



Sistema Binominal y Modernización Electoral: Evaluación y Lineamientos de Reforma

Alvaro Bellolio A.
Jorge Ramírez R.

Alvaro Bellolio A. es ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Jorge Ramírez R. es ayudante de investigación de LyD y estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Luis Larrain, José Fco. García y Eugenio Guzmán.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Sistema Binominal en Chile: Mitos y Evidencia	7
1.1. Aspectos Conceptuales	7
1.2. Mitos y Evidencia en torno al Sistema Binominal	12
2. Propuestas de Reforma en Chile	19
2.1. Propuestas Existentes	19
2.2. Simulaciones	23
3. Una Visión Alternativa: Reformas Incrementales en Dos Pasos	25
3.1. Evaluación del Sistema Binominal	25
4. Conclusiones	35
5. Referencias Bibliográficas	36
6. Anexos	41

Resumen Ejecutivo

En el siguiente documento se evaluará y propondrán lineamientos de reforma en torno al sistema binominal. Primero se definirán conceptualmente los sistemas electorales, para luego entrar en el sistema binominal en Chile, presentando los principales aspectos teóricos del mismo, como asimismo, evaluando las principales críticas o mitos, a fin de explicar a través de la literatura, la realidad de cada uno de ellos. En concreto, se analizarán las críticas que se le formulan sobre la base de: su desproporcionalidad y baja competencia; la “sobre representación de la derecha”; el hecho que es llamado un “seguro contra la derrota”; y los efectos de la participación.

Una vez realizado el análisis del sistema actual con sus aspectos positivos y negativos, se revisarán las principales propuestas de reforma y reemplazo – vinculadas principalmente a académicos y expertos de la Concertación–, considerando sus simulaciones sobre la base de los resultados de las elecciones del año 2005; para, posteriormente, mostrar una propuesta alternativa, la que busca ofrecer lineamientos de reforma sobre la base de cambios incrementales en dos etapas.

En efecto, en la primera se busca aumentar la competencia de forma directa, al promover la inscripción automática, voto voluntario, primarias vinculantes y mayor cantidad de candidatos por cupos. En esta etapa también se considera la necesidad de realizar un redistritaje, a propuesta de una comisión especial y autónoma. Asimismo, se busca promover de forma indirecta la mayor competencia, con proyectos que limiten la reelección y el análisis de los límites del gasto electoral para nuevos candidatos. La segunda etapa, previa evaluación de las reformas de la primera, considera la posibilidad de efectuar correcciones en materia de representatividad.

Sistema Binominal y Modernización Electoral: Evaluación y Lineamientos de Reforma

1. Sistema Binominal en Chile: Mitos y Evidencia

1.1. Aspectos Conceptuales

Los sistemas electorales cumplen dos funciones: una función política, consistente en la acomodación de los conflictos y orientaciones políticas esenciales en toda sociedad hacia una esfera político-institucional como es el Congreso, y una función de carácter técnico-electoral, consistente en proveer formas o mecanismos de traducción del voto popular en escaños¹.

En el presente trabajo se adoptará la definición operativa de sistema electoral, considerado como el mecanismo, en virtud del cual, los electores expresan su preferencia en votos y cómo estos votos se transforman en escaños².

A modo de enmarcar el análisis, resulta fundamental precisar que, tal y como indica el politólogo Giovanni Sartori, *“las instituciones – como son los sistemas electorales - y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos institucionales”*³.

Nuestro sistema electoral binominal es un sistema de representación proporcional con magnitud de distrito 2 (se eligen 2 escaños por distrito o circunscripción), en el cual, el primer escaño es obtenido por aquella lista que presente la votación más alta, donde se requiere un 33,4% para asegurar un escaño, bajo el supuesto de competencia bipolar. Una lista puede obtener los dos escaños si obtiene más del doble de votos que la segunda lista más votada; es decir, se necesita recibir al menos un 66,7% de los votos para ganar los dos escaños⁴; sin embargo, en la medida que se

¹ López Pintor (2009).

² Sartori (1994); Nohlen (2006).

³ Sartori (1994) p.8.

⁴ Hunneus (2006).

integran a la competencia más listas y partidos esos umbrales tienden a disminuir⁵.

En su concepción original, el legislador tuvo en mente construir un sistema electoral que propendiera a la gobernabilidad del país, la eficiencia del poder legislativo y la búsqueda de consensos mediante la reducción de la fragmentación y del número de partidos políticos⁶. Si bien el sistema ha dado hasta ahora pruebas de brindar condiciones de gobernabilidad, no cumplió el objetivo trazado de disminuir el número efectivo de partidos, y está cuestionado desde el punto de vista de la representatividad.

Los cuestionamientos a los objetivos, resultados y efectos del sistema electoral han sido fuente de controversia, tanto desde el punto de vista político, como académico. Lo anterior ha redundado en una trayectoria de propuestas y construcciones discursivas⁷ que se proponen modificar o mantener una pieza institucional que ha sido determinante en el proceso de transición a la democracia y su afianzamiento en Chile. Entre 1990-2008 se registran 19 proyectos de reforma al sistema binominal relativos a cambios en el número de diputados, número de senadores, magnitud de distrito, cambio hacia fórmulas proporcionales y sistemas de cuotas⁸ (Anexo N° 1).

Con todo, no debemos olvidar que las reglas electorales son normas formales que impulsan la conducta estratégica, tanto de las élites políticas, como de los votantes y, por lo mismo, fuerzan su coordinación en torno a un grupo de candidatos. La extensión de esta coordinación estratégica entre ambos actores varía en función de las restricciones que genera un sistema electoral. Cuando la situación electoral no cambie sustancialmente y las reglas vigentes sirvan bien a los partidos – de lo contrario ellos mismos habrían impulsado una reforma –, el gobierno tiene pocos incentivos para modificar el régimen electoral⁹. Sin embargo, cuando las condiciones del escenario político cambian, los gobiernos sí consideran modificar los sistemas electorales¹⁰.

Como sabemos, siempre ha resultado complejo cambiar un sistema electoral, puesto que son los mismos legisladores quienes tienen la facultad

⁵ Altman (2008); Siavelis (2005); y Duval (2006).

⁶ Von Baer (2007).

⁷ Joignant (2007).

⁸ Gamboa (2009).

⁹ Boix (1999) p. 609.

¹⁰ Boix (1999) p. 609.

para hacerlo, y modificar el mecanismo en virtud del cual se ha sido electo genera aversión a un sistema que podría llegar a ser desconocido para ellos¹¹.

En general, los intentos de modificaciones a los sistemas electorales, en particular para el caso de Chile del sistema electoral binominal, han surgido de coyunturas políticas caracterizadas por un deterioro en los vínculos entre electores y partidos, o contextos de desafección cívica¹². Resulta cuestionable afirmar que Chile se encuentra hoy en una situación de ingobernabilidad e inestabilidad política, razones que históricamente han generado las condiciones para un cambio en los sistemas electorales.

Por otra parte, nunca deja de ser interesante evaluar la percepción de la opinión pública respecto a estas cuestiones. En este sentido, una encuesta del año 2009 plantea que un 46% de los chilenos piensa que se debiera cambiar el sistema electoral, versus un 42% que piensa que debiera mantenerse, y un 12% que no sabe o no responde¹³. Habría que estudiar estas cifras antes de afirmar la existencia de un consenso – desde el punto de vista de la opinión pública –, respecto a una reforma total al sistema binominal. A su vez, en el mismo estudio, se plantea que, controlando por todas las variables, la probabilidad de demanda por cambio aumenta en un 0,74 entre quienes se identifican con el Juntos Podemos; en cambio la identificación partidaria con la Concertación o la Alianza no evidencia valores estadísticamente significativos en la varianza de la disposición a cambio al sistema¹⁴. Esto demuestra que son fundamentalmente los grupos políticos más perjudicados en términos de votación con el sistema, quienes manifiestan mayor disposición al cambio.

La experiencia política internacional ha puesto en evidencia que las reformas generales al sistema electoral se desarrollan cuando los mecanismos de representación política se ven forzados a responder a algunas o todas las demandas relacionadas con los desajustes o conflictos estructurales de una sociedad¹⁵. Por lo tanto, *“la frecuencia de las reformas de los sistemas electorales está en proporción inversa a la estabilidad política del país”*¹⁶.

¹¹ Valenzuela (2006).

¹² López Pintor (2009); Luna (2008) y Valenzuela (2006).

¹³ Segovia y Laroze (2009).

¹⁴ Segovia y Laroze (2009).

¹⁵ López Pintor (2009).

¹⁶ López Pintor (2009) p.30.

Desde un punto de vista normativo, y bajo el alero de la teoría democrática, todo sistema político debiera buscar un equilibrio entre gobernabilidad y efectividad¹⁷, o gobernabilidad y representación¹⁸. Pero la *praxis* política indica que existiría un *trade off* constante, entre efectividad de gobierno y calidad de representación. En definitiva “*un sistema electoral óptimo es aquel que es capaz de satisfacer en parte objetivos potencialmente contradictorios*”. Y como argumenta Norris “*el centro del debate consiste en si los países deben optar por sistemas mayoritarios, los cuales priorizan la efectividad del gobierno y la rendición de cuentas, o por sistemas proporcionales que promueven mayor justicia para con los partidos mayoritarios y mayor diversidad social en la representación*”¹⁹.

En esta línea sería ingenuo negar la contribución del sistema binominal a la gobernabilidad del país, pero también sería ingenuo no esclarecer los efectos bicoalicionales y el beneficio en términos de desproporcionalidad²⁰ que han recibido las dos coaliciones más grandes, en desmedro de los grupos políticos más reducidos²¹. Sin embargo, más ingenuo aún sería que, por falacia de asociación, se vincularan todos los vicios y carencias del sistema político nacional, a la instauración de un sistema electoral, que como todos, posee rasgos positivos y negativos. A efectos de lo anterior, es pertinente recordar que no existe un sistema de agregación de preferencias perfecto²².

Como se desarrollará más adelante, se ha generado una serie de críticas y propuestas que intentan dar respuesta a falencias particulares del sistema. Sin embargo, muchas de estas propuestas no constituyen tratamientos adecuados a dichas falencias, ya sea por un diagnóstico errado o pretensiones que no se ajustan a los requerimientos del sistema político chileno en la actualidad.

Frente a lo anterior, el criterio temporal, es decir, el criterio de adopción de un sistema a los requisitos de lugar y tiempo, pareciera ser idóneo a la hora

¹⁷ Negretto (2009).

¹⁸ Cox (1997) p.63.

¹⁹ Norris (1997) p.298.

²⁰ Cuando hacemos referencia al concepto de desproporcionalidad, debemos entenderla como aquella diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtiene una coalición. Loosemore y Handby (1971).

²¹ Nohlen (2006).

²² Arrow (1951).

de pensar en una reforma²³, siendo evaluados a la luz de cinco criterios funcionales: **representación**, es decir, que el Congreso refleje de manera fiel las tendencias políticas nacionales; **concentración y efectividad**, en términos de representación que genere capacidad política de decisión y acción gubernamental; **participación**, entendida como la existencia de un amplio abanico de posibilidades para el electorado de expresar su voluntad soberana; **simplicidad**, entendida como el grado de entendimiento y asimilación de las reglas electorales a efectos de reflejar la preferencia y vislumbrar los efectos y resultados de dicha preferencia; y finalmente, la **legitimidad**, es decir una aceptación general del por qué de la vigencia del sistema. Por lo tanto, el sistema electoral debe propender a una multidimensionalidad funcional²⁴. En la misma línea, se señala que un sistema electoral debe propender a instaurar tres principios: representatividad, gobernabilidad y rendimiento de cuentas individual, donde el óptimo es un equilibrio entre ellos²⁵.

El sistema binominal cumple con criterios de multidimensionalidad²⁶. Sus efectos en lo que respecta a los requerimientos de participación y efectividad son evidentes; es más, ni los críticos al propio sistema han puesto en duda estas cuestiones, así se señala que *“el sistema ha inducido la conformación de dos grandes bloques de partido que actúan coordinadamente”*²⁷.

Finalmente, es importante acotar que si bien el sistema electoral es un ladrillo importante de nuestro sistema democrático, éste no lo es todo; en consecuencia, basándonos en la premisa de Guillermo O’Donnell de que *“el desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral”*²⁸, se requiere un énfasis centrado en una modernización electoral integral, cuestión más amplia que una mera reforma particular al sistema electoral. De ahí reiteramos que el énfasis también deba estar puesto en reformas políticas, tales como un sistema de primarias y la inscripción automática, y el voto voluntario.

A continuación, profundizaremos en cuatro mitos en torno al sistema binominal.

²³ Nohlen (2006).

²⁴ Nohlen (2006).

²⁵ Carey (2006).

²⁶ Nohlen (2006).

²⁷ Joignant y Díaz (2006) p.9.

²⁸ O’Donnell (2004) p.49.

1.2. Mitos y Evidencia en torno al Sistema Binominal

1.2.1. Desproporcionalidad y Escasa Competencia

Bajo la premisa de que no existe sistema de agregación de preferencias que sea perfecto, por supuesto que el sistema posee falencias muy bien descritas por el mismo Diether Nohlen²⁹. El sistema excluye en proporciones considerables a aquellos partidos que no son capaces de incorporarse a las dos grandes coaliciones. Esto redundaría en que, finalmente, sean las dos grandes coaliciones las que se ven sobrerrepresentadas a costa de las agrupaciones pequeñas; y en la gran mayoría de los casos, la competencia se traslada al ámbito intracoaliciones³⁰, donde la disputa a nivel de élites respecto a qué partido lleva al candidato más fuerte le resta incertidumbre a los resultados electorales³¹.

Sin embargo, es completamente posible dar cuenta de los anteriores cuestionamientos sin la necesidad de generar una reestructuración completa del sistema electoral. Por ejemplo, un sistema de primarias (voluntarias, pero vinculantes) para la elección de candidatos transformaría una debilidad del sistema (concentración de la competitividad al interior de la lista) en una instancia democrática plena que neutralizaría ese déficit en la medida que ya no serán las élites partidistas quienes asignarían candidaturas, sino que la misma ciudadanía. Y respecto a la crítica a la proporcionalidad para con las listas pequeñas, si bien es cierto que es un fenómeno constatable empíricamente, también es pertinente acotar que todos los sistemas plurinominales presentan niveles –mayores o menores– de desproporcionalidad, a diferencia de los sistemas de distrito único nacional en lista proporcional, los cuales reflejan de manera perfecta la proporcionalidad de las preferencias.

Por otra parte, existe una segunda concepción de la proporcionalidad, vinculada a la distribución del número de electores por diputado en cada unidad distrital, o lo que también se conoce como “igualdad del voto”, requisito indispensable para el accionar democrático³². Es en esta área específica que resulta completamente razonable pensar en la posibilidad de

²⁹ Nohlen (2006).

³⁰ Altman (2008); y Siavelis (2005).

³¹ Joignant y Díaz (2006); y (Aninat y Navia) 2005.

³² Dahl (1999).

un redistritaje nacional, y por lo tanto, en una corrección de una falencia del sistema.

También es necesario evidenciar, que dentro del ámbito de los cuestionamientos al binominal, en innumerables ocasiones y sobre todo a la hora de articular un discurso público respecto al sistema electoral, se enuncian críticas carentes de fundamentos y que responden más a cuestiones ideológicas que a un juicio certero respecto a la realidad generada por el sistema binominal.

1.2.2. “Sobrerrepresentación de la Derecha”

Valenzuela, por ejemplo, extrema el argumento de la sobrerrepresentación de la derecha bajo el sistema electoral, señalando que *“los partidos de derecha se han opuesto a reformar un sistema que fue ideado para favorecerlos, lo que en general se ha cumplido en la práctica”*³³, al igual que Aninat y Navia quienes indican que el sistema electoral *“además de sobrerrepresentar a la segunda mayoría tiende a castigar en exceso a las coaliciones y partidos más pequeños”*³⁴. Sin embargo, la constatación empírica indica que de las 6 elecciones para la Cámara Baja, desde 1989 a 2009, la Concertación se ha visto favorecida por el sistema en 3 elecciones (1989, 1997 y 2001), mientras que la Alianza se ha visto favorecida en los años 1993, 2005 y 2009 (ver Tabla N° 1).

³³ Valenzuela (2006) p. 187.

³⁴ Aninat y Navia (2005) p. 4.

Tabla N° 1:

Diferencia Porcentual de Votos y Escaños para Elecciones de Diputado entre 1989 y 2009

Año	ALIANZA			CONCERTACIÓN		
	% Votos	% Escaños	Δ% (% de Escaños - % de Votos)	% Votos	% Escaños	Δ% (% de Escaños - % de Votos)
1989	34,19	40	5,81	51,49	57,5	6,01
1993	36,68	41,6	4,92	55,4	58,3	2,93
1997	36,25	39,16	2,91	50,52	57,5	6,98
2001	44,27	47,5	3,23	47,96	51,7	3,70
2005	38,72	45	6,28	51,76	54,17	2,34
2009*	43,45	48,33	4,88	44,35	47,5	3,15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.elecciones.gov.cl

* Contempla pacto Concertación-Junto Podemos.

Por lo tanto, y como señalara Boeninger, muchos de los dichos en contra de la desproporcionalidad y la exclusión (y que la vinculan solo a este sistema) son, en consecuencia, más que nada mediáticos y sin fundamentación empírica³⁵.

Tal como en el presente estudio, Boeninger concluye que “en el Congreso tanto la Concertación como la Alianza están sobrerrepresentados a costa de los votos del Partido Comunista que se pierden, lo cual es mucho más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados”³⁶. A su vez, el propio José Auth, quien como diputado y experto electoral ha sido uno de los principales impulsores de proyectos de reforma al sistema electoral, ha señalado que “cuando revisamos el grado de desproporcionalidad, vale decir, la relación entre el porcentaje de votos y el de escaños en la Cámara

³⁵ Boeninger (2009).

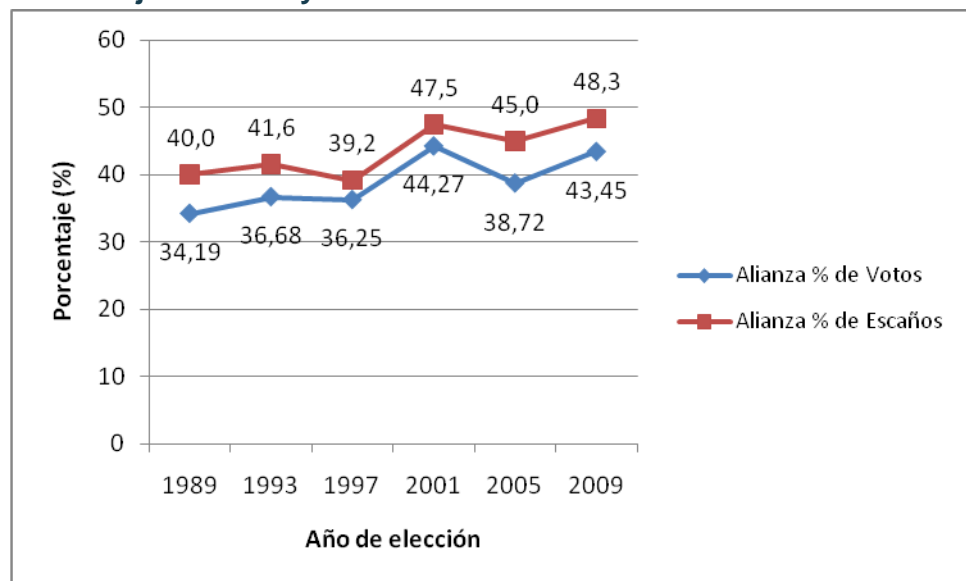
³⁶ Boeninger (2009) p. 170.

de Diputados, la verdad es que después de cuatro elecciones no existe ni empate de la minoría con la mayoría ni la pretendida desproporcionalidad que subsidiaría a la segunda fuerza en desmedro del bloque mayoritario. Lo ocurrido en las cinco elecciones de diputados desde 1989 a 2005 nos muestra que la Alianza está solo levemente más sobrerrepresentada que la Concertación (...) Las dos coaliciones se benefician del hecho de que fuerzas menores e independientes no logren superar el umbral de acceso que impone el sistema³⁷.

En relación a lo anterior, se comprueba el juicio de Carey respecto a que “la Concertación se ha beneficiado del sistema binominal prácticamente tanto como la derecha³⁸ (Ver Gráficos N° 1, 2 y 3); en consecuencia, no podemos esgrimir que el sistema binominal *per se* recompensa más a la segunda lista más votada que a la primera³⁹.

Gráfico N° 1:

Porcentaje de Votos y Escaños de la Alianza



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.elecciones.gov.cl

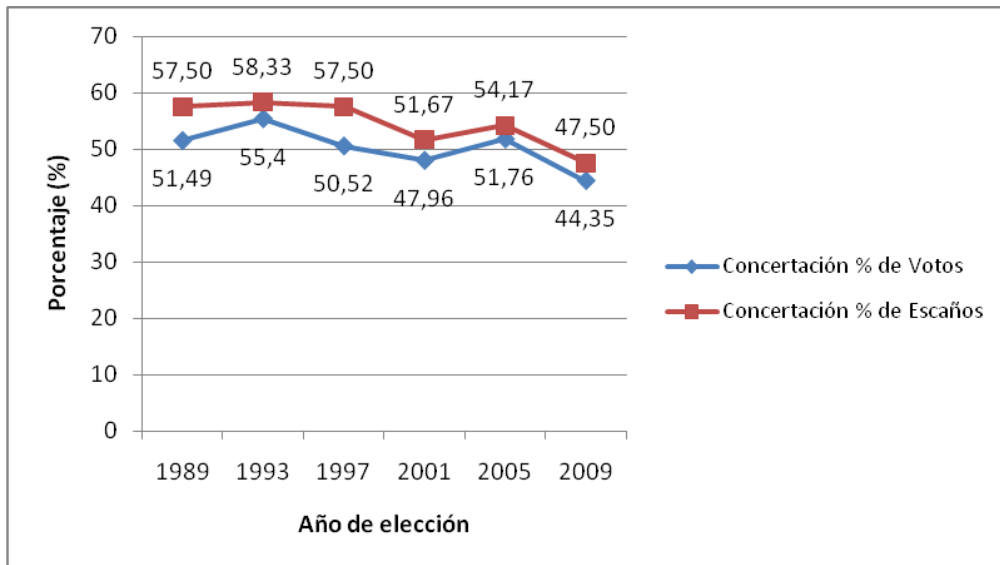
³⁷ Auth (2006) p. 161.

³⁸ Carey (2006) p.5.

³⁹ Carey (2006).

Gráfico N° 2:

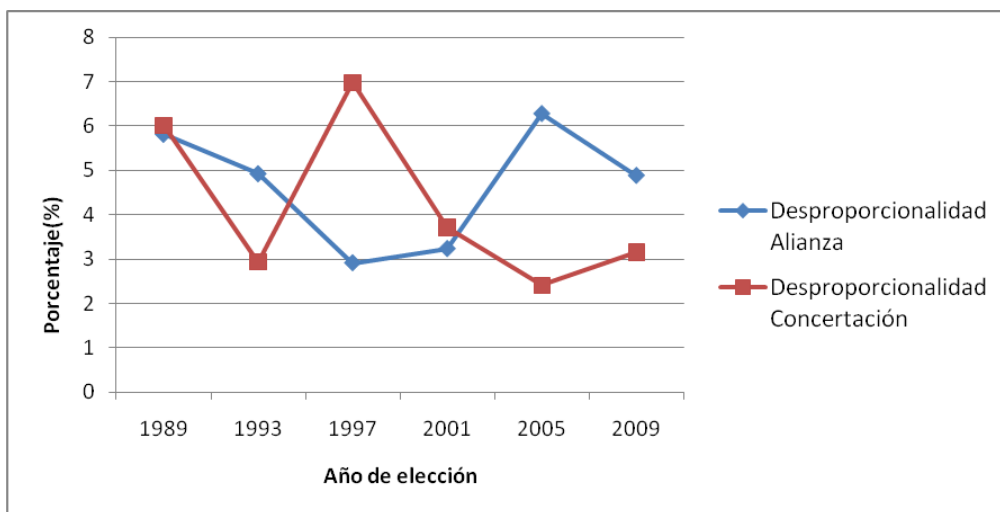
Porcentaje de Votos y Escaños de la Concertación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.elecciones.gov.cl

Gráfico N° 3:

Desproporcionalidad Alianza/Concertación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos www.elecciones.gov.cl

1.2.3. “Seguro contra la Derrota”

Otra crítica al sistema es que entrega pocos incentivos a la competencia, articulándose como un “seguro contra la derrota”⁴⁰, puesto que los partidos no tendrían por qué esperar maximizar su votación por sobre el 33,4% necesario para obtener un escaño.

Frente a esta crítica, en primer lugar es preciso indicar que si las elecciones son concurrentes a las elecciones presidenciales, es falaz que los partidos no se arriesguen a maximizar su caudal de votos por sobre el 33,4%, ya que está dentro de los objetivos de todo grupo político – y sobre todo bajo un régimen presidencial–, tanto el control del Congreso, como el control de Ejecutivo y, para esto, es necesario maximizar el 33,4%⁴¹.

1.2.4. Efectos en la Participación

Respecto a la crítica del paulatino congelamiento de las inscripciones en los registros electorales desde las elecciones de 1989 hasta el presente y el envejecimiento del padrón electoral⁴², nada asegura que un cambio radical al sistema electoral sea el mejor tratamiento a la enfermedad. La desafección cívica es un asunto mucho más complejo, multivariable y generalizado, tanto en el contexto latinoamericano⁴³ e internacional, como para ser explicado a través de solo una variable independiente, como sería el sistema electoral. Si bien hay evidencia que menciona que controlando por Índice de Desarrollo Humano, la variable sistema electoral tiene efectos estadísticamente significativos en la participación⁴⁴, se señala que es un *mix* de factores sociales e institucionales los que explican más robustamente la varianza en la participación electoral⁴⁵. Y respecto al envejecimiento del padrón electoral, es evidente que la corrección al sistema debe basarse en una reforma orientada a impulsar la inscripción automática y el voto voluntario, puesto

⁴⁰ Aninat y Navia (2005).

⁴¹ Guzmán (2006).

⁴² Navia (2004); y Toro (2008).

⁴³ Altman y Luna (2007).

⁴⁴ Norris (2004) pp. 158-59.

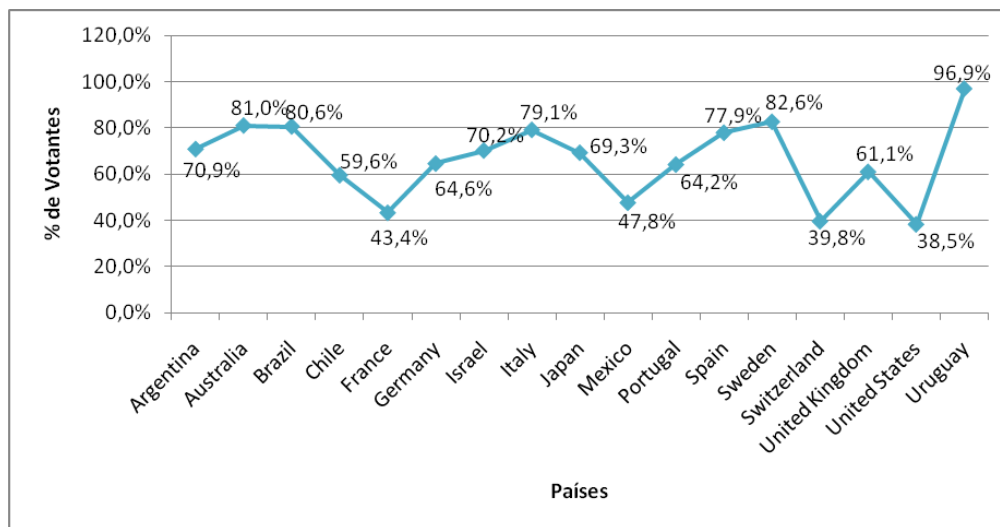
⁴⁵ Norris (2004) p. 176.

que es la propia fórmula de registro electoral la que genera mayor impacto – para bien o para mal –, en la participación electoral⁴⁶.

Por lo demás, la participación electoral de Chile es alta respecto a los inscritos⁴⁷, y si comparamos los porcentajes de participación respecto a la población en edad de votar a nivel mundial, Chile se ubica por debajo de la media. Sin embargo, hay países con sistemas electorales de variado tipo (proporcional en el caso de Suiza, paralelo para el caso de México, mayoritario para el caso de EE.UU. y doble ronda para el caso de Francia), que presentan porcentajes de participación inferiores a los de Chile (ver Gráfico N° 4). En definitiva, no es correcto atribuir toda la causalidad de la baja participación electoral a los sistemas electorales.

Gráfico N° 4:

Porcentaje de Votantes respecto a Población en Edad de Votar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.idea.int>. Se tomó como elección referencial a la última elección parlamentaria del umbral de tiempo 2007-2010.

⁴⁶ Payne et al(2002); y Liphjart (1997).

⁴⁷ Payne et al,(2006).

2. Propuestas de Reforma en Chile

2.1. Propuestas Existentes

Como indica Valenzuela, muchas de las propuestas para modificar el sistema han contemplado la posibilidad de girar hacia un sistema enteramente proporcional, o proporcional con umbral mínimo de votación nacional; sin embargo, estas alternativas bien podían generar un cambio mayúsculo en la composición y la distribución de fuerzas políticas en el Congreso Nacional⁴⁸. Sumado a que se señala que se *“comete 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”*⁴⁹; y se agrega que *“En un sistema presidencialista, la gobernabilidad en el contexto de un Poder Legislativo fragmentado es particularmente compleja”*⁵⁰. Por último, desde el punto de vista teórico, un sistema completamente proporcional debilita el vínculo entre los congresistas y su electorado⁵¹, puesto que el patrón de representación no es sobre la base de una localidad territorial (distrito), sino que opera en clave netamente partidaria, como en el caso de Israel⁵².

A continuación se describen, de manera sintética, las propuestas de modificación y reemplazo del sistema binominal, que a nuestro juicio son las más relevantes.

a. Propuesta Altman (2006). Sistema Proporcional Compensatorio

Se plantea una combinación de dos sistemas de elección para la Cámara de Diputados, una parte electa vía distritos uninominales y otra electa vía un distrito único nacional con representación proporcional. A diferencia de los sistemas mixtos (donde no hay vinculación entre ambas vías) este sistema sí establece vinculación, en la medida que los escaños compensatorios se asignan en función del grado de desproporcionalidad generado por la primera vía. Se plantea un diseño donde en la Cámara de Diputados, 60 diputados pasarían a ser electos en distritos uninominales, y los otros 60

⁴⁸ Valenzuela (2006).

⁴⁹ Navia y Aninat (2005) p.7.

⁵⁰ Payne et al (2006) p.43.

⁵¹ Payne et al (2006).

⁵² Reynodls et al (2006).

cupos se complementarían mediante un mecanismo de representación proporcional sobre la base de coaliciones y partidos en un distrito único nacional, con un umbral del 5% utilizando cifra repartidora D'Hont^{53 54}.

b. Propuesta Auth (2011). Sistema Proporcional Compensatorio

Propone un complemento de proporcionalidad al sistema binominal con el establecimiento de un sistema proporcional compensatorio para la elección de diputados, con 30 escaños adicionales asignados a todas las listas que superen el 5% de los votos en función de una compensación a su déficit de proporcionalidad⁵⁵. La manera de determinar la cantidad de escaños adicionales correspondientes a cada lista y partido sería la siguiente: primero se establece el porcentaje de votación de cada lista respecto al total de votos para aquellas que superan un umbral de votos del 5% válidamente emitido. Luego se calcula cuántos de los 150 escaños corresponderían a dicha proporción y en función de este procedimiento se asignan escaños adicionales. El mismo proceso es aplicable para la distribución de escaños adicionales al interior de cada lista por partidos y las candidaturas independientes son consideradas como un partido.

c. Propuesta Valenzuela (2006). Sistema de Voto Remanente

Propone corregir el sistema binominal sin cambiar su estructura fundamental donde se eligen dos representantes por unidad territorial y en donde el primer paso para la asignación de escaños es la sumatoria de votos de cada lista para ver si la primera duplica o no los votos de la segunda. Éste es, a juicio del autor, el incentivo a la formación de coaliciones políticas estables y lo que, en definitiva, ha contribuido a la gobernabilidad del país.

La modificación al sistema viene dada por la consideración de los votos remanentes. Los votos remanentes de cada partido provendrían de dos fuentes: una primera vinculada a las votaciones extraordinariamente altas que suelen recibir algunos candidatos, así *“la porción de los votos individuales de los candidatos que excedan este número promedio constituyen la primera fuente para conformar el voto remanente”*⁵⁶. Y la segunda fuente de votos remanentes, y más importante, estaría constituida por todos los votos expresados por aquellos candidatos de cada partido que

⁵³ Fórmula de asignación de cifra repartidora que asigna escaños en función del cociente del total de votos de cada lista o partido y la serie de divisores (1, 2, 3, etc.).

⁵⁴ Altman (2006) p.12.

⁵⁵ Proyecto de Ley, Boletín N° 7418-06.

⁵⁶ Valenzuela (2006) p. 194.

no hayan sido derrotados por doblaje; es decir, *“hay que sumar los votos de los candidatos perdedores de cada localidad en que resultó elegido un solo candidato de cada lista ganadora”*⁵⁷. La suma de votos debe hacerse por partido, sin poder emparentarse las listas partidarias para el efecto de determinar quién gane. A su vez, *“se descartan todos los votos de los candidatos que perdieron frente a una lista que dobló a la segunda”*⁵⁸.

El complejo procedimiento consta de la siguiente secuencia de operatoria:

1. Se debe calcular el cociente entre el número total de votos y el número total de escaños a repartir; luego las porciones de voto individual de cada diputado que exceda ese umbral van a la primera fuente de votos remanentes.
2. La segunda fuente de votos remanentes se obtiene de la suma de todos los votos de los candidatos de cada partido que no hayan sido derrotados por doblaje.
3. Luego se calcula el cociente Hare⁵⁹, que no es más que la suma del total de votos remanentes dividido por los escaños por llenar (en este caso, 15).
4. Los diputados electos con el cociente Hare se obtienen de la división de los votos remanentes de cada partido y el cociente Hare.
5. Enseguida, se calcula el saldo de votos remanentes mediante la multiplicación del cociente Hare por el número de diputados elegidos con el cociente Hare, y a ese resultado se le resta el voto remanente inicial del partido.
6. Finalmente, la asignación de escaños por saldo se obtiene de los saldos más grandes hasta completar el número de escaños por llenar.

⁵⁷ Valenzuela (2006) p. 195.

⁵⁸ Valenzuela (2006) p. 195.

⁵⁹ O también conocido como sistema de cuotas simples, donde la suma del total de votos se divide en el número de escaños que se disputan; luego, cada partido obtiene los escaños correspondientes a la cantidad de veces que el cociente quepa en la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido. Payne et al (2006) p.47.

d. Propuesta Joignant y Díaz (2005). Sistema Mixto

Los autores proponen un sistema mixto en el cual se elige un cierto número de diputados vía distritos uninominales y otra cierta cantidad de diputados vía lista partidaria de representación proporcional, donde no existe vínculo entre ambas vías de elección a diferencia de la propuesta de Altman (2006). Se plantea aumentar el número de diputados a 150, donde 100 serían electos en distritos uninominales y los 50 restantes mediante un sistema proporcional en listas regionales.

e. Propuesta Aninat y Navia (2005). Sistema Mayoritario

Propone la adopción de un sistema mayoritario con la creación de 120 distritos uninominales para la Cámara y la creación de un organismo independiente para el diseño y rediseño periódico de las unidades electorales territoriales⁶⁰.

f. Propuesta Comisión Boeninger

En el año 2006, y por mandato del entonces ministro del Interior Andrés Zaldívar se constituye la Comisión Boeninger, un grupo de trabajo que tenía como requerimiento generar una propuesta de reforma electoral. La Comisión fue presidida por el fallecido ex ministro DC Edgardo Boeninger y contó con la participación de expertos electorales y académicos de los partidos de la Concertación⁶¹. Las principales críticas a la Comisión Boeninger fueron su escasa legitimidad, en cuanto fue constituida casi en su totalidad por miembros de la Concertación, y no se incorporaron visiones distintas que representaran las posiciones de los partidos de la Alianza por Chile. Ello impidió una alternativa de consenso en términos de respaldo político, de ahí una hipótesis explicativa del fracaso de la propuesta.

La Comisión Boeninger entregó un paquete de tres propuestas, todas variantes de un sistema proporcional plurinominal, donde las diferencias radican en la magnitud de distrito⁶² las cuales varían de 2 a 6 y de 2 a 8

⁶⁰ Aninat y Navia (2005).

⁶¹ Ernesto Águila en su calidad de Director de la División de Estudios de la SEGPRES, Francisco Aleuy (PS), José Auth (PPD), Domingo Fuenzalida (PRSD), Víctor Maldonado (DC), Carlos Vergara (PPD), Ricardo Wilhelm (PS), Patricio Zapata (DC) - y académicos independientes – Marcela Ríos, David Altman y Cristóbal Aninat.

⁶² Se entiende por magnitud de distrito el número de escaños a repartir en determinado distrito o circunscripción.

dependiendo de la propuesta, aumentando el número de diputados a 150 y de senadores a 50⁶³.

g. Propuesta Duval (2006)

La propuesta consiste en un cambio hacia un sistema proporcional compensatorio que mantiene la actual cifra de magnitud de distrito 2 (2 escaños electos por cada unidad territorial), pero plantea una modificación en el coeficiente de división D'Hont que asigna los escaños. En una primera parte se propone cambiar las cifras repartidoras de 1 y 2 por cifras repartidoras 1 y 1,5. Con esto disminuye el umbral requerido para alcanzar un doblaje y los partidos tendrían mayores incentivos para maximizar su caudal de votos, puesto que el objetivo de conseguir los dos escaños sería más fácil de alcanzar.

La segunda parte de la propuesta consta de un proceso de asignación de 30 escaños nacionales mediante la aplicación de la fórmula electoral D'Hont al total de votos de cada partido. Así, mediante la aplicación de los divisores a la votación de los partidos se obtiene cuántos escaños corresponden a cada agrupación. Luego, para dilucidar a qué candidatos al interior de cada partido le corresponden dichos escaños, se ordenan de mayor a menor las votaciones de todos los candidatos que no accedieron a cupos con la primera fase del sistema y éstos se asignan en función de un criterio de mayoría relativa.

2.2. Simulaciones

Las simulaciones se realizaron teniendo como elección de referencia a la correspondiente al año 2005 para la Cámara de Diputados. Se descartó el análisis de datos con la elección de diputados 2009, porque la Concertación se presentó en lista en conjunto con Juntos Podemos. Esto no solo genera distorsiones desde el punto de vista de los datos, sino que también de las dinámicas propias de la *praxis* política (no llevar 2 candidatos), a lo cual debemos sumar los efectos psicológicos generados en el electorado. A efectos de lo anterior cabe retomar la distinción hecha en relación a los efectos mecánicos (asignación de escaños vía fórmula) y psicológicos (ajuste de preferencias y reacciones del electorado en función de la regla electoral)⁶⁴.

⁶³ Informe Comisión Boeninger (2006).

⁶⁴ Duverger (2001).

Tabla N° 2:

Simulaciones Modelos de Reforma Electoral sobre la base de Datos Elección Diputados 2005⁶⁵

	% de Votos	Con Binominal			Modelo Altman			Modelo Aninat y Navia			Modelo Duval		
		% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.
Concertación	51,8	54	65	2,2	53,3	64	1,5	88,3	106	36,5	64,7	97	12,9
Alianza	38,7	45	54	6,3	39,2	47	0,5	11,7	14	-27	34,6	52	-9,6
Juntos Podemos	7,4	0	0	-7,4	7,5	9	0,1	0	0	-7,4	0,67	1	-6,73
Independientes	2,1	0,8	1	-1,3	0	0	-2,1	0	0	-2,1	0	0	-2,1

	% de Votos	Con Binominal			Modelo Auth			Modelo Díaz y Joignant			Modelo Valenzuela		
		% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Diputados	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.
Concertación	51,8	54	65	2,2	52,66	79	0,86	76,7	115	24,9	53,3	72	1,5
Alianza	38,7	45	54	6,3	39,33	59	0,63	21,13	32	-17,57	43,7	59	5
Juntos Podemos	7,4	0	0	-7,4	7,33	11	-0,07	2	3	-5,4	2,2	3	-5,2
Independientes	2,1	0,8	1	-1,3	0,66	1	-1,44	0	0	-2,1	0,7	1	-1,4

	% de Votos	Con Binominal			Modelo Comisión Boeninger - Propuesta 1 MD (2 a 8)			Modelo Comisión Boeninger - Propuesta 2 MD (2 a 6)			Modelo Comisión Boeninger - Propuesta 3 MD (2 a 6)		
		% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.	% de Escaños	Nº de Dip.	Desprop.
Concertación	51,8	54	65	2,2	58	87	6,2	56,7	85	4,9	56	84	4,2
Alianza	38,7	45	54	6,3	40,7	61	2	42	61	3,3	41,3	62	2,6
Juntos Podemos	7,4	0	0	-7,4	0,7	1	-6,7	0,7	1	-6,7	2	3	-5,4
Independientes	2,1	0,8	1	-1,3	0,7	1	-1,4	0,7	1	-1,4	1	1	-1,1

⁶⁵ Simulaciones de Modelos Comisión Boeninger sobre la base de información de Tagle (2006), Modelo Díaz y Joignant y Aninat y Navia sobre la base de Altman (2006).

MD= Magnitud de Distrito.

3. Una Visión Alternativa: Reformas Incrementales en Dos Pasos

3.1. Evaluación del Sistema Binominal

Respecto a las reformas de sistemas electorales hay tentaciones que deben ser resistidas, como por ejemplo la tendencia al impulso de reformas que tomen como único incentivo las cuestiones coyunturales. En este sentido, se argumenta que *“Las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo”*⁶⁶.

Desde una perspectiva global, se puede establecer una evaluación positiva del sistema binominal en términos de estabilidad y gobernabilidad en el sistema político.

En tal sentido, para el concierto latinoamericano y basándonos en el estudio del BID de Payne y Zovatto, el sistema binominal podría ser catalogado como un sistema que *“cumple ampliamente con su función”*⁶⁷, y se ubica como el segundo mejor sistema latinoamericano en conjunto con el de mayoría simple; sin embargo, ningún país utiliza este sistema para elecciones de cámara baja, sino que solo es utilizado en elecciones para la cámara alta en países como Argentina. Lo anterior se desprende del análisis de la Tabla N° 3, que analiza la tipología de cumplimiento de funciones por sistema electoral⁶⁸.

⁶⁶ Perelli (2006) p.6.

⁶⁷ Payne et al (2006).

⁶⁸ Payne et al (2006) p. 55.

Tabla N° 3:

Evaluación de Sistemas Electorales según sus Funciones

Sistema Electoral	Representatividad	Efectividad	Participación	Total
Proporcional en circunscripciones grandes	++	--	--	--
Proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-	-
Proporcional en circunscripciones pequeñas	+-	+	-	0
Representación Proporcional personalizada	+	-	+	+
Sistema Segmentado	+	-	+	+
Sistema Binominal	-	+	++	++
Mayoría Simple con representación de minorías	-	++	++	+++
Mayoría Simple	--	++	++	++

Nota: El símbolo ++ indica que el sistema cumple ampliamente con la función; + indica que la satisface; +- y -+ indica que la cumple parcialmente, - que no la satisface muy bien, y -- significa que la cumple escasamente⁶⁹.

Un diagnóstico adecuado posibilita la corrección de las debilidades del sistema y la aplicación de tratamientos óptimos. Es por esto que con antelación a cualquier reforma electoral se requiere la presencia de un debate con altura de miras, donde se sinceren las propuestas y los objetivos, pensando en el interés nacional antes que en el privilegio particular de una o determinada coalición o partido. De la mano de lo anterior, es fundamental esclarecer que desde los sistemas electorales no se puede dar respuesta a todos los complejos problemas sociales que experimenta una sociedad⁷⁰. Así *“un cambio en la fórmula de representación no modificará hábitos acendrados de la ciudadanía ni dará respuesta por sí solo a fenómenos tales como la exclusión, la apatía, la venta del voto como mercancía, la cultura de la negociación cerrada y el diálogo elitista”*⁷¹.

⁶⁹ Payne et al (2006) p.55.

⁷⁰ Perelli (2006).

⁷¹ Perelli (2006) p.6

Desde otra perspectiva, y pensando en cómo aumentar la competencia del sistema político, existen autores que han propuesto un sistema mayoritario basado en distritos uninominales para la elección de diputados⁷². Los efectos desde el punto de vista de desproporcionalidad con un sistema mayoritario aumentarían considerablemente, acrecentando el asunto de la exclusión a listas o partidos pequeños. Corresponde considerar que en el caso uninominal, los efectos en la elección de candidatos por cada distrito cambia radicalmente, por lo que su simulación es más compleja, aunque asegura efectividad y participación.

En consecuencia, es fundamental entender que las reformas electorales pueden ser concebidas desde una perspectiva incrementalista o gradual. Se trata de un tipo de aproximación a las políticas públicas que cuenta con destacados promotores, en oposición a cambios radicales⁷³. Por lo demás, Chile cuenta con muy buenos ejemplos –extremos– de ambos enfoques en el ámbito de las políticas públicas: la mirada incrementalista estuvo presente en el diseño e implementación de la Reforma Procesal Penal; la radical, en el Transantiago.

Asimismo, no es conveniente que una reforma sea articulada en función de los tiempos y ciclos electorales⁷⁴, puesto que este tipo de escenarios es proclive a la manipulación del sistema y siembra la desconfianza de todo el electorado. A su vez, es fundamental que la reforma sea consensuada, donde su legitimidad emane del respaldo de la comunidad política en su conjunto sin exclusión, toda vez que esto contribuye a que la reforma se internalice de mejor manera.

Los puntos anteriores llevan a pensar en la posibilidad de implementar una serie de reformas al sistema electoral binominal y al régimen electoral en su conjunto, en dos etapas.

Primera Etapa: Aumentar la Competencia

a. Más y Nuevos Electores

En una primera etapa es fundamental generar un aumento directo en la competencia mediante una reforma al régimen electoral en dirección a la instauración de un régimen de inscripción automática con voto voluntario,

⁷² Aninat y Navia (2005).

⁷³ Levmore (2010).

⁷⁴ Perelli (2006).

complementado con un sistema de primarias voluntarias pero vinculantes en los partidos políticos para la selección de candidatos.

Así, en primer lugar, es vital la inscripción automática para el aumento directo de la competencia y la modernización del SERVEL, ya que genera un nuevo aire al padrón electoral y entrega mayor representatividad al incorporar a cerca de 4 millones de chilenos que no tienen acceso a las urnas en la actualidad. Este proyecto va de la mano con la reforma legal introducida el año 2009 que establece la voluntariedad del voto, generando mayor interés en la participación electoral⁷⁵ y deja a la libre conciencia de cada ciudadano el hecho de sufragar en la elección, en vez de hacerlo depender de una sanción impuesta por el Estado, lo que es más consistente con los principios que inspiran nuestro sistema democrático.

b. Primarias

En segundo lugar, se ha presentado un proyecto de ley que establece un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Éstas serán voluntarias y vinculantes; simultáneas y nacionales entre los partidos –conjunta además en el caso de nominación de candidatos a Presidente y parlamentarios–; permitirán a los partidos participar de manera individual, o con otros partidos e independientes, conformando un pacto electoral; deberán optar por una modalidad de padrón electoral (e.g., abierta); serán organizadas por el Servicio Electoral; estarán sujetas a las regulaciones de la ley sobre gasto electoral; y no contarán con franja electoral gratuita por parte de los canales de la televisión abierta, entre otros aspectos.

Se trata así de crear un instrumento pre-electoral que tiene el potencial de transformarse en una potente inyección a nuestra democracia ahí donde más se requiere: transparencia, competencia, y participación, elementos que constituyen un diagnóstico que encontramos consistentemente en diversas encuestas de opinión. En efecto, se abre un espacio para que los ciudadanos confíen más en el sistema político, y tomen conciencia de que más allá de ser meros sufragantes en las elecciones generales –que en muchos casos no implica mucho más que votar en un verdadero plebiscito acerca del incumbente–, son los actores clave en el proceso de determinación de los candidatos que competirán. Además potencia una mayor inclusividad; puede aumentar la calidad de los candidatos al pasar por múltiples filtros –más allá del de las solas directivas partidarias, que de todas maneras tienen un rol relevante–; y contaría con la atención de los medios

⁷⁵ Encuesta IPSOS, abril de 2011.

de comunicación, lo que es fundamental tanto para el debate programático como para ir preparando el ambiente, afectando la movilización de votantes.

En este sentido, y como lo demuestra la experiencia norteamericana, el éxito de que se instale en Chile una verdadera “cultura de primarias”, estará vinculado al periodo previo, de campaña, de las elecciones primarias –el equivalente a los caucus norteamericanos–, que lleva a los diversos precandidatos a buscar apoyos en la comunidad, en activistas y militantes, directamente en sus casas, clubes y juntas de vecinos; llevando al corazón mismo del pueblo, la deliberación acerca de los asuntos públicos más relevantes para la sociedad.

Ambas reformas políticas, cuyos proyectos de ley el gobierno ya ha ingresado, provocan un mucho mayor acercamiento de los candidatos hacia las bases de los partidos y la gente para conseguir apoyo ciudadano, generando una democracia más madura y participativa.

c. *Redistribución*

¿Es posible mejorar la representatividad del sistema electoral vigente sin la necesidad de cambiar el sistema en su totalidad? La respuesta es sí, y es mediante un redistribución, es decir, un cambio en la asignación de representación política por unidades territoriales, en conjunto a la instauración de un sistema de primarias e inscripción automática con voto voluntario.

La desproporcionalidad territorial y las arbitrariedades en el dibujo de las unidades distritales es un fenómeno de largo alcance en la configuración de sistemas electorales. La literatura especializada en ciencia política ha denominado a la desproporcionalidad territorial (razón nº de electores/ escaños) “*malapportionment*”⁷⁶, y al diseño o dibujo de unidades distritales en función de intereses electorales particulares “*gerrymandering*”^{77 78}.

Las implicancias del diseño distrital son enormes, puesto que reflejan el hecho de que diferentes configuraciones en la concentración de electores pueden generar diferentes resultados desde el punto de vista de los resultados electorales y del *outcome* de las futuras políticas públicas⁷⁹.

⁷⁶ Samuels y Snyder (2001).

⁷⁷ El concepto “*gerrymandering*” surge de la práctica del gobernador Elbridge Gerry de Massachusetts, quien en 1812 dibujó un distrito con forma de salamandra para incrementar el caudal de votos del partido republicano, de ahí el nombre de *Gerry* (por el gobernador) y *mander* (por *salamander*).

⁷⁸ Jacobson (2001).

⁷⁹ Issacharoff et al (2007).

En Chile, el dibujo distrital obedece a características comunales, por lo que no conocemos experiencias de *gerrymandering* como las que existen en EE.UU., donde los dibujos distritales pueden llegar a ser bastante peculiares (ver imágenes 1 y 2). El tema de la justicia electoral en Norteamérica ha sido bastante controversial. Las cortes norteamericanas han procurado distinguir bajo el criterio de admisibilidad las múltiples demandas por justicia electoral. A pesar de lo anterior, se han marcado precedentes desde el punto de vista de la jurisprudencia respecto a asuntos de justicia electoral vinculados al principio de 1 elector 1 voto⁸⁰.

Imagen 1

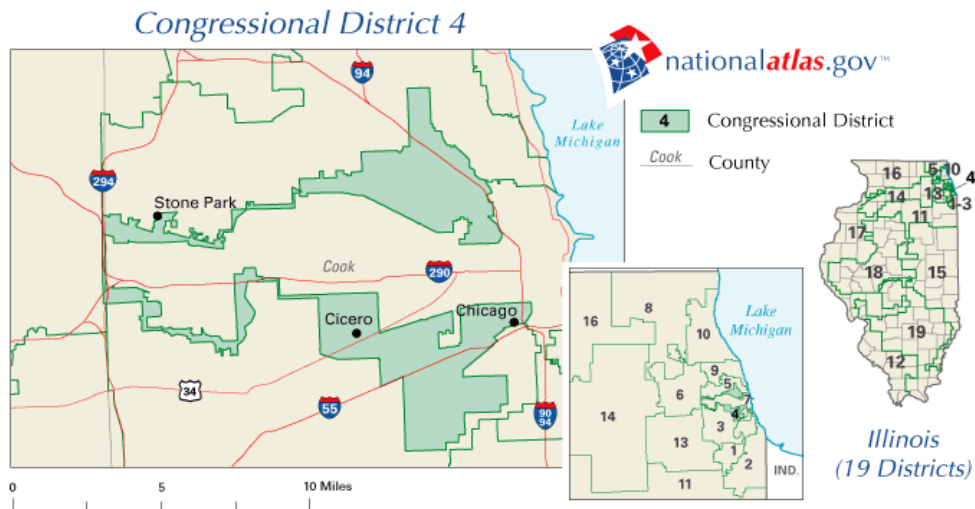
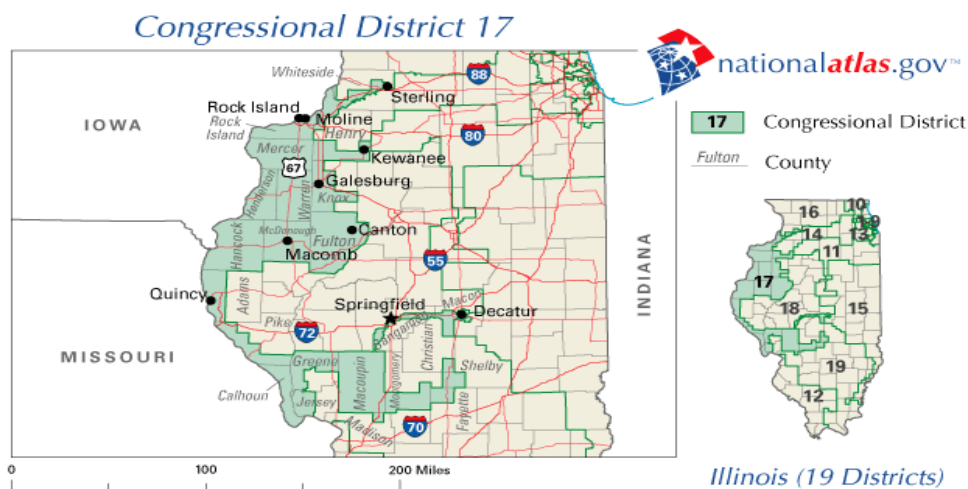


Imagen 2



⁸⁰ Issacharoff et al (2007).

Ahora bien, respecto a la mala distribución de electores, para el caso de Chile, se ha señalado que “con el actual sistema hay una sub representación de áreas de mayor población”. El voto de un ciudadano en Aysén vale infinitamente más que el de un ciudadano de La Florida o San Miguel⁸¹. A su vez, Valenzuela alude al mismo problema indicando que “la distribución de la población es muy desigual en las unidades territoriales que generan representación. El voto de un elector de una zona poco poblada del sur o del norte pesa mucho más en las parlamentarias que el voto de uno en las comunas más pobladas⁸² (Ver Anexo 1, 2 y 4). Y en la misma línea Eugenio Guzmán ha señalado que es múltiple la evidencia que pone de manifiesto las distorsiones en materia de proporcionalidad territorial, las cuales podrían ser corregidas a pesar de los altos costos desde una perspectiva de la factibilidad política⁸³.

A partir de los Anexos 2 y 3 constatamos que efectivamente existe una mala distribución del número de electores por distrito en el caso chileno. De esta manera observamos que el distrito 20 (Cerrillos, Maipú y Estación Central) posee cerca de 120.000 electores por diputado, mientras que los distritos 6 (Alto del Carmen, Caldera, Freirina, Huasco, Tierra Amarilla y Vallenar) y 59 (Aysén, Chile Chico, Cisnes, Cochrane, Coihaique, Guaitecas, Lago Verde, O'Higgins, Río Ibáñez y Tortel) poseen aproximadamente 20.000 electores por diputado; por tanto, podríamos señalar que un elector de los distritos 6 y 59 está aproximadamente 6 veces más representado que un elector de Cerrillos, Maipú y Estación Central.

En función del Anexo 4 y 5, observamos que Chile presenta una cifra de 60.061 electores por diputado para el año 2005. Si bien la cifra contrasta con países como EE.UU., México, Australia y Alemania que poseen respectivamente 281.808, 84.052, 86.585 y 79.675 electores por congresista, a nivel OCDE general, Chile está por sobre la media de 43.047 electores por diputados de los países OCDE.

Profundizando en el tema de la distribución de electores por distrito, en un sistema perfectamente *apportioned* ningún voto ciudadano pesa más que otro. Por ejemplo, el parlamento Israelí (*Knesset*) es perfectamente *apportioned*, porque opera en un distrito único nacional. Lo mismo sucede con los casos de Holanda, Perú, Namibia y Sierra Leona⁸⁴. Por contraste, en

⁸¹ Boeninger (2009) p.169.

⁸² Valenzuela (2006) p. 191.

⁸³ Guzmán (2006).

⁸⁴ Samuels y Snyder (2001).

los sistemas con *malapportioned* el voto de algunos ciudadanos pesa más que el voto de otros ciudadanos.

La fórmula para calcular malapportioned⁸⁵ es:

$$\text{MALAPPORTIONENT} = (1/2) \sum |s_i - v_i|$$

Donde S_i = Porcentaje de Escaños del Distrito a nivel nacional y

V_i = Porcentaje de Votos del Distrito a nivel nacional.

En Chile la aplicación de la fórmula para el año 2009 arroja un 0.1516, lo que quiere decir que el 15% de los escaños están situados en distritos que podrían no recibir estos escaños si no existiera *malapportionment*.

Según los autores, en 2001 Chile se ubicó en el lugar 11 dentro de las 78 democracias estudiadas en el ranking de mayor *malapportioned* para las cámaras bajas, con un valor de 0.1509, donde el primer puesto fue ocupado por Tanzania con 0.2619.

Como en toda cuestión relacionada al diseño de sistemas electorales, el equilibrio debe operar como un principio orientador para no generar efectos inesperados. En este sentido, una corrección de la desproporcionalidad en el número de electores por distrito tampoco debe significar el transformar a la política nacional en una política de las “grandes metrópolis”, quedando áreas periféricas o australes al margen de las tomas de decisión a nivel país⁸⁶. Lo que se busca es un equilibrio entre una distribución que se ajuste más al principio 1 elector 1 voto, pero sin sub representar ni desconsiderar el aporte soberano que realizan al país aquellos ciudadanos que habitan en zonas con menor concentración territorial, particularmente aquellos que se establecen en zonas aisladas.

En función de lo anterior, y dadas los múltiples efectos en términos de *gerrymandering* que se podrían generar a la hora de impulsar un redistritaje, se propone externalizar su ejercicio en un comisión técnica de expertos electorales y llevar un control del crecimiento poblacional distrital en función de los datos censales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Puesto que, como se constata, el rediseño de los distritos afecta potencialmente la carrera de los políticos y se presenta como una eventual ventana al *gerrymandering*.⁸⁷

⁸⁵ Samuels y Snyder (2001).

⁸⁶ Reynoso (2007).

⁸⁷ La Raja (2009).

Una alternativa más conservadora que la anterior de redistributaje total, consiste en mantener los distritos actuales y avanzar en un redistributaje complementario para corregir el *malapportionment*, lo que implicaría dividir los distritos con gran cantidad de electores para dar paso a nuevos distritos. Se podrían asignar escaños para estos nuevos distritos; así el número de escaños adicionales estaría sujeto a la división – y por ende al surgimiento–, de estas nuevas unidades territoriales. Esto significa que no se propone un número fijo (e.g., 30 escaños adicionales), sino que el número es variable en función del surgimiento de nuevos distritos, los cuales mantendrían su magnitud de distrito 2 (2 escaños por unidad territorial). Por ejemplo, si la comisión de redistributaje sugiere la creación de 10 nuevos distritos, se añadirían 20 escaños.

d. Otras medidas pro-competencia

Finalmente, existen otras medidas que pueden generar un impacto indirecto en la competencia y que conviene tener presente: el establecimiento de límites a la reelección de autoridades; la obligación de que los pactos o sub-pactos presenten un número mayor de candidatos; y, revisando el posible impacto negativo que tienen los límites al gasto electoral para candidatos desafiantes, elevar o eliminar los umbrales de gastos permitidos a éstos, de manera de generar igualdad de condiciones ante los candidatos incumbentes, ya establecidos, permitiendo una mayor competencia en sus territorios.

Segunda Etapa: Evaluación. Perfeccionamientos en Representatividad

Tras la implementación del conjunto de reformas de la primera etapa que han sido analizadas, corresponde evaluar si continúa siendo necesario incorporar correcciones tendientes a una mejora en la representatividad. Si bien es correcto señalar que el sistema configura un escenario electoral complejo para listas pequeñas, existe evidencia respecto a cómo el sistema binominal ha podido ser “roto”. Ejemplo de lo anterior han sido las candidaturas regionalistas para la diputación de Marta Isasi en Iquique el año 2009; la candidatura senatorial de Carlos Bianchi en 2005; la candidatura a la diputación de María Victoria Ovalle por el distrito 35 de Santa Cruz y Pichilemu en 1997; y de Francisco Javier Errázuriz para la senatorial de 1993.

En este sentido, de constatarse que existe una exclusión sistemática de sectores políticos minoritarios, es plausible considerar alternativas que apunten a entregar cupos compensatorios. Para ello se han planteado dos

alternativas de perfeccionamiento al sistema binominal en este sentido, que ameritan consideración:

a. Aplicar la segunda fase descrita en el modelo de Duval (2006) respecto a los diputados nacionales. Con esto se asignarían 30 escaños adicionales mediante la aplicación de la fórmula D'Hont a las votaciones nacionales de los partidos. Con esta propuesta se asignan escaños a aquellos candidatos que obtuvieron altos porcentajes de votos pero no pudieron alcanzar un cupo bajo el esquema binominal. Tomando como referencia a las elecciones de diputados de 2005, la asignación de escaños nacionales sería de 16 diputados para la Concertación, 13 para la Alianza y 1 para el Juntos Podemos. No se considera la primera fase del modelo de Duval (sistema proporcional con divisores de 1 y 1,5), puesto que no constituye una mejora desde el punto de vista de la desproporcionalidad generada por el sistema.

b. El sistema propuesto por Auth (2011), que propone mantener el binominal e incorporar 30 escaños adicionales que se asignan a todas las listas que superen el 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, como compensación al déficit de proporcionalidad. Para asignar estos 30 escaños se establece el porcentaje que representa la votación de cada lista, respecto al total de votos obtenidos por todas las listas que superen el 5% de los votos. Luego se calcula cuántos de los 150 escaños corresponderían a dicha proporción y finalmente se asignan los diputados sobre la base del criterio de diferencia entre el número de electos de cada partido con el binominal y la proporción de votos de cada partido bajo el criterio de proporcionalidad mencionado.

4. Conclusiones

Como se desarrolló durante el informe, es interesante ver que nuestro sistema electoral ha sido criticado por su desproporcionalidad bajo la forma de “sobre representación de la derecha” y de ser detonante de una baja en la competencia; sin embargo, se ha demostrado empíricamente que tanto la Alianza/Coalición por el Cambio como la Concertación se han visto beneficiadas por el sistema en proporciones similares y las eventuales implicancias del sistema electoral en la baja participación responden a un análisis reduccionista que no pondera en su real dimensión la compleja cuestión de la desafección cívica.

Si bien es cierto que nuestro régimen electoral necesita modificaciones en pos de mayor competencia e incertidumbre respecto de los resultados finales

de la elección, la evidencia analizada demuestra que el sistema binominal ha logrado generar de forma eficaz la participación y efectividad, cumpliendo con su función; no obstante, aún puede perfeccionarse desde criterios como el de representatividad.

Para ello, es importante realizar modificaciones a nuestro régimen electoral de manera de mejorar la competencia, a través de inscripción automática y primarias, mejorar la representatividad, a través de redistritaje a cargo de una comisión ad hoc, más una serie de reformas políticas como los límites a la reelección de autoridades; la obligación de que los pactos o sub-pactos presenten un número mayor de candidatos y los límites al gasto electoral por parte de los desafiantes, lo que mejora nuestro sistema democrático.

Es por ello, que ante cualquier reforma electoral se requiere un debate con altura de miras, donde se sinceren las propuestas y los objetivos, pensando en el interés nacional antes que en el privilegio particular. A su vez, es fundamental entender el contexto en el que se proponen los cambios, ya que como bien dice Perelli: *“Las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo”*⁸⁸.

Un régimen electoral no debe cambiarse con frecuencia, por lo que deben analizarse los resultados e impactos de las reformas planteadas que aumentan la participación, representatividad y efectividad, antes de exigir un cambio total al actualmente vigente.

5. Referencias Bibliográficas

- Altman, David (2006). *Propuesta de un Sistema Compensatorio (Proporcional Personalizado)*. Documento de Trabajo Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- Altman, David (2008). “Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds), *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

⁸⁸ Perelli (2006) p.6.

- Altman, David y Luna, Juan Pablo (2007). Desafección Cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia, una introducción al anuario político de América Latina. En *Revista de Ciencia Política*, N° 27.
- Aninat y Navia (2005). Reformas políticas: los avances y lo que falta. En Serie *En Foco*, Expansiva.
- Arrow, Kenneth (1951). *Social Choice and Individuals Values*. New York, John Wiley & Sons.
- Auth, José (2006). “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios”. En Carlos Hunneus (Comp), *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*, Santiago, Chile. Ed. Catalonia.
- Boix, Carles (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. En *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3.
- Boeninger, Edgardo (2009). “La visión política del sistema electoral chileno”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds), *Reforma del sistema electoral chileno*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Carey, John (2006). Las virtudes del sistema binominal. En *Revista de Ciencia Política*, / Volumen 26 / N° 1.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Buenos Aires.
- Diaz, Francisco Javier y Joignant, Alfredo (2005). “Hacia una nueva era de reformas democráticas”. En “*Chile 21 Reflexiona al Chile del XXI*”, Fundación Chile 21.
- Duval, Tomás (2006). “*Reforma al sistema binominal: hacia un sistema proporcional compensatorio*”. En Carlos Hunneus (Comp), *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*, Santiago de Chile: Catalonia.
- Duverger, Maurice (2001). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En Albert Battle (Ed), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Editorial Ariel.

- Gamboa, Ricardo (2009). “Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990-2007”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds), *Reforma del sistema electoral chileno*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Guzman, Eugenio (2006). “La última reforma. El sistema electoral binominal”. En Carlos Hunneus (Comp), *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*, Santiago de Chile: Catalonia.
- Issacharoff, Samuel; Karlan, Pamela & Pildes, Richard (2007). *The Law of Democracy. Legal Structure of the political process*. Foundation Press.
- Joignant, Alfredo (2007). Modelos, juegos y artefactos. Supuestos premisas e ilusiones de los estudios electorales y sistema de partidos en Chile (1988-2005). En *Estudios Públicos* 106 (otoño 2007).
- La Raja, Raymond (2009). Redistricting: Reading Between the Lines. En *The Annual Review of Political Science*. Nº 12.
- Levmore, Saul (2010): Interest Groups and the Problem with Incrementalism. En *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 158.
- Lijphart, Arend (1997). Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. En *The American Political Science Review*. Vol 91, Nº 1.
- Loosemore, J. y Hanby, V. (1971). “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral System”. En *British Journal of Political Science*, Nº1.
- Luna, Juan Pablo (2008). “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- López Pintor, Rafael (2009). “Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Negretto, Gabriel (2009). “La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds), *Reforma del sistema electoral chileno*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Nohlen, Diether (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 / N° 1.
- Norris, Pippa (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. En *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.18, No. 3.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering. The Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2004). “Exploración sobre el desarrollo de la democracia”. En *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, editado por PNUD, New York.
- Payne, Zovatto, Carrillo & Allamand (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, BID.
- Payne, Mark y Zovatto, D, et al. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID.
- Perelli, Carina (2006). Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 / N° 1.
- Reynoso, Diego (2004). Representación territorial y democracia. En *Economía, Sociedad y Territorio*, Volumen IV.
- Reynolds, et al. (2006). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo: IDEA.
- Samuels, David & Snyder, Richard (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. En *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: FCE.
- Segovia, Carolina y Laroze, Denise (2009). “Demandas por reformas al régimen electoral chileno: la visión desde la opinión pública”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.),



Reforma del sistema electoral chileno. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Projectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Siavelis, Peter. La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas. CEP, *Estudios Públicos*, N°98 (otoño 2005).

- Tagle, Andrés (2006). Cambio del sistema electoral. Análisis del proyecto de reforma constitucional y propuestas de la Comisión Boeninger. En *Documento de Trabajo* N° 365. Centro de Estudios Públicos

- Valenzuela, Samuel (2006). “¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile”. En Carlos Hunneus (Comp), *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*, Santiago, Chile. Ed. Catalonia.

- Von Baer, Ena (2009). “Sistema binominal: consensos y disensos”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds), *Reforma del sistema electoral chileno.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Projectamérica, Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

6. ANEXOS

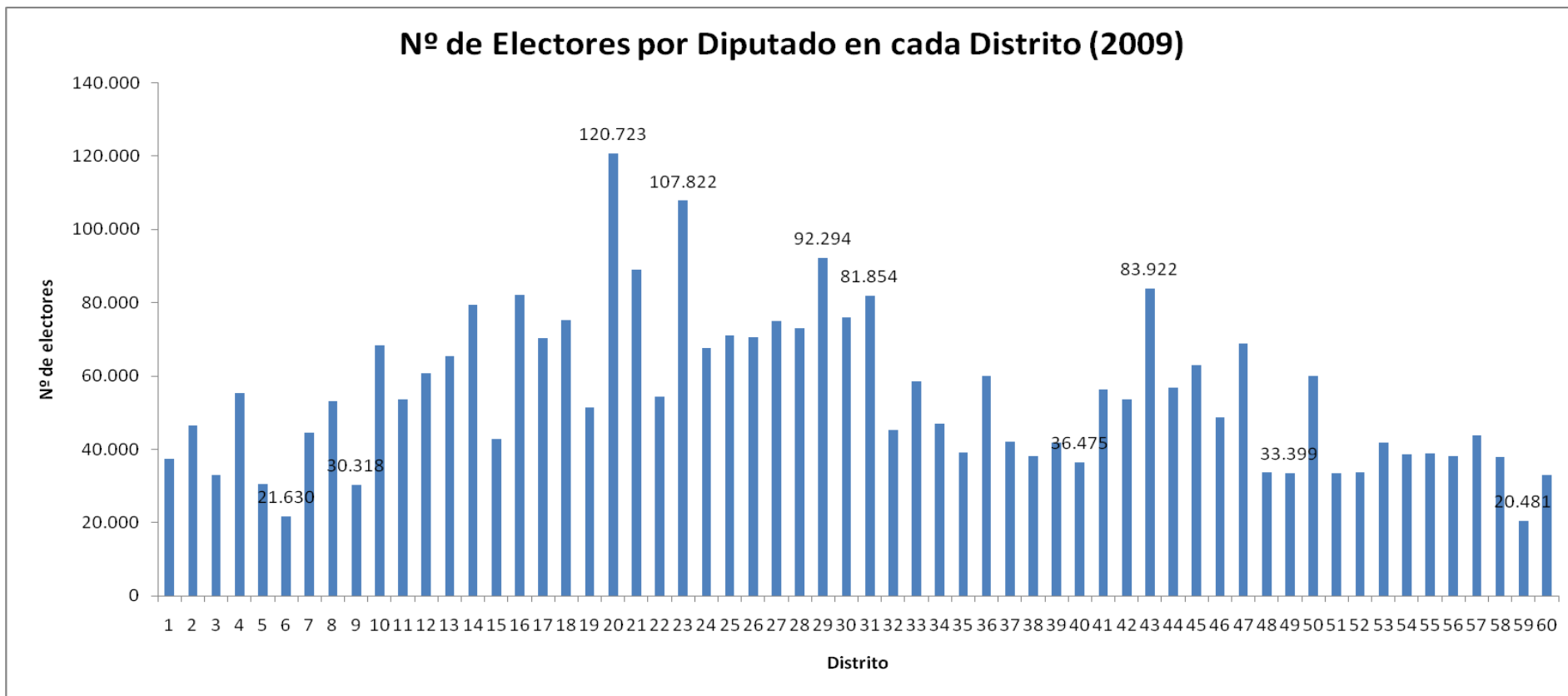
ANEXO 1: Proyectos de Ley sobre Reforma al Sistema Electoral⁸⁹ 1991 - 2011

Boletín	Año	Cámara	Contenido	Autor(es)
439-07	1991	Senado	Aumento N° de diputados de 120 a 124	Ruiz (DC), Vodanovic, Ortiz (RN) y Calderón (PS)
720-07	1991	Senado	Elimina disposición que fija el número de diputados en 120. Para el Senado cada región constituirá una circunscripción senatorial. Establecimiento de bases para un sistema electoral proporcional.	Mensaje
1005-07	1993	Senado	Cada partido pueda presentar hasta dos candidatos por circunscripción o distrito. Introduce el voto de lista por partido o pacto.	Alessandri (RN) y Thayer (designado)
1328-07	1994	Diputados	Cámara compuesta de 120 miembros y Senado por 47 miembros.	Mensaje
1835-06	1996	Diputados	Partidos o pactos puedan presentar hasta el triple de candidatos por distrito o circunscripción.	Elizalde (DC)
2119-06	1997	Senado	Sistema proporcional para elección de diputados, 30 distritos.	Mensaje
2028-07	1997	Diputados	Sistema de representación proporcional para Cámara de Diputados	Viera Gallo (PS), Arancibia (PS) y Pollarolo (PS)
2511-07	2000	Diputados	Cámara de Diputados de 140 miembros.	Huenchumilla (DC), Walker(DC) y Elgueta (DC)
4061-07	2005	Diputados	Sistema de representación proporcional para elección de diputados y senadores.	Mensaje
3976-06	2005	Diputados	Establece 30 nuevos cargos de diputados sobre la base de sistema de compensación. Aumenta en 10 cupos el número de senadores de acuerdo a proporción de cada lista a nivel nacional.	Ascencio (DC)
4027-06	2005	Senado	Reconfiguración de distritos y circunscripciones. 24 distritos siendo elegidos en cada uno de ellos 5 diputados Para el Senado, cada región opera como circunscripción. Reformula asignación de escaños para primeras mayorías por distrito o circunscripción. Cada partido o pacto pueda presentar el número de candidatos que desee.	Moreno (DC), Sabag (DC), Andrés Zaldívar (DC) y Adolfo Zaldívar (DC)

⁸⁹ Elaboración propia e información período 1991 – 2008 en base a estudio de Ricardo Gamboa (2009).

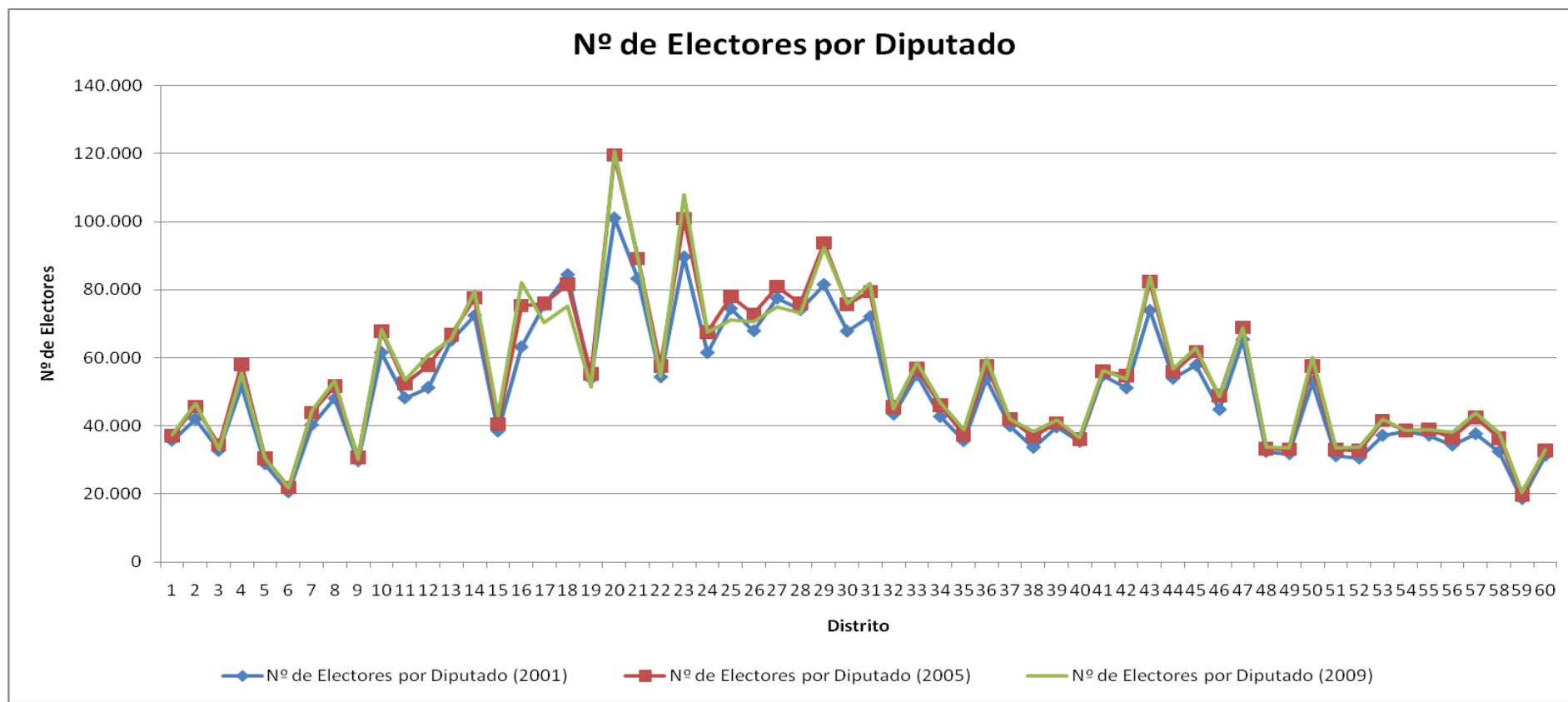
4245-07	2006	Senado	Sobre la base del informe Comisión Boeninger, plantea modificación constitucional para el establecimiento de un sistema de representación proporcional. Ley al incentivo de la participación política de mujeres.	Mensaje
4968-07	2007	Diputados	Suprime norma que establece 120 diputados.	Mensaje
6512-07	2009	Diputados	Reforma constitucional que suprime la referencia al número de diputados.	Mensaje
7417-07	2011	Diputados	Reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral.	Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC), Pepe Auth (PPD), Jorge Burgos (DC), Felipe Harboe (PPD), Gustavo Hasbún (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Alberto Robles (PRSD), Marcelo Schilling (PS), Guillermo Teillier (PC).
7418-06	2011	Diputados	Modifica Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo un sistema proporcional compensatorio.	Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC), Pepe Auth (PPD), Jorge Burgos (DC), Felipe Harboe (PPD), Gustavo Hasbún (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Alberto Robles (PRSD), Marcelo Schilling (PS), Guillermo Teillier (PC).
7824-06	2011	Diputados	Modifica los artículos 180 y 181 de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.	Osvaldo Andrade (PS), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Juan Luis Castro (PS), Fidel Espinoza (PS), Javier Hernández (UDI), Miodrag Marinovic (Ind), Fernando Meza (PRSD) y Sergio Ojeda (DC)

ANEXO 2: Número de Electores por Diputado en cada Distrito basado en la Elección de 2009



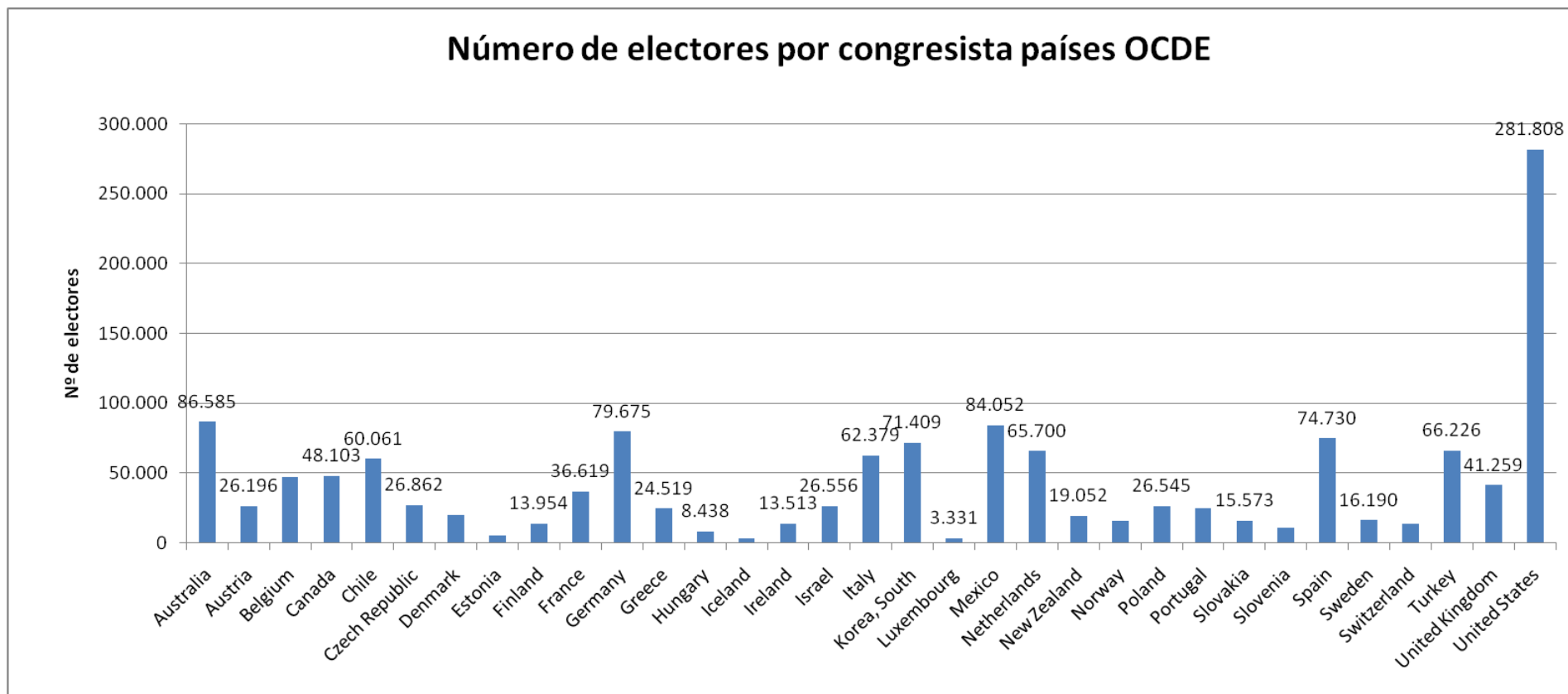
Fuente: Elaboración propia a partir de datos www.elecciones.gov.cl

ANEXO 3: Evolución Histórica del Número de Electores por Distrito



Fuente: Elaboración propia a partir de datos www.elecciones.gov.cl

ANEXO 4: Comparación de Número Promedio de Electores por Congresistas según Países pertenecientes a la OCDE



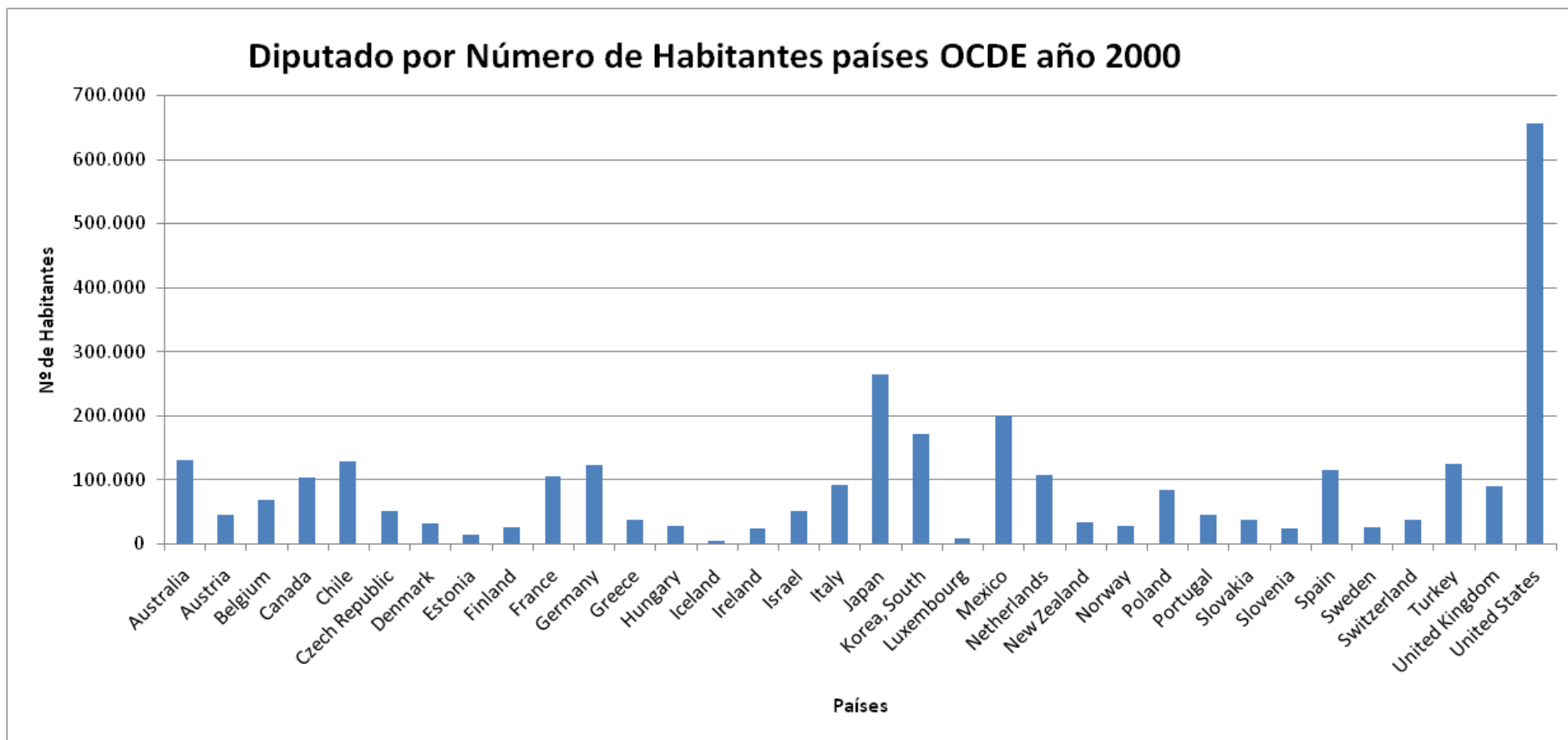
Fuente:

Para datos de número de escaños en congreso por país, base de datos Quality of Government 2011, datos correspondientes a 2005.

Para datos de total de votos en elecciones parlamentarias, IDEA http://www.idea.int/vt/country_view.cfm

Se tomo como referencia del total de votos en elecciones parlamentarias, la última elección parlamentaria comprendida en el umbral de tiempo 2004 – 2007

ANEXO 5: Comparación de Número de Habitantes por Diputado según Países pertenecientes a la OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos Quality of Government 2011.

