

Reforma al Sistema Binominal: La Importancia de la Orientación Mayoritaria

Una reforma orientada a un sistema electoral de representación proporcional no parece ser una medida pertinente. Por el contrario, propuestas de orientación mayoritaria, como la del Ejecutivo con el respaldo de diversos parlamentarios UDI y RN, aparecen como una sensata fórmula intermedia a la hora de conciliar las virtudes de un sistema mayoritario, con un complemento prudente de proporcionalidad.

En esta edición:

Reforma al Sistema Binominal:
La Importancia de la
Orientación Mayoritaria

Ahorro, Inversión y
Crecimiento: Factores en
Riesgo

No exento de polémica ha estado el panorama político tras el anuncio del acuerdo recientemente firmado por parte de algunos senadores de la Concertación y de RN. Entre otras materias, éste propone modificar el sistema electoral binominal que rige la elección de los parlamentarios, a fin de instaurar un sistema proporcional para la Cámara de Diputados e incorporar la figura de los senadores “nacionales”.

Independientemente de las vicisitudes políticas que haya generado el episodio, parece relevante analizar los aspectos técnicos de una reforma electoral que se oriente hacia la instauración de un sistema proporcional como el de la propuesta en cuestión. En efecto, la literatura documenta un cúmulo de evidencia que da cuenta de una “difícil combinación” entre sistemas presidencialistas como el chileno, y sistemas electorales proporcionales para la representación parlamentaria, que incorporen magnitudes de distrito iguales o superiores a 8, introduciendo problemas sistémicos en el entramado institucional y las lógicas de acción de nuestro sistema político.

En este contexto, destaca que el Ejecutivo, con el respaldo de un grupo de parlamentarios tanto de RN como de la UDI, esté considerando presentar en los próximos días ante el Congreso una propuesta alternativa basada en mantener los actuales 120 diputados y reemplazar el sistema binominal por uno que

han denominado “mixto”: proporcional de orientación mayoritaria. Se trata de una sensata fórmula intermedia, que busca conciliar las posiciones de quienes creemos, por un lado, en la necesidad de avanzar en mayor competencia y eficacia del sistema político a través de una fórmula mayoritaria, y de quienes, por el otro, privilegian fórmulas proporcionales para aumentar la representación de las más diversas expresiones políticas aunque sean minoritarias. Asimismo, la propuesta del Ejecutivo considera, al igual que la otra, limitar la reelección parlamentaria.

La propuesta de la controversia

El anuncio de un proyecto de ley que modifica el sistema electoral que rige para las elecciones parlamentarias, el sistema binominal, fue comunicado el martes 9 de julio por los senadores Carlos Larraín (RN) y Francisco Chahuán (RN), acompañados por los senadores Eugenio Tuma (PPD), Soledad Alvear (DC), Patricio Walker (DC) y Fulvio Rossi (PS). Este proyecto busca, entre otras cosas, aumentar en 30 los cupos para la Cámara de Diputados, pasando de 120 a 150; y disminuir los distritos en el país de 60 a 29, de manera que se elijan entre tres y ocho diputados por distrito, a través de una fórmula proporcional que reparte los escaños por lista o pacto a través de una cifra repartidora D'Hont. La cantidad de diputados será ajustada cada 10 años, obedeciendo a criterios de cantidad de ciudadanos por distrito.

A su vez, se anuncian modificaciones para el Senado, donde aumentan de 38 a 48 senadores, al incorporar dos nuevos senadores en la Región de Arica y Parinacota (actualmente esta región pertenece a la circunscripción de Tarapacá, que es la única que contempla dos regiones) y añadir ocho senadores nacionales electos de forma paralela a la elección de senadores regionales, con una duración de cuatro años.

También se anuncia un sistema de financiamiento público para los partidos políticos e implementar un límite a la reelección de parlamentarios, estableciendo un máximo de dos reelecciones para los diputados y senadores nacionales (12 años) y de un sólo periodo de reelección para los senadores (16 años).

El problema medular de la propuesta no pasa por la validez de los sistemas de representación proporcional elevada *a priori*, sino más bien, y en primer lugar, por su conjugación con un sistema presidencialista como el chileno.

En este sentido, la literatura es clara al señalar que la combinación de presidencialismo y multipartidismo hace que las democracias estables sean difíciles de mantener¹. En efecto, autores como Bruce Ackerman han señalado que “la forma más tóxica de división de poderes es la combinación constitucional de un Presidente popularmente electo junto con

un Congreso electo por un sistema de representación proporcional (...). Si un sistema electoral de representación proporcional es deseable, el sistema estadounidense de división de poderes no lo es, ya que el costo potencial de la representación proporcional en términos de estabilidad política del régimen es mucho más alto en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios”².

En la misma línea, ahora pensando en el debate nacional, Aninat y Navia sostienen que un sistema estrictamente proporcional para Chile no considera las tensiones que produce tener un sistema presidencial fuerte junto a un régimen de representación proporcional para el Congreso, puesto que ya sabemos que la fragmentación del sistema de partidos atenta contra la constitución de gobiernos eficaces a la hora de ejecutar sus políticas y programas públicos³.

Una segunda línea de crítica dice relación con los efectos sistémicos de una propuesta proporcional con magnitud de distrito grande. Politólogos como Eduardo Alemán señalan que la instauración de éstos podría generar tanto una baja en la responsabilidad individual de los legisladores para sus distritos, en términos del efecto en la rendición de cuentas debido a la poca identificabilidad electoral, como debilitar la gobernabilidad dado los bajos incentivos para formar coaliciones estables incrementando el poder de los partidos “bisagra”⁴.

Finalmente, si bien las críticas en el plano político se han centrado principalmente en la inconveniencia de aumentar el número de diputados dado el impacto negativo en términos de opinión pública; sí parece muy atendible la crítica desde una perspectiva técnica, basada en que se trata de un aumento importante en la cantidad de representantes para la Región Metropolitana, con 16 nuevos diputados. Bajo un contexto en que se ha instalado el debate en torno a profundizar el proceso de descentralización chileno, parece una señal negativa la disminución parlamentaria en términos relativos en regiones como La Araucanía, del Maule, O'Higgins o Los Lagos. Se trata ésta de una dimensión de la discusión de esta reforma que será ineludible.

Por otra parte, al leer el proyecto de algunos senadores de la Concertación y RN, no parecen muy claros los criterios que utilizan en función de los cuales se realiza la fusión distrital. De este modo, aparecen inconsistencias como distritos que poseen un número similar de electores con un número distinto de escaños a repartir.

¿Hacia dónde ir?

Una propuesta adecuada de reforma al sistema electoral binominal, debe conjugar dos elementos centrales. Por un lado, y dado el sistema presidencialista chileno, la evidencia señala que un sistema electoral

deseable, debe necesariamente poseer una orientación mayoritaria, es decir, que introduzca efectos mecánicos para la configuración de dos grandes culturas o bloques políticos. De este modo, se ofrece una base mínima de gobernabilidad, evitando la fragmentación del sistema de partidos políticos. Junto con lo anterior, los sistemas electorales deben también responder a criterios de proporcionalidad en cuanto a la representación que generan. No resulta indiferente el hecho de que la cultura política nacional posea una tradición multipartidista.

Bajo las dos orientaciones anteriores, propias de la realidad institucional chilena, las propuestas de reforma al sistema electoral binominal que consideran sistemas proporcionales que inclusive alcanzan magnitud de distrito 8 (como la analizada) no parecen ser adecuadas. Por el contrario, se deben buscar fórmulas de orientación mayoritaria. Ello puede implicar fórmulas que van desde sistemas mayoritarios corregidos -con base uninominal- hasta un sistema proporcional de magnitudes 2, 4 y 6.

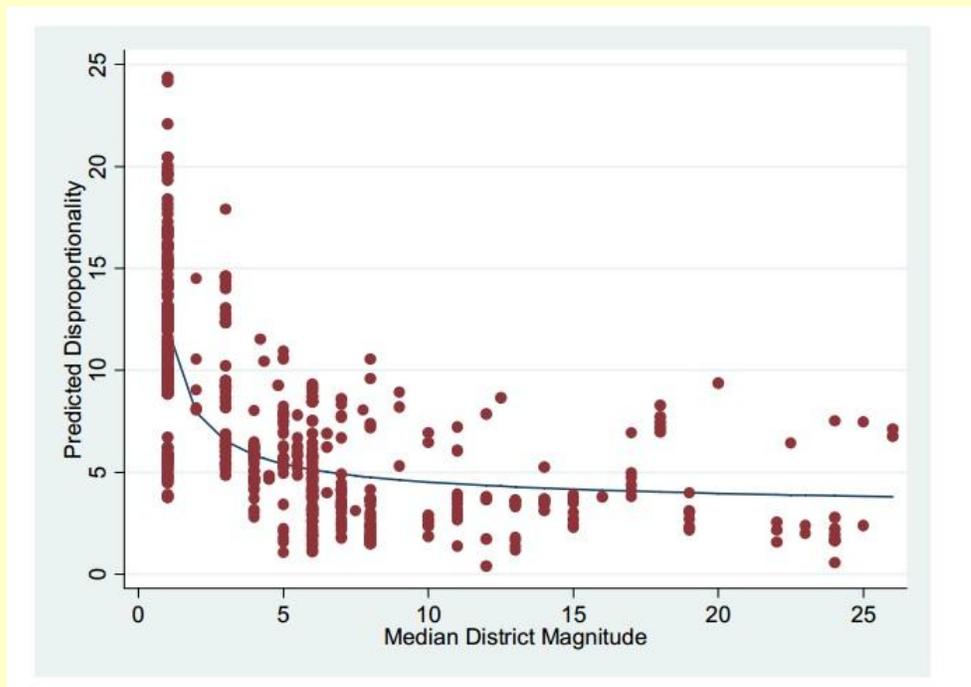
Según ha trascendido en diversos medios de comunicación, el Ejecutivo planteará una propuesta que mantiene en 120 el número de diputados, pero con una nueva distribución distrital que considera 30 distritos en lugar de 60, con una magnitud de distrito variable que oscilará entre 2, 4 o 6, dependiendo del número de habitantes por unidad electoral. En lo que respecta al Senado, se plantea fusionar las circunscripciones en aquellas regiones que poseen dos circunscripciones. De esta manera, Santiago, Valparaíso, Maule, Biobío y La Araucanía, pasarían a elegir cuatro senadores. Claramente, las diferencias respecto a la propuesta de RN y la Concertación pasan por no aumentar el número de diputados, no considerar la propuesta de senadores nacionales y contener el aumento en la magnitud de distrito estableciendo un umbral máximo de seis. Ello parece razonable.

Y es que el debate no puede olvidar, siguiendo a Carey, que la mayor parte de la disminución fuerte de la desproporcionalidad se produce en niveles relativamente bajos de magnitud: "Para los escépticos del sistema binominal, la conclusión más importante en este caso sería que es posible mitigar las propiedades excluyentes aumentando la magnitud de manera relativamente moderada"⁵.

Lo anterior indica que el retorno marginal en términos de desproporcionalidad generada por el sistema no es lineal a medida que aumentamos la magnitud de distrito. Por lo que dado un umbral de magnitud de distrito 8 o superior, el efecto es prácticamente nulo como se señala en el Gráfico N° 1. De ahí lo importante de consensuar un umbral de magnitud de distrito no superior a 6.

Gráfico N° 1

EFFECTO AUMENTO EN LA MAGNITUD DE DISTRITO EN LA DESPROPORCIONALIDAD ELECTORAL



Fuente: Carey & Hix, 2009.

Conclusiones

A partir de consideraciones, tanto teóricas como prácticas, una reforma orientada a la instauración de un sistema electoral de representación estrictamente proporcional que incluya una magnitud de distrito igual o superior a 8 para las elecciones parlamentarias, como la planteada por algunos senadores de la Concertación y RN, no parece ser una medida pertinente.

Por el contrario, propuestas de orientación mayoritaria como la que ha sido puesta encima de la mesa por parte del Ejecutivo con el respaldo de diversos parlamentarios UDI y RN aparecen como una sensata fórmula intermedia, a la hora de conciliar las virtudes de un sistema mayoritario, con un complemento prudente de proporcionalidad que, respetando nuestro multipartidismo, no genere una fragmentación en nuestro sistema de partidos.

En breve...

- La literatura documenta un cúmulo de evidencia que da cuenta de una “difícil combinación” entre sistemas presidencialistas como el chileno y sistemas electorales proporcionales para la representación parlamentaria que incorporen magnitudes de distrito iguales o superiores a 8.
- Destaca que el Ejecutivo, con el respaldo de un grupo de senadores y diputados tanto de la UDI como de RN, considere una propuesta alternativa basada en mantener los actuales 120 diputados y reemplazar el binominal por un sistema proporcional, aunque de orientación mayoritaria.
- Se trata de una sensata fórmula intermedia, que busca conciliar las posiciones de quienes creen por un lado, en la necesidad de avanzar en mayor competencia y eficacia del sistema político, y de quienes, por otro lado, privilegian fórmulas proporcionales para aumentar la representación de las más diversas expresiones políticas aunque sean minoritarias.

¹ Mainwaring, Scott. 1993.

² Ackerman, Bruce. 2007.

³ Aninat y Navia. 2005.

⁴ Alemán, Eduardo. Presentación en Instituto de Asunto Públicos, U. de Chile, 2012.

⁵ Carey, 2009, p. 235-236.

Referencias Bibliográficas:

- Ackerman, Bruce. La Nueva División de Poderes. Editorial Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Aninat y Navia. Reformas políticas: los avances y lo que falta. En Serie En Foco, Expansiva, 2005.
- Carey, John. Ingeniería electoral: ¿qué nos muestran las investigaciones académicas sobre los efectos anticipados de las reformas electorales?. En Reforma del Sistema Electoral Chileno. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y Cieplan, 2009.
- Carey, John & Hix, Simon. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. En Political Science and Political Economy Working Paper. London School of Economics, 2009.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". En Comparative Political Studies. Nº26 (2). 1993. pp.198-228.