

Hacia un Sistema Político Excesivamente Permisivo

Mauricio Morales

**Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales**

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 11 / 2014

Santiago, Diciembre 2014

Este documento fue elaborado para el Proyecto “Reforma Política en Chile: Agenda y Actores”, en cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

Hacia un Sistema Político Excesivamente Permisivo

Mauricio Morales

Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales

El gobierno se ha embarcado en un profundo proceso de reformas políticas. Por un lado, la reforma al sistema electoral binominal. Siendo un sistema electoral proporcional, el binominal es extraordinariamente restrictivo. En cada distrito se eligen dos diputados y las coaliciones sólo pueden competir con un máximo dos candidatos. Por tanto, la oferta es limitada. La reforma avanza en una mayor proporcionalidad, estableciendo distritos que reparten entre 3 y 8 escaños. En el Senado, el binominal sobrevivirá en algunas regiones del norte y del sur, pero aumentando los escaños en la zona central. Esta reforma, además, incluye una rebaja en las barreras de entrada para inscribir candidaturas independientes y nuevos partidos.

La segunda reforma corresponde al financiamiento público de los partidos. Ante la evidente desigualdad en el acceso a recursos, el gobierno ha decidido impulsar una reforma que incluye un aporte basal permanente para los partidos. Esto, a fin de nivelar la cancha de la política. A lo anterior se suma la prohibición de que empresas y organizaciones con y sin fines de lucro puedan donar a las campañas. Con esto se espera reducir el efecto del dinero en la política y evitar que algunos partidos y candidatos ganen nada más que por una mayor disposición de recursos.

Aunque ambas reformas van en la dirección correcta, se requiere de importantes y urgentes correcciones. En lugar de mejorar la democracia, los proyectos- tal como están- podrían avanzar irresponsablemente hacia un sistema muy permisivo. Es adecuado abrir los distritos para generar más competencia y una mejor representación, pero el plan del gobierno exagera. Al reducir tan significativamente las barreras de entrada, no es descartable que se produzca una explosión de partidos, más aún si la reforma al financiamiento de los partidos- hasta ahora en discusión- podría llegar a incluir un aporte basal permanente para todos.

1- Fragmentación partidaria

En un sistema más proporcional aumentará la oferta de candidatos. Las coaliciones podrán presentar un candidato adicional en función del número de escaños a repartir en cada distrito y circunscripción. Si un distrito reparte 5 escaños, entonces cada coalición podrá presentar hasta 6 candidatos. Esto suena muy razonable: a más oferta, más movilización de electores y,

eventualmente, más participación. El problema es que el proyecto, además, busca rebajar las barreras de entrada para independientes y para nuevos partidos. Esto estimulará innecesariamente la fragmentación, avanzando hacia un sistema en exceso permisivo. La nueva normativa establece que los partidos podrán formarse en las regiones con un porcentaje de firmas de 0,25% tomando como universo el número de electores que sufragó en la última elección de diputados. La legislación anterior tenía una normativa diferente:

- a) Se necesitaba el 0,5% de firmas (afiliados) en función del electorado que hubiese sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde este partido se constituyera.
- b) Para constituirse, los partidos debían seguir este proceso en al menos ocho regiones del país, o en un mínimo de tres de ellas.

La nueva normativa, en cambio, y como señalamos, reduce la exigencia (de 0,5% a 0,25%), y permite que los partidos puedan formarse en una sola región. Adicionalmente, se hará más “difícil” su disolución. En la normativa actual, se establece- entre otras causales de disolución- que el partido no alcance el 5% de los votos válidamente emitidos en las regiones en que esté constituido. La propuesta del gobierno es reducir esa barrera al 2,5% y, además, establecer la posibilidad de no disolución si el partido obtiene al menos dos representantes en el Congreso.

Hay que subrayar que la participación electoral ha venido a la baja. Como el cálculo para inscribir candidaturas y nuevos partidos se hace con base en los votos emitidos y válidamente emitidos, entonces las exigencias serán aún menores. Un partido podrá constituirse con pocas firmas. Por tanto, podrán surgir partidos regionales con mayor facilidad. El gráfico 1 muestra la distribución de la participación en la última elección presidencial por región. Claramente, la participación fue más baja en las zonas extremas del país. En el norte se asiste a un preocupante proceso de balcanización de la política, caracterizado por un incremento de la fragmentación y por la pérdida de arraigo de los partidos tradicionales. Por tanto, el hecho de reducir las barreras de entrada para formar nuevos partidos y estimular la presencia de independientes, produce más dudas que certezas.

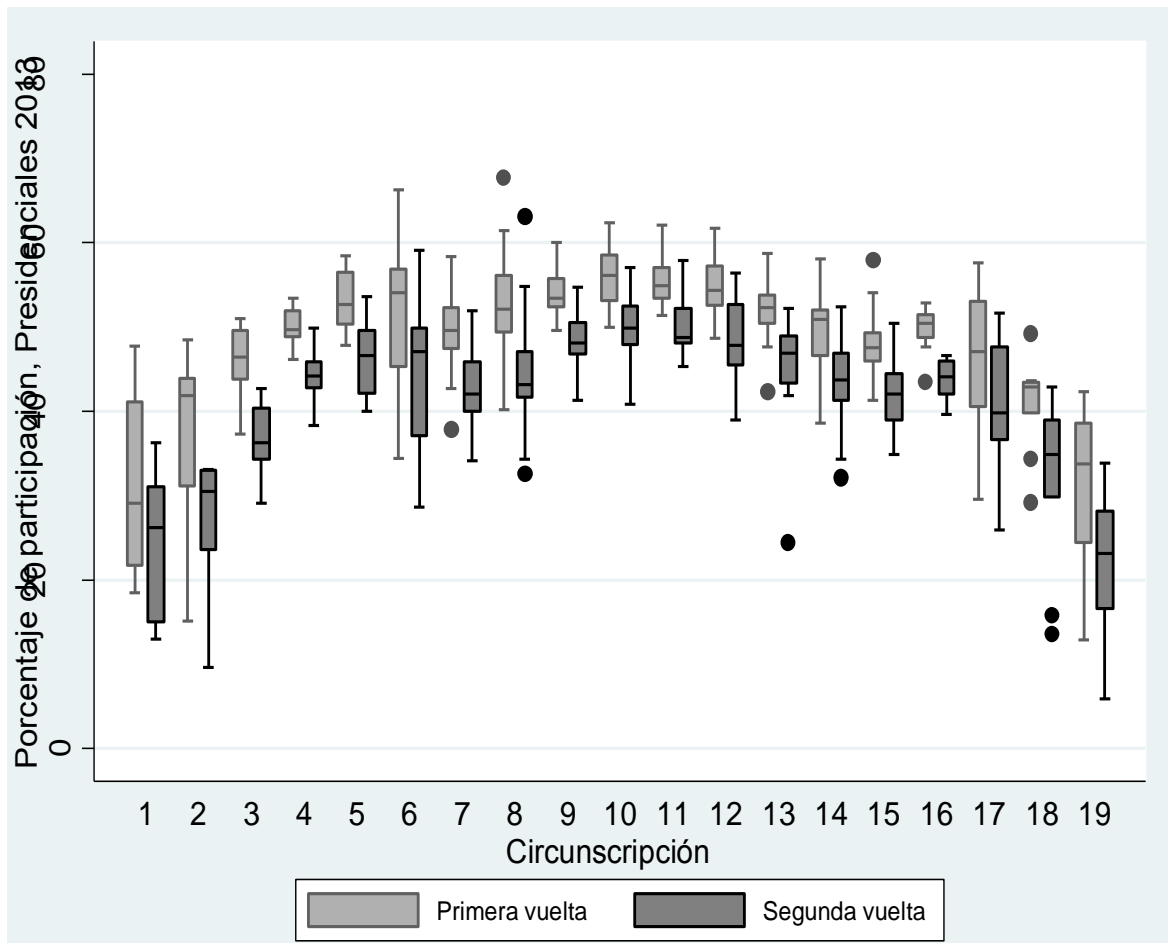
¿Es esto compatible con la estabilidad de régimen?, ¿es posible combinar un sistema presidencial con un multipartidismo exacerbado? Aunque el presidencialismo puede convivir perfectamente con sistemas multipartidistas, otra cosa es que lo haga con sistemas de partidos atomizados. Es decir, demasiados partidos y con un congreso desmedidamente variopinto. Un congreso multicolor podría atentar contra la estabilidad de las coaliciones, elevando el número de actores de chantaje y pudiendo- dado el caso- bloquear la agenda del ejecutivo.

Lo recomendable, entonces, pasa ya sea por mantener las barreras de entrada o, incluso, por aumentarlas. Ya es suficiente con abrir los distritos y generar más oportunidades para partidos pequeños vigentes y para independientes. No es razonable pensar en que las regiones estarán

“mejor” representadas sólo por la presencia de un partido que ahí se organice. La tabla 1 sintetiza los cambios que se proponen con la reforma comparando con la norma existente. Dividimos esa tabla de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Inscripción de independientes.
- b) Inscripción (formación de partidos).
- c) Territorio necesario para inscribir un partido.
- d) Reglas para decretar la disolución de un partido. Aquí sólo señalamos las que dicen relación con el desempeño electoral de los partidos.

Gráfico 1. Participación electoral en las presidenciales 2013 por región



Fuente: Elaboración propia datos de www.servel.cl

Tabla 1. Reducción de las barreras de entrada para partidos e independientes

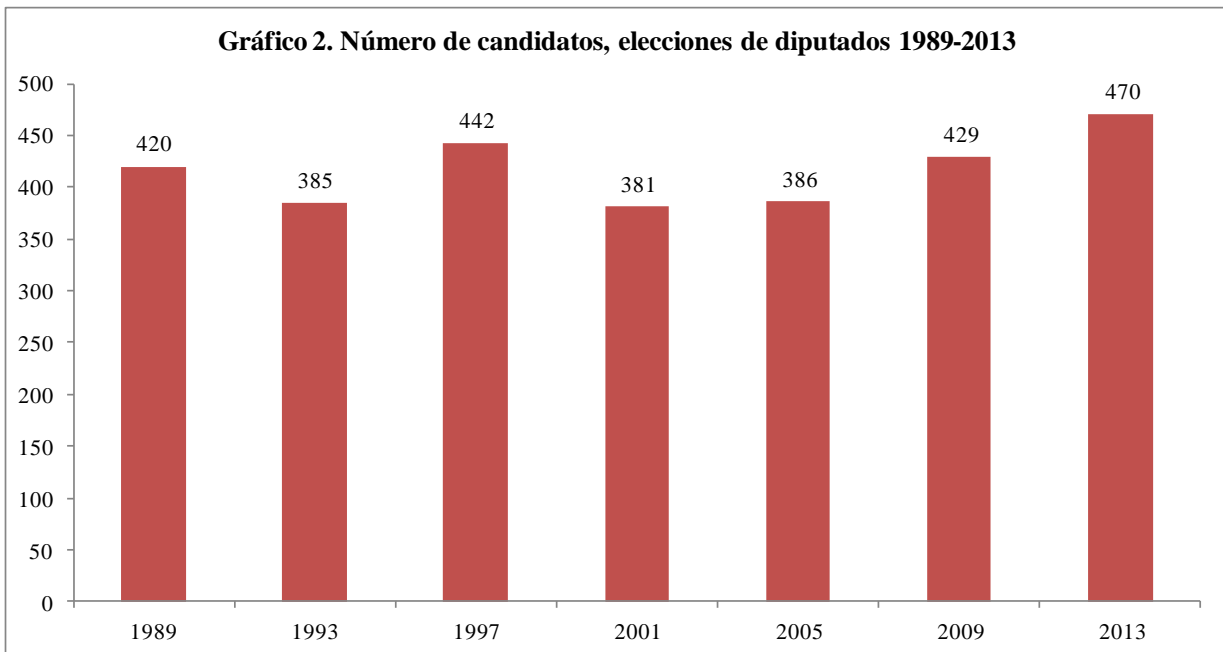
Temática	Normativa actual	Normativa sugerida
Inscripción independientes	0,5% de las firmas (o patrocinio) en función del número de sufragantes por distrito o circunscripción en la elección previa.	0,25 de las firmas (o patrocinio) en función del número de sufragantes por distrito o circunscripción en la elección previa.
Inscripción partidos	0,5% de firmas (afiliados) en función del número de sufragantes por distrito o circunscripción en la elección previa.	0,25 (afiliados) en función del número de sufragantes por distrito o circunscripción en la elección previa.
Territorio de inscripción	A lo menos 8 de las regiones en que se divide políticamente el país, o un mínimo de 3 regiones que sean geográficamente contiguas.	Basta que el partido se constituya en una región.
Disolución partidos	Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones, o en cada una de a los menos tres regiones contiguas.	Por no alcanzar el 2,5 por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones, o en cada una de a los menos tres regiones contiguas. No obstante, si un partido político no logra este porcentaje, conservará su calidad siempre y cuando elija al menos dos congresistas.

Fuente: Elaboración propia

2.- Costos de información

Si se aprueba la reforma al sistema electoral binominal, los nuevos 28 distritos repartirán entre 3 y 8 escaños. Cada región, en tanto, será una circunscripción senatorial, repartiendo entre 2 y 7 escaños. Esto producirá un aumento natural de la oferta de candidatos. En la última elección de diputados compitieron 470. Con la reforma, esa cifra probablemente se duplique. Esto, no sólo porque habrá 155 escaños disponibles, sino porque los distritos serán más grandes y las coaliciones podrán presentar un candidato adicional al número de escaños a repartir en cada distrito y circunscripción.

La tabla 2 muestra los distritos nuevos construidos sobre la base de los distritos existentes. A cada distrito va asociado un número de escaños y de electores y, en la última columna, se divide el número de electores por el número de escaños a repartir. Efectivamente, el sistema se hace más permisivo, abriendo la puerta para independientes y partidos nuevos. Esto no está necesariamente mal. El problema es llevar la reforma al extremo. Es suficiente, como se señaló más arriba, que el sistema electoral permita la expresión de distintas posturas ideológicas, pero sin estimular innecesariamente la fragmentación.



Fuente: Elaboración propia datos de www.servel.cl

Tabla 2. Distritos nuevos, distritos de origen y electores

DISTRITO	DISTRITOS DE ORIGEN	ELECTORES	M	M/ELECTORES
1	1	168729	3	56243
2	2	215864	3	71955
3	3 Y 4	412322	5	82464
4	5 Y 6	221707	5	44341
5	7, 8 Y 9	530337	7	75762
6	10, 11 Y 12	702701	8	87838
7	13, 14 Y 15	756928	8	94616
8	16 y 20	903675	8	112959
9	17, 18 y 19	811989	7	115998
10	21, 22 y 25	846823	8	105853
11	23 y 24	601907	6	100318
12	26 y 29	774712	7	110673
13	27 y 28	595575	5	119115
14	30 Y 31	653357	6	108893
15	32 Y 33	396938	5	79388
16	34 Y 35	298643	4	74661
17	36, 37 Y 38	526083	7	75155
18	39 Y 40	282398	4	70600
19	41 Y 42	436880	5	87376
20	43, 44 Y 45	748782	8	93598
21	46 Y 47	460489	5	92098
22	48 Y 49	270554	4	67639
23	50, 51 Y 52	489603	7	69943
24	53 Y 54	306595	5	61319
25	55 Y 56	294474	4	73619
26	57 Y 58	376025	5	75205
27	59	91321	3	30440
28	60	151855	3	50618

Fuente: Elaboración propia con base en el Mensaje presidencial 976-362.

Fuera de reducir las barreras de entrada, hoy se discute sobre el financiamiento basal de los partidos. Imaginemos que el gobierno decida financiar a todos los partidos por igual. Si esto efectivamente sucede, no sólo existirá un sistema más permisivo para formar partidos, sino que además los nuevos partidos contarán con un financiamiento inmediato. Esta es la peor opción. Los incentivos estarían mal instalados. En lugar de premiar el esfuerzo electoral de los partidos, se estaría respaldando la capacidad de un puñado de personas para recolectar firmas. Esto sería nefasto para la democracia. Formar un partido político se transformaría en un negocio. Además, se ha dicho que para financiar a los partidos el fisco tiene suficientes recursos en las arcas

públicas. Como está votando poca gente, entonces el fisco queda con dinero disponible para solventar estos gastos. A menos participación, menos devolución hacia los candidatos. Si esto es cierto, la situación es grave. Llegaríamos al absurdo de financiar la política debido al desplome de la participación. En otras palabras, estaríamos desvistiendo un santo para vestir otro. Los partidos contarían con los recursos suficientes para sobrevivir debido a que el estado proveería de financiamiento, y tal financiamiento sería posible gracias a la baja participación electoral.

Debido a lo anterior, hay que mantener las reglas para formar partidos e inscribir candidatos independientes. Incluso, habría que aumentarlas. Hay costos que, más adelante, podríamos lamentar: mayor fragmentación, más actores de veto, aumento en los costos de negociación en el congreso, estancamiento de la agenda y, por tanto, mayores dificultades para la gobernabilidad democrática. Bastaría con corregir los dos aspectos señalados para que la reforma adquiriera los indispensables niveles de moderación.

El diagrama 1 muestra el contexto institucional de las reformas y sus posibles efectos. Existe un importante aumento en los costos de información para los electores. Esto, no necesariamente por el aumento en el tamaño de la legislatura, sino que también por la mencionada reducción en las barreras de entrada. El ideal es llegar a un óptimo de fragmentación que vaya de la mano con una mejor competencia, pero que no traspase el nivel de lo razonable. Es decir, que no estimule una fragmentación que agote a los electores y que genere confusión en las campañas. Hay que recordar que el sistema electoral chileno es de lista abierta. Es decir, los electores votan por candidatos y no por listas de partidos. Si hay demasiados candidatos, entonces los costos de información para los electores aumentarán desmedidamente.

Por el lado del gobierno, una “mala” fragmentación también podría impactar en la agilidad del proceso legislativo y en la eficiencia para la promulgación de leyes. En este esquema institucional será más fácil formar partidos y promover candidaturas independientes. Por tanto, se podría llegar a un congreso excesivamente multicolor y con un aumento peligroso en el número de actores de chantaje.

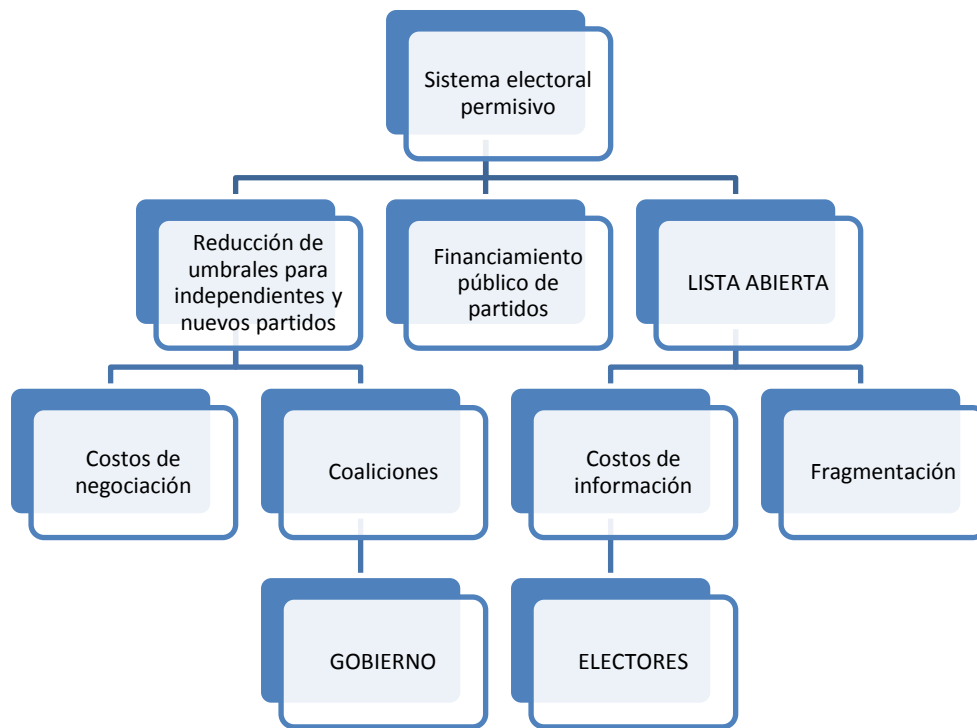
Todos estos antecedentes permiten concluir lo siguiente:

- a) Tanto la reforma electoral como la reforma al sistema de financiamiento tienen un objetivo claro: mejorar la calidad de la política.
- b) Ambas están bien encaminadas y apuntan en la dirección correcta.
- c) Sin embargo, necesitan de importantes modificaciones. Esto, a fin de controlar la fragmentación y promover una competencia sana para la democracia y donde los electores no vean incrementados los costos de información.
- d) Para eso se requiere mantener (o incluso aumentar) las barreras de entrada para la formación de partidos nuevos e inscripción de candidatos independientes.

- e) Adicionalmente, el sistema de financiamiento no puede ni debe considerar la posibilidad de que todos los partidos sean financiados en idéntico monto. Menos aún, que un partido naciente también reciba aporte estatal. Eso no producirá otra cosa que demasiados estímulos para promover partidos nuevos y elevar la fragmentación.

- f) Los tomadores de decisión deben entender que estos cambios son condición necesaria para encaminar adecuadamente nuestra democracia. Llevar a cabo reformas tan importantes implica un alto sentido de la responsabilidad, evaluando no sólo los intereses de los involucrados, sino que también los potenciales efectos sobre el sistema político.

Diagrama 1. El contexto institucional de la reforma y sus posibles efectos



Fuente: Elaboración propia