



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

REEMPLAZO DEL BINOMINAL: APRENSIONES ANTE EL SENADO

- El sistema electoral binominal, ocupado para las elecciones parlamentarias, genera una desproporcionalidad que ha favorecido principalmente a la Concertación/Nueva Mayoría, ya que en 4 oportunidades se han visto más favorecidas que los otros pactos.
- La propuesta presentada por el Ejecutivo, según simulaciones de la última elección, no genera cambios significativos en la composición de fuerzas, aunque aumenta ligeramente la desproporcionalidad a favor de la Concertación/Nueva Mayoría.
- Las donaciones reservadas y de empresas son una forma de expresión y participación política, donde el eliminarlas genera incentivos a represalias y extorsiones, además de disminuir la competencia y favorecer a los incumbentes.

En días recientes el proyecto de ley que reemplaza el actual sistema electoral para la elección de miembros del Congreso (Boletín N° 9326-07), ha pasado a segundo trámite constitucional ante el Senado. El diseño original propuesto se mantuvo sin cambios significativos en la Cámara de Diputados, fruto del acuerdo político del Gobierno con el movimiento Amplitud y diputados independientesⁱ.

MÁS INFORMACIÓN

<http://www.idea.int/political-finance/>

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.153partidospol%C3%8Dticosirifgmlll31.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.118reformasistemabinominal.pdf

<http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2011/09/ESTUDIO-SISTEMA-BINOMINAL-LYD-SEPTIEMBRE-20111.pdf>

Recordemos que en el proyecto se plantean 28 nuevos distritos que tienen de 3 a 8 escaños, y, en el caso de las nuevas 15 circunscripciones senatoriales, estas varían de 2 a 7 escaños. De este modo, la nueva Cámara de Diputados pasaría de los 120 diputados actuales a tener 155, y el Senado pasaría de 38 a 50ⁱⁱ.

Junto con lo anterior, sin embargo, diputados independientes presentaron algunas indicaciones el día mismo de la votación del proyecto en la sala de la Cámara, aprobándose dos normas particularmente preocupantes que modifican la Ley de Gasto Electoral (Ley N° 19.884): la eliminación de la figura de las donaciones reservadas, y la prohibición de que las empresas (personas jurídicas con fines de lucro) donen a la política. Subyacen a esta discusión reflexiones de fondo acerca de la



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

La eliminación de la figura de las donaciones reservadas y las empresas donen a la política son innovaciones negativas ya que aumentan las barreras de entrada a la competencia desde los incumbentes a sus potenciales desafiantes.

importancia de preservar la transparencia, el escrutinio y la integridad del proceso democrático, pero más importante aún, los medios regulatorios idóneos para lograrlo. En este sentido, como se mostrará, se trata de innovaciones negativas. Por lo demás, no hay que perder de vista, que imponer reglas de financiamiento a la política estrictas (limitar gastos o donaciones, prohibición de publicidad en la televisión o períodos cortos de campaña electoral), son todos ejemplos de aumento de barrera de entrada a la competencia desde los incumbentes a sus potenciales desafiantes, especialmente en países como Chile, donde ya existe evidencia de que el gasto electoral sí tiene impacto, y es favorable a los incumbentesⁱⁱⁱ.

Nuevamente será el Senado entonces, el lugar donde, esperando un nivel mayor de deliberación y escrutinio del proyecto de ley –y no el simple uso de la mayoría necesaria– se logre tener una mirada integral a esta reforma. Ésta no sólo se relaciona con el aumento de parlamentarios, la existencia de cuotas de género o el diseño de los distritos y circunscripciones (que ha permitido a la oposición, con razón, sostener que se trata de un “traje a la medida” de la Nueva Mayoría), sino que también con todos los detalles técnicos a la luz de nuestro régimen político, como también la evidencia.

En efecto, como hemos venido sosteniendo desde que esta discusión se instalara durante la administración anterior, y que también es el núcleo de la fundamentación de la propuesta de un sistema electoral mixto con base uninominal para la Cámara de Diputados (100 de 150 diputados) presentada recientemente por el Centro de Estudios Público^{iv}, no es neutral el actual régimen presidencial chileno. Avanzar hacia una mayor orientación mayoritaria del actual proyecto es fundamental^v. La literatura da cuenta de la mala combinación de un sistema presidencial con un sistema proporcional^{vi}, especialmente cuando, a diferencia de los proyectos de sistemas proporcionales contenidos tanto en el acuerdo DC-RN (2012) como en el proyecto del Presidente Piñera (2013), el proyecto del actual gobierno se acerca más a un sistema proporcional estricto.

En las 7 elecciones para la Cámara Baja con la actual fórmula electoral, desde 1989 a 2013, la Concertación/Nueva Mayoría se ha visto favorecida por el sistema en 4 elecciones.

Asimismo, desde la perspectiva de la evidencia, el Senado no puede caer preso de las consignas y los mitos que subyacen este debate, por ejemplo, el sesgo “pro-derecha” que tendría supuestamente el sistema binominal y la relación entre aumento de parlamentarios y el objetivo de corregir la desproporcionalidad del voto.

¿SESGO "PRO-DERECHA" DEL SISTEMA BINOMINAL?

Ministros de Estado y académicos han planteado de forma errada que el actual sistema proporcional binominal sobre representa al pacto de centroderecha. Samuel Valenzuela, por ejemplo, extrema el argumento 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”^{viii}. Sin embargo, como se puede observar en la Tabla N°1, en las 7 elecciones para la Cámara Baja con la actual fórmula electoral, desde 1989 a 2013, la Concertación/Nueva Mayoría se ha visto favorecida por el sistema en 4 elecciones (1989, 1997, 2001 y 2013), mientras que la Alianza se ha visto favorecida en los años 1993, 2005 y 2009.

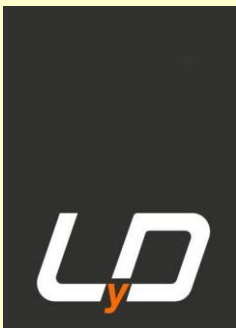
LA CONCERTACIÓN/NUEVA MAYORÍA HA SIDO MÁS FAVORECIDA CON EL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL

Tabla N° 1: Sobrerrepresentación de las 2 mayores coaliciones

Año	Alianza			Concertación/Nueva Mayoría		
	% Votos	% Escaños	(% de Escaños - % de Votos)	% Votos	% Escaños	(% 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	3,7
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
2013*	36,2	40,8	4,6	47,7	55,8	8,1

* Años en que la Concertación fue en pacto con el Partido Comunista.

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



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

Las simulaciones realizadas a la propuesta del gobierno con los últimos resultados electorales muestran un grado de desproporcionalidad parecido al sistema actual.

Por lo tanto, y como señalara Boeninger, muchos de los dichos en contra de la desproporcionalidad y la exclusión (y que la vinculan sólo al sistema binominal) son, en consecuencia, más que nada mediáticos y sin fundamentación empírica. 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”^{viii}. Actualmente esto ocurre con los votos de terceras fuerzas, como el PRI y el PRO. A su vez, el propio José “Pepe” 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 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 sólo levemente más sobrerrepresentada que la Concertación...”^{ix}.

En relación a lo anterior, se comprueba el juicio de John Carey respecto a que “la Concertación se ha beneficiado del sistema binominal prácticamente tanto como la derecha”^x; en consecuencia, no podemos esgrimir que el sistema binominal *per se* recompensa más a la segunda lista más votada que a la primera^{xi}, donde incluso los datos muestran que ha sido la primera mayoría, la Concertación, la que ha sido más favorecida con el actual sistema.

¿ LA NUEVA PROPUESTA DEL GOBIERNO GARANTIZA MAYOR REPRESENTATIVIDAD?

El planteamiento del Ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, es que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo es “proporcional inclusivo”, en el sentido que al cambiar el sistema electoral y aumentar la cantidad de diputados, se representa mejor las intenciones del electorado, terminando



con los empates, y se genera más inclusividad con la ciudadanía. El concepto de inclusivo es bastante debatible, ya que los sistemas electorales son fórmulas para transformar votos en escaños, y las simulaciones realizadas con los últimos resultados electorales muestran un grado de desproporcionalidad parecido al sistema actual, como se observa en la Tabla N°2.

LA DESPROPORCIONALIDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS NO CAMBIARÍA SIGNIFICATIVAMENTE CON LA NUEVA PROPUESTA DEL EJECUTIVO

Tabla N°2: Simulación elección 2013 (Con propuesta del Ejecutivo 2014)^{xii}

	Alianza	Nueva Mayoría	Independientes	Si tu quieres Chile Cambia
Escaños	63	87	3	2
% de escaños	40,6	56,1	1,9	1,3
% de votos	36,2	47,7	3	5
Desproporcionalidad	4,4	8,4	-1,1	-3,7

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

Por lo tanto, como fue mencionado, la diferencia entre el porcentaje de escaños y porcentaje de votos se mantiene, aunque variando marginalmente en beneficio de la Nueva Mayoría, y perjudicando marginalmente a la Alianza. Los candidatos independientes son quienes más pierden con la nueva fórmula en términos de su subrepresentación.

Al constatar que las cifras de desproporcionalidad del sistema no varían diametralmente, surge la inquietud respecto de si realmente el nuevo sistema estaría cumpliendo la promesa y expectativa generada por el Gobierno, de representar de manera más clara las corrientes políticas presentes en Chile. Perfectamente se podría plantear la pregunta de si el sistema no genera grandes cambios en la composición de fuerzas, para qué el aumento de parlamentarios.

Así, parecería que el nuevo sistema planteado no es más proporcional, ni más representativo ni más inclusivo.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

Perfectamente se podría plantear la pregunta de si el sistema no genera grandes cambios en la composición de fuerzas, para qué el aumento de parlamentarios.

DONACIONES RESERVADAS Y APORTES DE EMPRESAS: INNOVACIONES NEGATIVAS

Durante la votación en sala, diputados independientes presentaron diversas indicaciones, dos de las cuales consideramos especialmente negativas: eliminar la figura de las donaciones reservadas y la posibilidad de que las empresas (personas jurídicas con fines de lucro) puedan donar a las campañas.

Una de las innovaciones interesantes de la Ley N° 19.884 de 2003 –surgida tras el denominado acuerdo político Lagos-Longueira a comienzos del 2003 tras el escándalo MOP-Gate– fue el establecimiento de tres categorías de donaciones a las campañas electorales: anónimas, reservadas y públicas, distinguiéndose por el monto de los aportes y su grado de publicidad. En este sentido, el caso de las donaciones reservadas es particularmente interesante como un mecanismo que busca aumentar la integridad del proceso político, minimizando la captura de los donantes a los candidatos, por la vía de lograr que el candidato no sepa realmente si una persona le donó (o no) a su campaña. El mecanismo es inteligente: se separa en dos momentos la realización de la donación y su asignación entre una o más candidatos, y también se van separando las entregas de las donaciones al candidato en fases, combinándose todas ellas. Como ha planteado Salvador Valdés, obviamente es todavía un mecanismo perfectible^{xiii}.

Para los profesores de la Universidad de Yale, Ackerman y Ayres, probablemente dos de los autores que más han contribuido a pensar este mecanismo a nivel comparado, la clave es lograr el efecto “voto en urna secreta”^{xiv}. Para ellos lo que terminó el cohecho electoral (voto a cambio de dinero, o más precisamente, la introducción de votos marcados a cambio de dinero), fue la introducción al proceso electoral de la urna secreta. Ésta inhibe al agente corruptor saber con certeza si el elector votó o no por el candidato y, por tanto, hace imposible verificar el efecto del pago. Para Ackerman y Ayres este



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

Sólo el 22% (36 países) prohíben las donaciones de empresas, el 55% (74 países) no limita los montos de las donaciones a los partidos políticos ni a los candidatos.

principio debe también ser considerado en materia de donaciones a la política. Porque el principio de total publicidad, que en nuestro país se utiliza para las grandes donaciones (donaciones públicas), a pesar de ser intuitivamente deseable, genera una serie de externalidades negativas que pueden terminar inhibiendo algo sano para la democracia: la participación en política a través de las donaciones. Subyace, por lo demás, un derecho constitucional: la libertad de expresión política (el dinero es expresivo de la misma). En efecto, en un mundo de total publicidad el potencial de represalias y extorsiones es muy alto, sobre todo en un país donde el Estado licita muchos de sus servicios al sector privado. Basta pensar en el caso de periodistas líderes de opinión a los que de facto les estaría prohibido donar a los candidatos de su preferencia, a menos que se limitaran a donar bajo la modalidad anónima (20 unidades de fomento).

Por otra parte, en el caso de la prohibición a las empresas de donar, existe una evidente lesión a una serie de derechos constitucionales: libertad de expresión, de asociación, derecho de propiedad, etc. Pero hay una cuestión conceptual que es más de fondo: en este debate es importante tener presente que Chile no debe perder su esquema de financiamiento mixto (el aporte estatal a los partidos se da en la práctica a través de las campañas), puesto que permite el involucramiento de la sociedad civil y particulares con la política, y evita la captura de la política desde la propia política y el Estado. Al respecto, parece pertinente clarificar que a partir de la base de datos mundial sobre financiamiento electoral de IDEA Internacional^{xv} sólo el 22% (36 países) prohíben las donaciones de empresas, el 55% (74 países) no limita los montos de las donaciones a los partidos políticos ni a los candidatos(as). Y finalmente, apenas 29% (49 países) limita la cantidad de dinero que los partidos tienen permitido gastar (IDEA, 2013).

El debate de fondo en esta materia, saliendo de las consignas (“las empresas no votan”), y estableciéndose diseños que procuren velar por la integridad del proceso político, evitando la captura de los candidatos, dice relación con el dinero como recurso electoral. Entre nosotros, Carlos Peña, ha planteado el



tema medular. Escribiendo críticamente contra los límites al gasto electoral por el afán de buscar la igualdad en la competencia política, ha sostenido que el efecto es precisamente el contrario. Esta lógica es plenamente aplicable a la restricción de aportes a las empresas: “El efecto previsible de los límites es el de moderar la fuerza expresiva de quienes compiten –donde A se expresaba en el rango 3 y B en el rango 1, ahora A se expresará en el rango 2 y B en el rango 1– en vez de mejorar la calidad del debate. El resultado es un óptimo de Pareto al revés: usted perjudicó a uno y el otro quedó igual. Usted, sin embargo, podría argumentar que el candidato B del ejemplo no quedó igual porque acortó su distancia en recursos con A. Eso es verdad; pero eso se hizo a costa del electorado cuya capacidad de autogobierno debemos (...) mejorar^{xvi}”.

En el lenguaje del Tribunal Constitucional, se trata de una discusión de proporcionalidad: para alcanzar un fin legítimo (integridad del proceso electoral, mayores grados de igualdad en la competencia política, etc.) se debe utilizar el medio regulatorio menos lesivo de entre los disponibles. Así, si el problema es en realidad la baja participación de donaciones individuales, es posible pensar en un sistema que combina simplificarlas con incentivos públicos como propone Valdés^{xvii}, alterando así la relación donación entre empresas y personas naturales, pero no lesionando los derechos constitucionales de las empresas a participar políticamente.

CONCLUSIONES

Nuevamente surge el Senado como la instancia fundamental para evaluar en su mérito y deliberar con serenidad en torno a una reforma de gran relevancia como es el reemplazo del sistema electoral binominal, menos a la luz de las consignas y los mitos, y más pensando en los distintos debates técnicos, algunos de los cuales hemos desarrollado en este documento, la conexión sistémica con nuestro régimen político y la evidencia disponible.



ⁱ Nuestro análisis crítico al respecto en Tema Público N° 1.167 (2014): “Las omisiones del acuerdo sobre reforma electoral”, Libertad y Desarrollo. Disponible en: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.167reformaelectoralmlil.pdf

ⁱⁱ Recordemos que hoy existen 60 distritos que eligen 2 diputados (120), y 19 circunscripciones senatoriales que eligen 2 miembros (38; y considerando que Arica y Parinacota no elige).

ⁱⁱⁱ Ver Claudio Agostini (2012): “Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010”, en Francisco Díaz y Lucas Sierra: *Democracia con Partidos* (CEP/CIEPLAN).

^{iv} Ver Ricardo González y Lucas Sierra (2014): Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno”, *Propuestas de Política Pública*, N° 1, CEP. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_5641/doc/un_sistema_electoral_mixto_para_el_presidencialismo_chileno.html#_U_YggfI5OHA

^v Ver Tema Público N° 1.118 (2013), “Reforma al sistema binominal: la importancia de la orientación mayoritaria”, Libertad y Desarrollo. Disponible en: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.118reformasistemabinominal.pdf

^{vi} Ackerman sostiene, por ejemplo, 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 RP [representación proporcional]”. Bruce Ackerman (2007): *La nueva división de poderes* (Fondo de Cultura Económica) p. 40.

^{vii} 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.

^{viii} 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).

^{ix} 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

^x Carey, John (2006). Las virtudes del sistema binominal. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 N°1. p 6.

^{xi} Carey, John (2006). Las virtudes del sistema binominal. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 N°1.

^{xii} Las simulaciones tienen un problema de no asumir la endogeneidad de sus resultados con la fórmula electoral imperante. Es decir, estamos simulando resultados bajo la mecánica proporcional propuesta, pero que son el producto de una elección bajo sistema binominal, y sabemos que las planillas parlamentarias y la ingeniería electoral se adapta al sistema electoral imperante. Es probable que con un sistema proporcional, cambien las estrategias de diseño electoral a efectos de maximizar resultados con esta fórmula, y por ende, cambien los resultados. Sólo se ofrecen los resultados de la elección de diputados porque las elecciones senatoriales no son 100% concurrentes (circunscripciones pares e impares difieren de fechas de elección). Esto podría contaminar los resultados y su interpretación, en cuanto, no se pueden simular resultados electorales que corresponden a tiempos electorales distintos.

^{xiii} Salvador Valdés (2012): “Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política”, en Francisco Díaz y Lucas Sierra: *Democracia con Partidos* (CEP/CIEPLAN).

^{xiv} Bruce Ackerman e Ian Ayres (2003): *Voting with Dollars* (Yale University Press).

^{xv} Ver <http://www.idea.int/political-finance/>



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.172

22 de agosto 2014

^{xvi} Peña, Carlos (2002): “El sonido del dinero. El gasto electoral y la libertad de expresión”, en 87 *Estudios Públicos* (CEP) p. 166.

^{xvii} Valdés (2012) pp. 359-60.