

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA POLÍTICO: NECESARIA, PERO INSUFICIENTE

- La reforma electoral de 2015 provocó un aumento de la fragmentación política en nuestro Congreso Nacional sin precedentes. Esta proliferación de partidos políticos con representación parlamentaria ha redundado en el deterioro de la estabilidad y gobernabilidad que ofrece nuestro sistema político. En este contexto, que existan intentos por reformar el sistema es valorable.
- La reforma que, de acuerdo a lo trascendido en prensa, solo incorporaría habilitar un umbral de votación mínima de 5% para el acceso a la representación en la Cámara de Diputados y una norma para que los parlamentarios militantes de partidos, pierdan el escaño en caso de renunciar a su militancia, parece insuficiente, ya que omite el problema central: el déficit de una orientación mayoritaria de nuestro sistema electoral vigente.
- Dentro de las omisiones, las propuestas que han estado sobre el tapete, soslayan la necesidad de reducir el número de escaños a asignar por distrito, que es la forma más directa y eficaz de atacar el fenómeno de la fragmentación política. Asimismo, no hay mención alguna a una revisión del robusto sistema de financiamiento público a la actividad política y electoral, el que también, ha actuado como incentivo a la proliferación de las denominadas “pymes políticas”, entendidas como agrupaciones que actúan con un fin más pecuniario que de representación de ideas.

La reforma al sistema político es una de las iniciativas legislativas más importantes que debe realizar el país ya que constituye una pieza clave para mejorar las condiciones institucionales actuales que impiden u obstaculizan el desarrollo. El sistema político vigente, fragmentado, bloqueado y polarizado, a raíz de la reforma al sistema electoral de 2015 que introdujo un sistema proporcional, ha redundado en un deterioro de la calidad de la política, pero también en un déficit de gobernabilidad.

Atendido a este problema de nuestro sistema democrático es que un grupo de parlamentarios se encuentra impulsando un conjunto de medidas revisitadas del trabajo realizado por la Comisión Experta del Proceso Constitucional en 2023 orientadas a introducir correcciones en nuestro sistema político y electoral.

Según ha trascendido en prensa, serían dos las normas que se plasmarían en una moción parlamentaria impulsada desde el Senado de la República: (i) la introducción

de un umbral de 5% de los votos a nivel nacional a los partidos políticos para acceder a la representación parlamentaria en la Cámara de Diputados, con un régimen de transitoriedad que establecería un requisito de un 4% para el primer periodo electoral y (ii) la pérdida del escaño en el caso de la renuncia a un partido político de aquellos representantes que hubieran sido militantes de esa tienda al momento de ser electos.

Siendo la reforma al sistema político fundamental y necesaria para enmendar el rumbo de fragmentación que prima en nuestro Congreso Nacional, la moción parece insuficiente al no abordar el aspecto medular del problema de la fragmentación: la elevada magnitud de distrito (número de escaños a asignar por unidad electoral) que posee nuestro sistema.

La reforma, debiera priorizar el avanzar hacia un sistema electoral de orientación mayoritaria, es decir, que establezca incentivos claros a la formación de mayorías y asegure mayor representatividad, competencia y gobernabilidad.

DIAGNÓSTICO

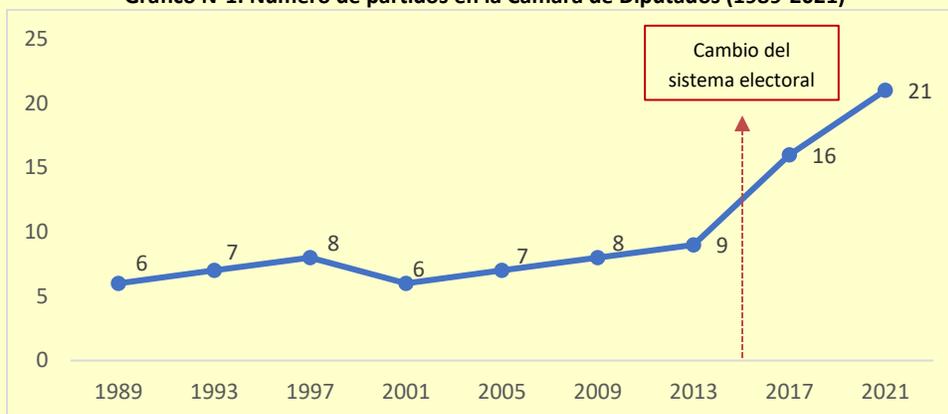
La introducción del sistema proporcional vigente a contar de su aprobación en el año 2015 y aplicado para la primera elección parlamentaria de 2017, produjo significativos efectos que se han acrecentado con el tiempo en el sentido de deteriorar nuestra gobernabilidad, fragmentar nuestro sistema de partidos y estimular la polarización ideológica.

La ciencia política advirtió hace décadas las dificultades que representa la combinación de sistemas electorales proporcionales con sistemas presidencialistas, como el chileno. Esta “difícil combinación” documentada en la literaturaⁱ fue desestimada por los impulsores y responsables de la reforma de 2015, de hecho, la reforma electoral de la ex Presidenta Bachelet aseguraba en el mensaje presidencial que la habilitó: *"seguirán existiendo incentivos para que los partidos políticos se agrupen en grandes conglomerados y no se producirá una fragmentación excesiva en la representación política"*ⁱⁱ. La realidad ha demostrado que aconteció precisamente lo contrario.

El aumento en los niveles de fragmentación del sistema de partidos ha repercutido en la gobernabilidad del país, las cifras hablan por sí solas. El número de partidos en la Cámara de Diputados ha experimentado un alza sostenida en el tiempo, tendencia apalancada principalmente por el cambio en el sistema electoral (ver Gráfico N°1).

EL NÚMERO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA HA EXPERIMENTADO UN ALZA SOSTENIDA

Gráfico N°1: Número de partidos en la Cámara de Diputados (1989-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servel.

A lo anterior, se suma el hecho de que hay 42 diputados independientes, vale decir, que no militan en ningún partido político, constituyendo, a lo menos numéricamente, la “bancada” más grande de la Cámara. A su vez, de los actuales 155 diputados, 32 fueron electos con menos del 5% de los votos, lo que equivale a uno de cada cinco congresistas, siendo la fórmula electoral proporcional la que estimula esta dinámica.

OBJETIVOS DE UN BUEN DISEÑO ELECTORAL QUE LA REFORMA DEBIERA CONSIDERAR

Un buen sistema electoral debiera incorporar y equilibrar dentro de su matriz de propósitos los siguientes componentes:

- Eficacia gubernamental: producir incentivos para la formación de mayorías que faciliten la implementación de un programa de gobierno.
- Estabilidad política: favorecer la estructuración de grandes bloques de representación con disenso programático e ideológico, pero consenso respecto de las reglas comunes del juego democrático.
- Representatividad: reflejar con claridad la correlación de fuerzas políticas existente en el país.
- Simpleza: propiciar que la transformación de votos en escaños obedezca a una operación sencilla, con pocas distorsiones y así los ciudadanos vean con meridiana claridad cómo sus preferencias se traducen en el acceso a cargos por parte de sus representantes.

- Competitividad electoral: promover elecciones que estimulen la mayor oferta programática posible y la incertidumbre respecto del resultado sea siempre un factor garantizado.
- Vínculo electorado-representante: facilitar que los electores conozcan y se involucren activamente con sus representantes.

Una mirada sinóptica de nuestro sistema electoral vigente permite plantear que, en prácticamente todas las dimensiones relevantes, la evaluación de nuestro sistema es deficitaria.

LA PROPUESTA DE LOS SENADORES

De acuerdo a la información expuesta en prensa, se ha estado trabajando en una moción parlamentaria orientada a modificar aspectos del sistema político. El objetivo sería atenuar la fragmentación y combatir el fenómeno del discolaje o “transfugismo” parlamentario. Para eso se propondrían las siguientes iniciativas:

1. Barrera de entrada para integrar la Cámara de Diputados. Se plantea que solo los partidos políticos que alcancen al menos el 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, tendrán derecho a participar en la atribución de escaños en dicha Cámara. Con la excepción del partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente elegidos en dicha elección parlamentaria y los senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección. Los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños, a partir de la aplicación de esta regla, se asignarán a los partidos del pacto que sí cumplan con los requisitos para integrar la Cámara de Diputados, de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos en el respectivo distrito electoral.

Esta norma tendría una adecuación transitoria para la primera elección, reduciendo el umbral a un 4% o un número de parlamentarios equivalentes, desde ocho a cuatro. Estimamos que esta propuesta pese a ser necesaria, no es suficiente para, por sí sola, actuar como una herramienta de contención a la fragmentación política. Fundamentalmente, porque será fácil de sortear mediante comportamiento estratégico de los partidos políticos más pequeños, específicamente a través de la cláusula eximente de la elección de 8 parlamentarios, que incluye a senadores.

2. Renuncia al escaño al renunciar al partido. La propuesta plantea que cesará en su cargo el diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado

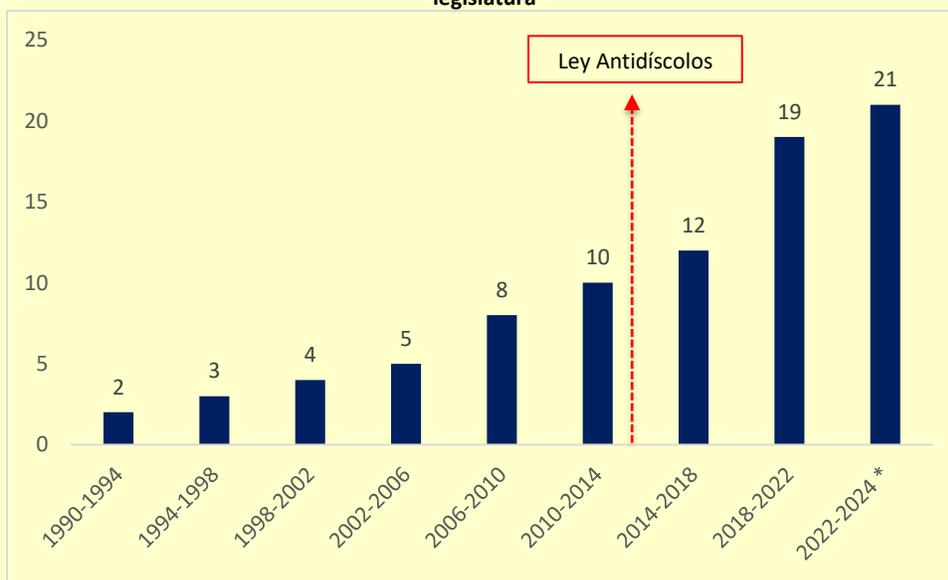
su candidatura. Asimismo, se propone que quedará impedido de asumir un cargo parlamentario el diputado o senador electo que posteriormente a su elección renuncie al partido que declaró su candidatura.

Esta fórmula desconoce el hecho de que en nuestro sistema las personas votan por personas. El mandato está centrado en el individuo, el que puede estar mediado o no por un partido político, pero el mandato opera en lógica individualizada. A diferencia de la lógica de países que poseen sistema de elección mediante lista cerrada/bloqueada. Renunciar a un partido político es una opción legítima, y deben ser los propios electores quienes debieran juzgar esta conducta ante las urnas, mas no el partido.

La forma más adecuada de abordar el problema del discolaje o “transfuguismo” es mediante una reevaluación de la denominada “ley anti díscolos”, perfeccionándola o robusteciéndola, porque ésta, en lugar de frenar la escalada discolaje, más bien actuó como una forma de sincerar esta dinámica (ver Gráfico N°2). Asimismo, se deben explorar medidas que desincentiven la renuncia a los partidos por parte de parlamentarios electos reformando la dinámica propia del trabajo en el Congreso.

LA “LEY ANTI DÍSCOLOS”, EN LUGAR DE FRENAR LA ESCALADA DISCOLAJE, MÁS BIEN ACTUÓ COMO UNA FORMA DE SINCERAR ESTA DINÁMICA

Gráfico N°2: Número de renunciias de diputados a su militancia en la Cámara de Diputados, por legislatura



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servel.

* Considera datos hasta la fecha.

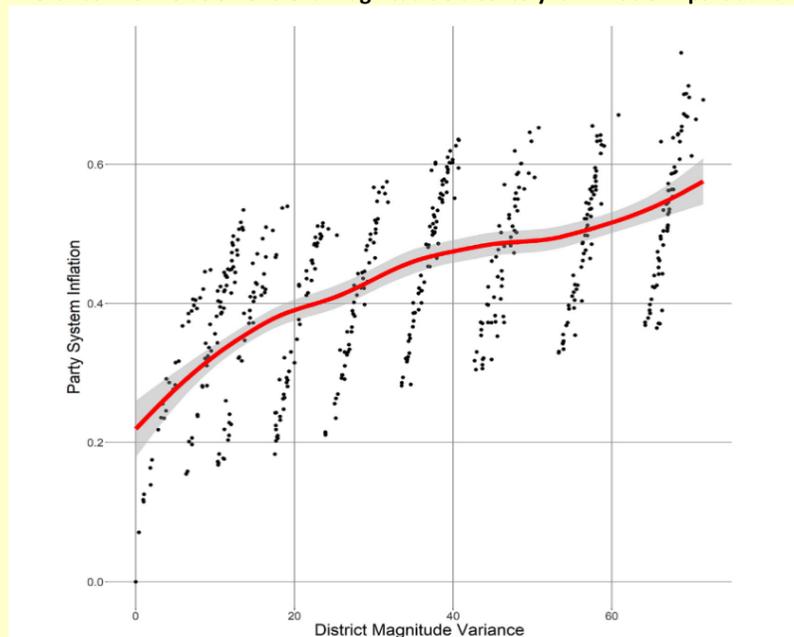
¿QUÉ OTRAS MEDIDAS SE REQUIEREN PARA AVANZAR EFECTIVAMENTE EN UN MEJOR SISTEMA ELECTORAL?

1. La necesidad de disminuir la magnitud distrital.

La manera más directa y eficaz de abordar el problema de la excesiva fragmentación en nuestro sistema político es el de reducir la magnitud de distritos por unidad electoral, al ser el número de escaños a repartir un determinante estadísticamente significativo del número de partidos, como se ve en el Gráfico N°3 (Barceló y Muraoka, 2018). Y de acuerdo a lo planteado por el politólogo Gary Coxⁱⁱⁱ, al tener distritos de menor tamaño, se generan incentivos que promueven la competencia centrada en el votante promedio, lo que se traduce en niveles más bajos de polarización.

LA MANERA MÁS DIRECTA Y EFICAZ DE ABORDAR EL PROBLEMA DE LA EXCESIVA FRAGMENTACIÓN ES REDUCIR LA MAGNITUD DE DISTRITOS POR UNIDAD ELECTORAL

Gráfico N°3: Relación entre la magnitud de distrito y la “inflación” partidaria



Fuente: Barceló, J y Muraoka, T. (2018). The effect of variance in district magnitude on party system inflation. En *Electoral Studies*. Volume 54, August 2018, Pages 44-55.

En la actualidad, las propuestas de reforma al sistema político que se ha expuesto en la opinión pública y que se traducirían en la presentación de una moción parlamentaria, soslayan esta definición fundamental, orientada a reducir el número de escaños a repartir por unidad electoral. Esta reducción del número de escaños por distrito podría lograrse a través de una redistribución de los mismos, o de la

eliminación de escaños en aquellos distritos que poseen una sobre representación relativa, en términos del tamaño de población.

2. Revisión de las normas del financiamiento a la política.

Otra de las omisiones relevantes dice relación con las disposiciones relativas al financiamiento de la actividad política. A contar del año 2016, se habilitó un robusto esquema de financiamiento público a la actividad política que introdujo más incentivos al surgimiento de candidaturas y agrupaciones en búsqueda de los recursos económicos asociados al financiamiento público. Al respecto, una de las normas que se discutieron en el anterior proceso constitucional, abordaba esta problemática, proponiendo condicionar el financiamiento público vía reembolso electoral a la obtención de un umbral mínimo de votación del 1% a nivel nacional.

Es de esperar que la reforma que se propondrá también se haga cargo de incorporar algún método de desincentivo al fenómeno de las “pymes políticas”.

CONCLUSIONES

Pese a que es positivo que el diagnóstico crítico hacia la reforma electoral de 2015 se traduzca en una moción parlamentaria para combatir fenómenos como la excesiva fragmentación de nuestro Congreso Nacional, el enfoque que los actores políticos estarían adoptando parece insuficiente.

En lugar de atacar el fenómeno de la fragmentación de un modo más directo y eficaz a través de la reducción del número de escaños a asignar por distrito o de revisar nuestro generoso sistema de financiamiento público a la actividad política que ha creado incentivos a la proliferación de candidaturas presidenciales y agrupaciones partidarias, la propuesta se centra en corregir aspectos que por sí sola podría ser incapaz de solucionar. Aquello, podría resultar problemático no sólo por el hecho de consolidar la matriz de nuestro sistema electoral vigente, sino porque también podría provocar un efecto de defraudación de expectativas que solo abona a continuar erosionando la credibilidad de la política.

i Mainwaring, S (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, *Comparative Political Studies* 26 (2) y Ackerman, B. (2007). *La Nueva División de Poderes*. Fondo de Cultura Económica.

ii Proyecto de ley Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Boletín 9326-07. p. 9.

iii Cox, Gary W., 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, New York y Cox, Gary W., 1999. Electoral rules and electoral coordination. *Annual. Rev. Polit. Sci.* 2 (1), 145–161.