



Análisis Proyecto de Ley

Reforma al Sistema Binominal

FUNDACIÓN MOEBIUS

Marilen Cabrera

Belén del Pozo

Efren Osorio

Pablo Onell



FUNDACIÓN MOEBIUS

Somos un equipo de personas que, inspirados en los valores del humanismo universalista, deseamos entender y comprender el actual momento político y social.

Consideramos que el buen conocimiento es aquel que pone al ser humano, y la superación de su dolor y sufrimiento, como prioridad absoluta por encima de prejuicios y creencias de la época.

Nos une un espíritu de curiosidad e investigación, y nos alientan las ganas de pensar colaborativamente, en paridad y horizontalidad.

Queremos aprender sin límites, por lo que trabajaremos en los bordes o fronteras necesarias de ser modificadas para avanzar hacia una sociedad más humana.

Tenemos más preguntas que respuestas y entendemos la equivocación como parte del aprendizaje.

No hay ser sin manifestación, por lo cual nos comprometemos a crear, elaborar y producir análisis, reflexiones y propuestas que nos permitan a nosotros y a otros, entender y transformar el mundo que nos ha tocado vivir.



Análisis proyecto de ley: Reforma al Sistema Binominal

1.- Introducción

Desde el término de la dictadura militar, más de 20 proyectos de ley intentaron modificar, corregir o reemplazar el sistema electoral vigente en Chile y que se ha conocido como sistema binominal. Dado el clima social iniciado con ocasión de las protestas estudiantiles del año 2011 y el clima político luego de la derrota de la derecha y el triunfo de Michele Bachellet, todo parece indicar que éste proyecto, o uno muy parecido, será el que definitivamente reemplace al Binominal.

El presente informe analiza esta propuesta de reforma en sus fundamentos democráticos, así como en sus efectos electorales directos. Primero, se comienza por presentar las principales críticas al sistema binominal. Segundo, se presentan los puntos más relevantes de la reforma propuesta. En tercer lugar se simulan y estudian los efectos electorales del nuevo sistema electoral. En cuarto lugar se entregan las conclusiones a las que se llegan luego de este análisis y, finalmente, se plantean algunas propuestas específicas.

2.- Principales críticas al Binominal.

Los principales argumentos que respaldan el carácter antidemocrático del sistema binominal son los siguientes:

- **Empate forzado:** La elección de dos senadores por circunscripción y dos diputados por distrito, genera un empate artificial entre aquella lista que obtiene un 66% y un 34%. Igualando la primera y segunda mayoría en cada elección, sin que se cumpla el principio democrático del gobierno de las mayorías.
- **Desigualdad del voto** (malapportionment): La división electoral (distritos y circunscripciones) fue diseñada por la Dictadura matemáticamente con el objetivo de privilegiar unidades electorales favorables a la derecha. Esto generó asimetrías significativas en el peso de un votante. Es así como 90.000 votantes de la undécima región



equivalen a 2.600.000 electores de la región Metropolitana Oriente, pues en ambos casos eligen dos senadores. Esto impide que se cumpla con el principio democrático de igualdad de votos.

- **Discriminación a los independientes:** El hecho que el sistema binominal no permita agruparse en listas a los candidatos independientes de todo pacto, implica una gran discriminación ya que se les obliga a competir como individuos frente a listas constituidas por los partidos o coaliciones conformados por dos candidatos. Esto trasgrede el principio democrático que todo ciudadano puede tener el derecho de elegir y ser elegido en igualdad de condiciones.
- **Exclusión de terceras fuerzas:** La elección de las dos primeras mayorías implica que coaliciones, listas o partidos que obtengan menos del 25% se queden sin representación alguna, forzando un duopolio político artificial que atenta contra la diversidad democrática.
- **Exclusión de las minorías:** Las minorías no tienen ninguna posibilidad de elegir, ya que el sistema binominal no contempla ningún tipo de mecanismo especial de entrada para las minorías. Esto no es menor pues en las minorías, aunque no en todas, está el germen del cambio, transformación o renovación del sistema político. Basta recordar todo el simbolismo y la oxigenación que han generado los nuevos diputados jóvenes en un parlamento vetusto y anquilosado, lamentablemente hemos tenido que esperar 25 años para que ocurriera tal suceso. La ausencia de mecanismos de entradas para las minorías colisiona con aquel principio democrático muy olvidado: la democracia es el gobierno de las mayorías **con el respeto y participación de las minorías**

3. Breve descripción del proyecto de reforma

- **Modificación de las divisiones electorales o redistritaje:** El proyecto contempla una modificación sustancial de las actuales circunscripciones y distritos. En el caso del Senado,



se transforma cada región en una circunscripción lo que implica que se bajará de las actuales 19 a un total de 15 circunscripciones.

Por su parte, los distritos también serán modificados, fusionándose entre los actualmente existentes. Por ejemplo, se fusionará el actual distrito de Santiago, con Ñuñoa y Providencia, además de Macul, San Joaquín y La Granja.

En definitiva, los distritos serán de un tamaño bastante superior a los actualmente conocidos. Lo anterior implica que de los actuales 60 distritos se pasará a 28.

Es importante mencionar que en el nuevo distritaje hay 8 circunscripciones senatoriales (más de la mitad del total) cuyo territorio coincide exactamente con un distrito.

- **Aumento de magnitud de distrito y circunscripción:** En las nuevas circunscripciones se modifica el número de candidatos electos (Magnitud Distrital o MD) dependiendo del universo electoral. Así en las circunscripciones más pequeñas se mantiene la elección de 2 senadores pero en las más grandes se elige hasta un máximo de 7. La misma situación ocurre en los distritos, aunque en este caso se eligen 3 en los más pequeños, hasta un máximo de 8 diputados en los de mayor población. En definitiva, el Senado pasará de los actuales 38 a un total de 50 senadores, mientras que la cámara aumentará de los actuales 120 a un total de 155 diputados.
- **Aumento del N° de candidatos que pueden presentarse por coalición:** El proyecto contempla la posibilidad de presentar el doble de candidatos de acuerdo al N° de escaños a elegir en cada circunscripción o distrito. Es decir, si en un distrito se eligen 3 diputados, cada lista o coalición podrá presentar un máximo de 6 candidatos en dicho distrito, en tanto en los distritos más grandes que eligen 8 diputados, las listas podrán presentar un máximo de 16 candidatos.



4. Análisis del proyecto

El análisis se realizará en función de los fundamentos antidemocráticos que presenta el sistema binominal detallados en capítulo 2, y también en sus propiedades de representación e inclusividad, toda vez que, en el mensaje de envío del proyecto, la propia Presidenta Bachelet señaló que el nuevo sistema propuesto era un sistema “representativo e inclusivo”.

- **Término del empate forzado:** la elección de un número mayor de escaños en cada división electoral (MD) termina definitivamente con el empate forzado del binominal. Más aún cuando el número de escaños es un número impar como 3, 5 y 7. Sin lugar a dudas esto es un avance pues termina con la capacidad de veto que ha tenido la derecha, sobre todo con una Constitución que establece altos quórum para las modificaciones legales y constitucionales más importantes.
- **Disminución en la desigualdad del voto** (malapportionment): Como ya se señaló, el sistema binominal tiene grandes problemas de “desigualdad del voto”. En el sistema binominal, el distrito con mayor peso electoral, entendido éste como el N° de electores por diputado electo, corresponde al distrito 6 que tiene 42.025 electores por diputado mientras que el distrito con menor peso electoral corresponde al distrito 20 con 265.455 electores por diputado, es decir hay una relación o brecha de 6,32 entre el menor y el mayor.

En el caso del nuevo sistema electoral, el distrito con mayor peso electoral corresponde al nuevo distrito 27 con 30.003 electores por diputado, mientras que el de menor peso es el nuevo distrito distrito 9 con 117.382 electores por diputado, lo que genera una relación o brecha de 3,91. Es decir el nuevo sistema disminuye de manera importante la desigualdad del voto.

Tal situación se puede presentar como un avance pues se disminuye la subrepresentación de las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bio Bio. Sin embargo, al revisar en detalle se pueden visualizar distorsiones importantes pues el nuevo distrito 4 elije 5 diputados con solo 219.123 electores, mientras que todos los distritos que eligen 4 diputados tienen más electores que éste, quedando totalmente sobre-representado respecto



de los demás distritos. De la misma forma están los distritos 15, 17 y 23 que eligen 7 diputados con un número de electores menor a distritos que eligen 5 diputados.

- **La discriminación de los independientes empeora:** El proyecto mantiene la imposibilidad que los independientes puedan agruparse en listas o pactos. Ahora bien, como el proyecto contempla que las listas pueden presentar el doble de candidatos que el número de escaños a elegir, se agrava la discriminación de los independientes. Pues si en el binominal un independiente debía enfrentarse a listas de dos candidatos de cada coalición, en el nuevo sistema deberá competir en solitario frente a listas de 6, 8, 10, 12, 14 o hasta 16 candidatos por coalición. Sin lugar a dudas es una asimetría demasiado negativa para los candidatos independientes.
- **La propuesta permitiría la representación parlamentaria de una tercera fuerza:** El proyecto contempla la utilización del sistema d'Hont para la asignación de los escaños en cada división electoral. Tal sistema por definición es un sistema proporcional aunque su grado de proporcionalidad e inclusividad aumenta directamente con el N° de escaños a elegir en cada división electoral (Magnitud Distrital o MD).

Aunque el sistema d'Hont no es un sistema lineal y su reparto resultante depende del n° de listas que compitan y de la distribución de la votación, se puede estimar que los distritos que eligen 8 diputados tendrán un umbral de elección en torno al 10%, mientras que en aquellos distritos o circunscripciones que eligen 7 escaños, el umbral estará cercano al 12%.

En total, la propuesta considera 5 distritos que eligen 8 diputados y otros 5 distritos que eligen 7. Teóricamente en aquellos distritos podrían elegir coaliciones con votaciones cercanas al 11%, permitiendo la existencia de una tercera e incluso hasta una 4ta fuerza.

-

- **Significativo aumento en tamaño de distritos y circunscripciones:** Con el redistritaje propuesto hay un significativo aumento en el tamaño de los distritos medido éste en n° de electores.-

Si en el sistema binominal un distrito promedio tenía 223.001 electores, en la actual propuesta un distrito promedio llega a 478.717 electores, es decir se duplica el tamaño.

Más en detalle, la tabla 1 muestra la segmentación por número de electores en el sistema binominal, en donde se aprecia que el 46% de los distritos tiene menos de 200.000 electores, o que el 81,7% tiene menos de 300.000 electores.

Segmentación distrital por N° de electores
Sistema Binominal

	N° distritos	%
Menos de 200.000 electores	28	46,7
Entre 200.000 y 300.000	21	35,0
Entre 300.000 y 400.000	9	15,0
Más de 400.000 electores	2	3,3
	60	100,0

Tabla 1: Elaboración propia con datos del Servel

Y si se observa la Tabla 2, correspondiente a la misma segmentación pero con los nuevos distritos de la reforma, se aprecia que en este caso el 57,1% de los distritos tiene más de 400.000 electores, cifra que incluye a 7 distritos con más de 700.000 electores (ver anexo 1).

Segmentación distrital por N° de electores
Propuesta de reforma

Tamaño en electores	N° distritos	%
Menos de 200.000 electores	3	10,7
Entre 200.000 y 300.000	6	21,4
Entre 300.000 y 400.000	3	10,7
Más de 400.000 electores	16	57,1
	28	100,0

Tabla 2: Elaboración propia con datos del Servel

Es decir, el redistritaje aumenta significativamente el tamaño de los distritos y circunscripciones, lo que indudablemente favorece a las coaliciones mayoritarias, en particular, aquellas que tienen acceso a mayores recursos privados. Esto pues, no es lo mismo ser candidato en un distrito con 100.000 electores que serlo en un distrito con 700.000 electores. En la medida que aumenta el tamaño de las divisiones electorales, el poder del dinero juega un rol más importante ya que la publicidad profesional de alto impacto se hace imprescindible. Tal situación perjudica a las agrupaciones alejadas de los intereses económicos y más cercanas a los sectores populares. Es decir, el proyecto fortalece el perverso proceso de captura de las coaliciones políticas por parte del poder del dinero.

Lo anterior implica que, tal como señalamos en el punto anterior, si bien es cierto que el aumento en la magnitud de los distritos (MD) favorece la representación parlamentaria de una tercera fuerza, como contrapartida, el aumento en el tamaño de los distritos viene a contrarrestar tal efecto y en favorecer las coaliciones integrantes del duopolio.

- **La propuesta mantiene la exclusión de las minorías:** Al igual que en el binominal, la propuesta no contempla mecanismos de entradas para las minorías, Además, y como ya se ha señalado, la reducción del número de distritos y circunscripciones incrementa la necesidad de financiamiento que deben tener las campañas electorales, impidiendo que partidos pequeños e independientes puedan competir efectivamente. Esta medida también



contrarresta el efecto inclusivo de aumentar la magnitud de distrito, ya que las dos principales coaliciones son las únicas con capacidad de competencia en campaña. Por otro lado, la combinación de un sistema d'Hont con un sistema de listas que llegan a tener 16 candidatos favorece que los 8 escaños sean entregados a las primeras mayorías. Un mayor número de candidatos favorece la concentración de votos entre candidatos de partidos posicionados, perjudicando a las listas, pactos, partidos o candidatos nuevos y/o emergentes.

5.- Simulaciones

Ahora bien, una buena manera de analizar los comportamientos de los sistemas electorales es realizar simulaciones en distintos escenarios y analizar los resultados que arroja cada sistema.

Para medir la representatividad se estableció un índice que llamamos Distorsión, que es el resultado de la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de diputados electos por lista. Si la Distorsión es positiva significa entonces que tal lista está sobre-representada mientras que cuando la Distorsión sea negativa la lista estará sub-representada.

Por otro lado, la Inclusividad estará dada por el n° de parlamentarios electos por fuera del duopolio.

Escenario 1: Tomamos los resultados de las elecciones de diputados del año 2013 usando el sistema binominal y los comparamos con los resultados que se hubiesen obtenido usando el nuevo sistema, es decir, agrupando los resultados según la nueva distribución distrital y calculando el número de diputados que habrían sido electos usando el sistema d'Hont propuesto por el gobierno.

En la Tabla 1 se muestran los resultados reales del año 2013 ocupando el sistema binominal. Se observa que las dos únicas listas sobre-representadas son las de la Nueva Mayoría y la Alianza. Al sumar ambos índices de Distorsión (8.13 y 4.59) obtenemos que el duopolio tiene una sobre-representación de 12.72%. En cuanto a la Inclusividad se observa que fueron electos 4 diputados por fuera del duopolio.

Tabla 1. Distorsión por coalición sistema binominal 2013

Lista	% Votos	# Diputados Electos	% Diputados Electos	% Distorsión Binominal	Situación
Nva. Mayoría	47,70	67	55,83	8,13	Sobre-representada
Alianza	36,24	49	40,83	4,59	Sobre-representada
PRI	1,16	0	0	-1,16	Sub-representada
PH	3,36	0	0	-3,36	Sub-representada
IGU y EV	2,78	0	0	-2,78	Sub-representada
PRO y PL	5,43	1	0,83	-4,6	Sub-representada
Indep	3,32	3	2,5	-0,82	Sub-representada
Total	100	120	100		

Fuente: Elaboración propia con datos electorales entregados por SERVEL.

Dado los resultados anteriores, si el nuevo sistema electoral fuera más proporcional e inclusivo que el binominal, cabría esperar que el Índice de Distorsión del duopolio disminuyera mientras que el número de diputados extraduopolio aumentara.

La Tabla 2 presenta los resultados que se habrían obtenidos en las elecciones del 2013 si se hubiese usado el nuevo sistema propuesto y calculamos el índice de distorsión resultante.

Tabla 2. Distorsión por coalición nuevo sistema electoral

Lista	% Votos	# Diputados Electos	% Diputados Electos	% Distorsión Nuevo Sistema	Situación
Nva. Mayoría	47,7	87	56,13	8,43	Sobre-representada
Alianza	36,24	63	40,65	4,4	Sobre-representada
PRI	1,16	0	0	-1,16	Sub-representada
P H	3,36	0	0	-3,36	Sub-representada
IGU y EV	2,78	0	0	-2,78	Sub-representada
PRO y PL	5,43	2	1,29	-4,14	Sub-representada
Indep	3,32	3	1,94	-1,39	Sub-representada
Total	100	155	100		

Fuente: Elaboración propia con datos electorales entregados por SERVEL.



Como se observa en la Tabla 2, con el nuevo sistema electoral, el duopolio mantiene un alto índice de Distorsión. La lista de la Nueva Mayoría aumenta a un 8.43%, mientras que la lista de la Alianza disminuye levemente a un 4.40%. Sumando ambas cifras, el índice de Distorsión, en este caso de sobre-representación del duopolio, lejos de disminuir, aumenta a un 12.83%.

Por otra parte, al analizar la Inclusividad se observa que con el nuevo sistema electoral las listas extra-duopolios aumentan solo en un diputado electo, correspondiente a Marisela Santibáñez (PRO) en el nuevo distrito 14. Cabe recordar que en las elecciones recién pasadas, Marisela Santibáñez obtuvo la primera mayoría de su distrito y sin embargo, por el efecto perverso del sistema binominal, no resultó electa.

Por lo tanto, podemos concluir que en este escenario el nuevo sistema electoral corrige escasamente los niveles de inclusividad ausentes en el sistema binominal, y en cuanto la representatividad genera correcciones sólo entre las coaliciones del duopolio pero en los demás sectores prácticamente no se producen modificaciones sustanciales en su representatividad.

Escenario 2: Para este escenario agrupamos en una sola lista las votaciones de los partidos y coaliciones extraduopolio (PRO-PL, PH e Igualdad) y calculamos el N° de diputados electos según la nueva distribución distrital usando el sistema d'Hont y los comparamos con los resultados reales del 2013 usando el binominal.

Los resultados encontrados se entregan en la Tabla 3 y se puede apreciar que arrojan variaciones significativas, tanto en los niveles de Inclusividad como Representatividad.

Tabla 3. Distorsión coalición PRO-PH-IGU con nuevo sistema electoral

Lista	% Votos 2013	# Diputados Electos	% Diputados	% Distorsión
Nva Mayoría	47,7	84	54,19	6,49
Alianza	36,24	58	37,42	1,18
PH+PRO+IG	11,57	10	6,45	-5,12
PRI	1,16	0	0	-1,16
INDEP	3,32	3	1,94	-1,39
Total	100	155	100	

Fuente: Elaboración propia con datos electorales entregados por SERVEL.

La tabla anterior demuestra que en este escenario la distorsión disminuye considerablemente. En efecto, La Nueva Mayoría baja cerca de dos puntos porcentuales su nivel de distorsión, quedando con un 6.49% de sobre-representación, por su parte la Alianza disminuye cerca de cuatro puntos porcentuales con un 1.18% de sobre-representación. Así, en este escenario el duopolio baja del 12.72% de sobre-representación que tenía con el binominal a un 7.67%.

Respecto a la Inclusividad, la suma de la votación de estas tres listas alcanza un 11,57%, permitiendo la elección de 10 diputados, sumando un total de 13 diputados electos por fuera del duopolio, lo que es un aumento significativo de la Inclusividad.

En conclusión, el nuevo sistema electoral propuesto permitiría una representación parlamentaria significativa para una lista extraduopolio que alcanzara una votación superior al 11% a nivel nacional.

Ahora bien, sabemos muy bien que en política lo electoral no es aritmético y que en ningún caso es posible conocer los resultados precisos previa aplicación de una norma. Sin embargo, conociendo las limitaciones de cualquier modelo, las simulaciones realizadas permiten dimensionar los límites y los nuevos escenarios que se abren para los sectores extra duopolio con esta propuesta de modificación del sistema binominal.



6.- Conclusiones: Dado todo lo planteado y analizado, podemos concluir que el proyecto de reforma al sistema electoral está lejos de ser un sistema proporcional e inclusivo como fue definido por la presidenta Bachelet. No obstante lo anterior, el hecho que se termine con el empate que el binominal forzaba entre las dos coaliciones mayoritarias es un avance destacable.

La existencia de 10 distritos con elección de 7 y 8 diputados permitiría una significativa representación parlamentaria de una tercera fuerza con una votación cercana al 11%, aunque el aumento en el tamaño de los distritos y en la cantidad de candidatos por listas juega en contra de tal posibilidad.

El proyecto no establece la existencia de mecanismos de entradas para las minorías significativas.

7. Propuestas:

- **Eliminación del Senado y el aumento de diputados para mejorar la proporcionalidad sin aumentar en gastos:** La existencia de dos cámaras legislativas (sistema bicameral) tiene su origen histórico en aquellas democracias nacientes en donde la aristocracia quiso mantener sus privilegios creando su propia cámara de representación (cámara alta o Senado) y dejando a la cámara baja para la representación de los comunes.

En el caso de Chile se supone que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley, por lo que no debieran existir privilegiados o aristocracia y, por tanto, no se justifica la existencia de una cámara especial distinta a la de los representantes o diputados.

Más aún, como ya se señaló, con el redistritaje propuesto, 8 de las 15 nuevas circunscripciones coinciden exactamente con un distrito. Es decir, en más de la mitad de las circunscripciones senatoriales, su territorio y universo electoral coincide exactamente con un distrito, ¿tiene sentido esto?

Por otro lado, la eliminación de 50 senadores permitiría bajar el gasto de la reforma que tanto reclama la derecha, e incluso permitiría adicionar, por ejemplo, 25 diputados para



mejorar la magnitud de algunos distritos (MD) y de esta forma optimizar la proporcionalidad e inclusividad de la reforma, sin aumentar gastos sino que – incluso - generando ahorros.

- **Mecanismo de entrada para minorías:** Toda democracia requiere de renovación y su propia transformación. En los sistemas mayoritarios se tiende a crear una clase política que se autorreproduce y ahoga cualquier intento de renovación. Por otro lado, en algunas minorías (no en todas) está el germen del cambio y la transformación, por tal razón, la existencia de mecanismos que permitan la representación de las minorías son esenciales para la buena salud de la Democracia.

Además, como ya se señaló, el respeto y la participación de las minorías es una parte consustancial de la propia definición de Democracia.

Por lo anterior, nos parece que un buen camino es recoger el mecanismo de corrección de proporcionalidad presente en la propuesta de reforma al binominal presentada por la Comisión Boeninger durante el primer gobierno de Bachelet.

Es decir, establecer que la coalición con mayor votación, entre todas las coaliciones sin representación parlamentaria y con votación superior al 1%, elija un número de diputados equivalente a su votación porcentual a nivel nacional.

De esta forma, a modo de ejemplo, si la lista F obtuvo el 2%, la G el 1% y la lista H logró el 3%, y todas ellas se quedaron sin representación parlamentaria, entonces, a través de este mecanismo, la lista H tendría derecho a una bancada parlamentaria equivalente al 3%, mientras que las listas F y G se mantendrían sin representación.

Cabe señalar que la propuesta de la comisión Boeninger apuntaba a corregir la proporcionalidad de todas las listas, no sólo la de las minorías. Ahora bien, y dado que en



esta propuesta la proporcionalidad intraduopolio ya está resuelta, recogemos el mecanismo sólo para las minorías.

- **Límites a la reelección:** Por razones similares a las del punto anterior, se hace necesario colocar límites a la reelección parlamentaria. Actualmente hay parlamentarios que cumplirán 24 años como legislador, situación a todas luces exagerada. Nos parece que una norma que impida ejercer tres periodos sucesivos, es una norma que aúna dos criterios importantes: por un lado premia a quiénes hacen una buena labor parlamentaria y sus electores desean su reelección, y simultáneamente establece un límite razonable de dos periodos ejerciendo sus labores legislativas.

Permitida la reproducción total o parcial del presente estudio, citándolo como Fundación Moebius (2014), *Análisis Reforma al Sistema Binominal*.