidad bajo las nuevas reglas por coaliciones menores. No obstante, se advierte de la simulación presentada que el sistema propuesto es altamente efectivo en romper los empates en el Senado. En este sentido, cumple con dar poder de gobierno a la mayoría, pero a la vez subsidiando a las dos coaliciones principales gracias a la regla de exclusión de coaliciones que no obtengan el 7%.

2. Análisis dinámico: efectos anticipables

El principal incentivo dinámico que entrega este sistema compensatorio de asignación de cupos adicionales es a que tanto los pactos como los partidos que los componen compitan *nacionalmente*, es decir, que se preocupen de todos los distritos, ya que un voto adicional en cualquiera de ellos aporta a la votación nacional del pacto/partido, lo cual aumenta su probabilidad de escoger un diputado o senador adicional. Puesto que cada candidato aporta con sus votos al ‘pozo común’ de su partido y pacto, *se constituye un sistema solidario en que la suerte de todos los candidatos de un pacto depende parcialmente de la suerte de todos los demás*. Ello entrega un fuerte incentivo a la cooperación intrapacto y a invertir en la imagen nacional de los partidos y coaliciones. Así, si bien la gente seguirá votando por candidatos en listas abiertas –y por tanto, con un fuerte componente personal en el voto –el sistema electoral estaría otorgando incentivos a que a los mismos candidatos les interese que a su partido le vaya bien a nivel nacional, puesto que ello aumenta sus propias posibilidades de ser electo. Por la misma razón, para los pactos y partidos la estrategia de campaña cambia desde una focalización de recursos en distritos cuidadosamente seleccionados, a una estrategia nacional donde incluso los votos en un distrito difícil de ganar son valiosos.

Debido a este incentivo a maximizar la votación nacional de cada pacto y partido, estos últimos tendrán un fuerte incentivo a llevar candidatos en todas partes. Ciertamente, esto chocará (especialmente en el caso de la Concertación) con la actual limitación de un máximo de dos candidatos por pacto por distrito (o circunscripción). Dados los incentivos del sistema, sería deseable aumentar a cuatro dicho número, para permitir que efectivamente la competencia del sistema se despliegue y se acaben (o atenúen fuertemente) las negociaciones cupulares en la selección de candidatos. Gracias a los cupos compensatorios, un partido pequeño dentro una coalición grande (por ejemplo, el Partido Radical) ya no temerá a la competencia ni deberá pedir cupos protegidos, puesto que su votación nacional le permitiría obtener parlamentarios aun si perdiesen todas y cada una de las competencias distritales. En la Alianza, la tensión entre sus socios también se vería atenuada, puesto que cada partido recibiría una votación acorde con su peso real en el electorado.

Geográficamente, de los 60 distritos existentes, entre 1989 y 2009, 48 de los 60 distritos habrían recibido al menos un diputado adicional en al menos una ocasión, y 16 de ellos habrían recibido al menos un diputado adicional en al menos cuatro de las seis elecciones. Esto sugiere que la expectativa de entrar a la Cámara no sería patrimonio de unos pocos distritos muy poblados, sino que debiese estar ampliamente repartida por la mayoría de los distritos. A su vez, ello debiese incentivar a los candidatos locales a hacer campaña y maximizar su votación, incluso en aquellos casos donde saben que no lograrán superar en votación a su compañero de lista.

Por último, el rebajar el cuociente de doblaje de 2 a 1,5 entrega fuertes incentivos adicionales a la cooperación y la inclusión. Al necesitarse un 40% en vez de un 33,4% de los votos (en el caso puro con dos listas) para asegurar la elección de un diputado, se acentúa el incentivo a buscar no uno sino dos candidatos potentes que puedan aportar un alto caudal de votos. A su vez, esto se facilita al existir cupos compensatorios para aquellos candidatos que lograron alto volumen de votación, pero que perdieron contra su compañero de lista. Asimismo, con un cuociente más bajo de doblaje se pone un fuerte incentivo a competir contra los otros pactos antes que contra el compañero de lista. Al aumentar los incentivos para ir en busca del votante mediano, también se produce un mayor alineamiento entre la competencia parlamentaria y la presidencial.

Por su parte, en el Senado operarían en lo grueso los mismos incentivos que en la Cámara. No obstante, al mantenerse el cuociente de doblaje actual y al aumentarse a 7% la barrera de entrada a los cupos compensatorios, dichos efectos se verían hasta cierto punto atenuados (mas no eliminados). Terceras fuerzas de tamaño razonable tendrían incentivos a presentar candidatos en todo el país para superar las barreras del 7% y así obtener cupos compensatorios. A su vez, en las circunscripciones con mayor volumen de población –que tendrían un tercer senador casi asegurado– se produciría un aumento de listas (para sumar votación nacional) y un aumento de la competencia entre los candidatos de las grandes coaliciones para salir tercero y así acceder al cupo compensatorio. En otras palabras, en las circunscripciones grandes se introduciría cierta incertidumbre a la elección, ya que con toda probabilidad una de las coaliciones grandes sería capaz de escoger a su segundo candidato aún sin doblar al otro pacto. En las circunscripciones más pequeñas, sin embargo, la competencia

binominal probablemente se mantenga de forma semejante a como se da actualmente.

Análisis político: la factibilidad de la reforma

Es importante partir admitiendo que las reformas electorales son siempre improbables, pues deben ser aprobadas por aquellos que fueron electos con las reglas vigentes. Para ellos, una reforma electoral constituye *a priori* una amenaza a sus posibilidades de reelección. Por dicho motivo, es fundamental que una propuesta de reforma tome en cuenta la factibilidad política de su realización.

En el caso de la reforma aquí propuesta, hay buenas razones para estimar que su factibilidad es más alta (o, en rigor, menos baja) que de reformas alternativas. Los atractivos políticos de la reforma propuesta son dos: primero, no requiere redistritaje; y segundo, mantiene la elección de dos parlamentarios por distrito y circunscripción. Por ello, minimiza los eventuales efectos negativos sobre los actuales incumbentes. Nótese que ello no es el caso para reformas alternativas que se han propuesto. Todas las reformas que buscan volver a un sistema proporcional (como, notablemente, las alternativas propuestas por la Comisión Boeninger) requieren necesariamente un redistritaje, con todo lo que ello implica en términos de redefinición de electorados, y además van aparejados de cambios en la magnitud de los distritos y posiblemente en la regla de asignación de escaños. En suma, una reforma que busque volver a un sistema proporcional puro cambia de manera fundamental el entorno electoral de los actuales parlamentarios e introduce de esa forma mucha incertidumbre en sus cálculos. En dichas circunstancias, su aversión al riesgo probablemente predomine¹³.

13 En las últimas semanas, ha tomado cuerpo una propuesta de reforma acordada entre la oposición y Renovación Nacional que, mediante la fusión de distritos, realiza una suerte de redistritaje y lleva al sistema hacia una mayor proporcionalidad. Ello sugiere que al menos ciertas formas suaves de redistritaje son más factibles ahora que lo que lo fueron en el pasado. No obstante, creemos que la propuesta que aquí presentamos es técnicamente superior a la actualmente en discusión, pues constituye una reforma más profunda (tanto en la Cámara como en el Senado) que induce mayores grados de competencia, preserva mejor el accountability

Por otra parte, la ida hacia un sistema uninominal puro también choca contra la necesidad de redistribuir y de reducir a uno la magnitud por distrito. Esto supone un cambio aún más radical en las reglas del juego y en el entorno electoral de los incumbentes. Como además el uninominal tendería a amplificar pequeñas diferencias electorales generando alta probabilidad de que la coalición mayoritaria aplaste a todas las demás, es altamente improbable que los parlamentarios de la coalición minoritaria –en este caso, la Alianza– voten a favor de una reforma cuyo efecto de corto plazo más previsible sería una severa reducción de su contingente parlamentario.

Entre los sistemas mixtos y cuasi-mixtos, el aquí propuesto es, nuevamente, el que menos amenaza a los incumbentes. Por ejemplo, el sistema mixto propuesto por David Altman no redistribuye, pero convierte los actuales 60 distritos en uninominales mientras otorgaría los otros 60 cupos por vía compensatoria en base a un segundo voto donde se marca preferencia por un partido o coalición. Evidentemente, este sistema amenaza directamente a los 60 diputados que salieron segundos en sus distritos, ya que su posibilidad de entrar por un cupo compensatorio es incierta y dependería en buena medida de la regla de asignación de estos escaños (por ejemplo, si es por lista cerrada determinada centralmente, si es por ‘mejores segundos’ en los distritos uninominales, etc.). Asimismo, la propuesta de crear 80 distritos uninominales complementada con 40 cupos compensatorios requiere redistribuir y bajar la magnitud distrital, constituyendo así una doble amenaza a los actuales incumbentes.

Por supuesto, si por alguna de estas vías se lograra un sistema técnicamente superior al aquí propuesto –en el sentido que satisface en un mayor grado la combinación de objetivos de un sistema electoral– podría valer la pena jugársela por una reforma políticamente más compleja. Sin embargo, ello no es el caso. El sistema aquí propuesto mantendría la representación personalizada y lograría un efecto mayoritario, pro-competencia como el que buscan los sistemas uninominales y mixtos, pero a la vez logra altos grados de proporcionalidad e inclusión que son las principales virtudes de los sistemas proporcionales. Al lograr esto sin alterar radicalmente el entorno competitivo de los actuales incumbentes, constituye a nuestro

individual de los parlamentarios, otorga más incentivos coalicionales y –bajo rangos razonables de competencia– es tan proporcional como la reforma propuesta.

juicio una combinación óptima entre una reforma técnicamente deseable y políticamente factible.

Por cierto, esta propuesta tiene dos desventajas políticas. La principal es que requiere aumentar en un 20% la cantidad de diputados y senadores. En el actual clima anti-política y especialmente anti-Congreso, ello no es un problema trivial. No obstante, creemos que una Cámara de 150 diputados y un Senado de 50 miembros son números perfectamente razonables a nivel comparado y mantendrían la razón parlamentarios/ciudadanos muy por debajo de la que existió antes de 1973. De hecho, el aumento de parlamentarios sería aproximadamente equivalente al aumento de población que ha habido entre 1992 y el 2012. Adicionalmente, el aumento en el número de parlamentarios podría ir asociado a un aumento no-equivalente en el presupuesto de la Cámara y el Senado, para hacer más aceptable el aumento en número. En suma, dadas las sustanciales ventajas que la propuesta conllevaría para la política y la democracia chilenas, el costo político y eventualmente financiero asociado a un aumento en el número de parlamentarios es un costo asociado que bien vale la pena pagar.

La segunda desventaja es que sin duda la reforma propuesta aumenta la complejidad del sistema electoral y, por ende, puede afectar su comprensión por parte del electorado. No obstante ello, creemos que éste es un costo dentro de todo menor dada la situación actual en que, según los datos de la encuesta UDP de marzo de 2013, una proporción ínfima del electorado sabe cuántos diputados y senadores hay o cómo se eligen. El binominal es un sistema comparativamente sencillo y, sin embargo, es ampliamente incomprendido. La única reforma electoral que simplificaría en serio el sistema y lo haría fácilmente inteligible para grandes mayorías es el uninominal, donde gana aquel candidato con más votos y todos los demás pierden. No obstante, dicho sistema acarrearía importantes desventajas en otros objetivos muy fundamentales para un sistema electoral¹⁴. Por ello, y dada la actual situación en que ni siquiera un sistema sencillo como el binominal es comprendido, creemos que la solución pasa por esfuerzos más sistemáticos de educación cívica de la población (infantil y adulta) antes que por la fórmula electoral, la cual debe satisfacer antes otros criterios de mayor importancia.

¹⁴ Para una crítica a la aplicación al sistema uninominal para Chile, ver Brieba (2013).

Conclusión

En este documento se ha argumentado a favor de un sistema (cuasi) mixto que combina las virtudes de los sistemas mayoritarios y de los proporcionales. Para la Cámara de Diputados, sugiere rebajar a 1,5 el cociente de doblaje, pero a la vez introducir 30 cupos compensatorios. La combinación entrega un sistema con fuertes incentivos a la estructuración de una competencia bipolar en torno a dos coaliciones amplias, con altos grados de inclusión y proporcionalidad (dentro de rangos de competencia razonables). Para el Senado, propone la adición de dos senadores para la Región de Arica y Parinacota (según mandatos constitucional) y la adición de 10 senadores adicionales a sumarse en las dos elecciones siguientes a la introducción de la reforma (cinco senadores por elección), por medio del mismo sistema compensatorio. Con ello, se rompe la amenaza de empate en el Senado y se disminuye la probabilidad de que uno o dos votos independientes sean regularmente dirimientes y cuenten con un excesivo poder de negociación. Asimismo, se abre la posibilidad real de que fuerzas nacionales más pequeñas –pero relevantes– puedan entrar al Senado. Asimismo, se produciría un aumento de la competencia en las circunscripciones más grandes, dada la expectativa de acceder en ellos a un cupo compensatorio.

En suma, creemos que la reforma aquí propuesta satisface en alto grado los objetivos delineados inicialmente. El sistema mantiene las virtudes del binominal: la representación geográfica personalizada, el incentivo a la formación de coaliciones amplias y altos grados de proporcionalidad agregada. A la vez, corrige sus principales limitaciones y entrega un sistema con mayor competencia intra e inter-coalicional, con mayor proporcionalidad al interior de cada pacto, con mayores incentivos a la presencia efectiva de los partidos en todo el territorio, con mayor solidaridad al interior de cada pacto y partido, con altos grados de inclusión, que disminuye el poder de las cúpulas en la determinación de los resultados y que, además, es políticamente más factible que las alternativas. Si bien ningún sistema electoral puede satisfacer todas las expectativas que los actores y ciudadanos puedan tener sobre él, creemos que el sistema propuesto aquí satisface razonablemente bien todos los objetivos centrales que se buscan transversalmente de una reforma al actual sistema binominal.

Bibliografía

- Brieba, D.: "Reforma al sistema electoral binominal: Elementos para un marco común de discusión", Documento de Trabajo, Horizontal, 2013.
- Congreso de Chile, Boletín 7418-06 (2011): "Modifica la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo un sistema proporcional compensatorio". Disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7816&prmBL=7418-06.
- Dossier Revista de ciencia política, Vol. 26 (1), 2006.
- Duval, T. y Pertuzé, C.: "Reforma al sistema binominal: Hacia un sistema proporcional compensatorio y competitivo", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, N°5, pp.141-162, 2006.
- Fontaine, A.; Larroulet, C.; Navarrete, J.; Walker, I. (eds.). "Reforma del Sistema Electoral Chileno". PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009.
- Huneeus, C. (compilador). "La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate". Editorial Catalonia, 2006.
- Nohlen, D. "La reforma al binominal desde una perspectiva comparada". *Revista de ciencia política*, 26(1), pp. 191-202, 2006.
- Shugart, M. y Wattenberg. M.: "Mixed-Member Electoral Systems: The best of both worlds?", Oxford University Press, 2001.

Septiembre 2013