

REFORMA ELECTORAL: LO BUENO, LO MALO Y LO PENDIENTE

- La reforma propuesta por un grupo de senadores tiene valor en su objetivo de reducir la fragmentación y fortalecer la gobernabilidad, pero su formulación presenta algunas debilidades que podrían limitar su efectividad e incluso generar efectos contrarios a los buscados.
- La flexibilidad del régimen de transitoriedad en la aplicación del umbral del 5% para el acceso al escaño y la posibilidad de formar federaciones de partidos podrían permitir que los partidos más pequeños soslayen con facilidad los nuevos requisitos, hipotecando los objetivos de la reforma.
- La fórmula de pérdida del escaño ante renuncia a la militancia de un partido es un mecanismo más propio de sistemas de votación en lista cerrada que en esquemas de listas abiertas, donde los electores votan por personas, y parece una sanción excesiva. Se propone un esquema sancionatorio que se acote al ámbito de la actividad parlamentaria y que se opere a través de la figura de los comités parlamentarios.
- La iniciativa no considera modificaciones esenciales al sistema electoral, como la reducción de la magnitud de los distritos o una revisión del financiamiento partidario, elementos que inciden directamente en la fragmentación política, y, por ende, podría no resolver el problema de fondo.

Un grupo transversal de senadores del Partido Socialista, Partido por la Democracia, Evópoli, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente ha propuesto una reforma constitucional para introducir modificaciones al sistema político en el sentido de reducir la fragmentación, fomentar la gobernabilidad y reducir el discolaje.

La reforma (Boletín N° 17.253-07), si bien se orienta en la dirección correcta al fijar como objetivo el corregir las dinámicas fragmentarias de nuestro sistema de partidos políticos que han surgido a partir de la implementación del sistema electoral proporcional aprobado durante el segundo mandato de la Presidenta Bachelet, plantea un conjunto de fórmulas que deben ser analizadas con mayor profundidad en la medida que algunas de ellas podrían ser contraproducentes a los objetivos trazados por el mismo proyecto de ley.

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA

Son tres los elementos principales que componen la propuesta de reforma constitucional:

1. Umbral del 5% para acceder a escaños

Se propone que sólo los partidos que obtengan al menos un 5% de los votos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputados puedan acceder a la representación en dicha Cámara. Señalando que se exceptuarán de esta norma las agrupaciones que obtengan mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los electos en dicha elección parlamentaria y los senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección. Se añade que los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños, conforme a las reglas anteriores, se asignarán a los partidos políticos 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.

2. Régimen de transición del umbral del 5%

Se propone que para la elección de 2025 se permita a los partidos que obtengan al menos un 4% de los votos el acceso al Congreso, o bien aquellos que obtengan 4 parlamentarios, incluyendo senadores. Permitiendo, además, la fusión de partidos que no alcancen el umbral, y la constitución de federaciones de partidos de forma transitoria.

3. Mecanismos para fortalecer la disciplina partidaria

Se propone para fortalecer la disciplina partidaria y evitar el discolaje que: “Cesará en su cargo el diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado su candidatura. Asimismo, quedará impedido de jurar el diputado o senador electo que desde el día de su elección incurriere en dicha causal”¹.

COMENTARIOS DE MÉRITO AL PROYECTO

Si bien la reforma, en su espíritu, parece bien orientada, por la manera en que está formulada, resulta insuficiente e incluso pudiera ser contraproducente a los objetivos declarados, por distintos motivos.

¹ Modificación propuesta al artículo 60 de la Constitución Política de la República.

a. Transitoriedad y federación de partidos: Eludiendo la norma

En primer lugar, el régimen de transitoriedad parece excesivamente laxo, haciéndola fácilmente soslayable para los partidos pequeños en el contexto de las elecciones de 2025, en la medida que se admite que para las elecciones parlamentarias de ese año los partidos que obtengan al menos un 4% de los votos accedan al Congreso, o bien quienes obtengan 4 parlamentarios.

Y pese a que actualmente la ley contempla la posibilidad de fusionar partidos -lo que podría ayudar a evadir el umbral-, el proyecto de ley establece la figura de federación de partidos de forma transitoria, lo cual es más complejo porque esa figura no existe en nuestro actual marco institucional. Por lo que necesariamente debiera tramitarse otro proyecto de ley para que se operativice esta alternativa.

De hecho, simultáneamente a la tramitación del proyecto de reforma constitucional en el Senado, la Cámara de Diputados activó la discusión del proyecto de ley (Boletín 15.959-06) que tiene como autor al Diputado Jaime Mulet, que crea la institución de la federación de partidos.

En esa moción se plantea que: “Todo partido político podrá federarse con otro u otros en conformidad con las normas que se establecen en este título”. Agregando: “Se entiende por federación de partidos políticos la unión formalizada de distintos partidos políticos con un programa común que permite la presentación de candidaturas y la actuación conjunta, asegurando la preservación de la identidad y autonomía de partidos que integran la federación”. Incorporando, además, una disposición en el siguiente tenor: “Se entenderá que cada partido político integrante de la federación se excluye de la causal de disolución si la suma de la votación de los partidos integrantes a la federación alcanza al menos un cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de al menos ocho regiones o en cada una de al menos tres regiones geográficamente contiguas”.

Así las cosas, esta disposición transitoria, hará que en los hechos la norma del umbral y la misma disolución de partidos sea fácilmente soslayada. Esto porque, en la práctica, un grupo importante de los partidos pequeños que anticipen que no alcanzarán por sí mismos el umbral del 5% o 4% o los requisitos de elegir 8 u 4 parlamentarios, se federarán, accederán al escaño y evitarán su disolución. Una vez federados, probablemente en la práctica continuarán operando como partidos individuales, algo que la propia iniciativa permite tal como se mencionó más arriba.

De esta forma, si el espíritu de la norma es el de fortalecer a los partidos, no es consistente con este propósito habilitar simultáneamente una figura como la de la federación de partidos.

Finalmente, esta norma no resuelve una serie de interrogantes esenciales: ¿qué sucede con las votaciones de los partidos políticos que no compitan en un pacto parlamentario y no alcancen el umbral del 5%? ¿A quién se asignan esos escaños? Tampoco explica cómo se asignará el financiamiento público asociado a los votos que obtengan esos partidos.

b. Pérdida de escaño por renuncia: disruptiva con la tradición electoral chilena

Luego, respecto de la idea de que los parlamentarios que renuncien a la militancia pierdan el escaño, habría que señalar que este tipo de fórmulas son propias de sistemas de elección de parlamentarios bajo esquemas de listas cerradas, es decir, donde la ciudadanía vota por un partido y no por un candidato.

En Chile, la tradición es que el electorado vota por un candidato, por ende, imponer una sanción tan intensa ante un escenario de renuncia podría resultar excesivo, viéndose el electorado abiertamente perjudicado en su acto de representación. En este sentido, es importante recordar que la militancia debiera sostenerse sobre la base de la adhesión a ideas u principios y no meramente a partir de fórmulas coactivas.

Sin embargo, reconociendo el hecho de que la falta de disciplina partidaria constituye un problema y hoy no existen mecanismos para abordarla de manera eficaz, es que, en lugar de consagrar la renuncia al escaño en caso de renuncia a la militancia podrían incorporarse sanciones que incidan en el ámbito específico de la práctica parlamentaria, sin producir una afectación al electorado ¿cómo? Atacando el “transfuguismo” político a través de sanciones que se operativicen mediante la figura del comité parlamentario.

Los comités son una institución central en el trabajo parlamentario. A través de ellos se producen acuerdos administrativos tales como el orden de las tablas de votación de proyectos, la conformación e integración de comisiones legislativas y la asignación de minutos para uso de la palabra en las sesiones de sala. Pero también, los parlamentarios reciben asignaciones que son destinadas al respectivo comité parlamentario.

Así, se propone que un parlamentario que haya renunciado al partido político por el cual fue electo: (i) no pueda integrarse a un comité parlamentario, ya sea en la Cámara

o el Senado y (ii) no pueda hacer uso de la asignación parlamentaria destinada al comité de diputados o senadores, según sea el caso. Para hacer viable esta propuesta bastaría con modificar, en el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 56 del Reglamento de dicha corporación, que establece que todo diputado deberá ser parte de un comité parlamentario.

MODERAR EXPECTATIVAS

En el fundamento del proyecto de ley, se señala que: “se hace necesario, a casi diez años de la implementación de dichos cambios (al sistema electoral), y producto de las lecciones obtenidas en este período, incorporar reformas al sistema electoral que permitan tener una orientación mayoritaria, aumentado la eficacia del Congreso y así acercar la política a la ciudadanía (...) Un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados, que tenga orientación mayoritaria e imponga umbrales mínimos para salir elegido es el idóneo para una democracia moderna”.

La aseveración es correcta. Sin embargo, lo planteado por la moción en ningún caso corresponde a un sistema electoral de carácter mayoritario, lo que supone tener distritos uninominales, ni tampoco un sistema mixto, lo que exige tener tantos distritos uninominales como un complemento de representación proporcional, tal es el caso del sistema electoral alemán, neozelandés o mexicano, por citar algunos ejemplos.

En este sentido, sería recomendable transparentar que lo propuesto no es un cambio a los fundamentos del sistema electoral, puesto que no hay una modificación a los componentes esenciales de la fórmula de traducción de votos en escaños (que está compuesta por la cifra repartidora D’Hont, el carácter plurinominal de los distritos y la magnitud los mismos y número de representantes a elegir por unidad electoral, etc.), sino más bien, se plantean correcciones al sistema proporcional, sin modificar los aspectos centrales de éste.

Es por ello que pretender que este proyecto, por sí solo, logre disminuir la fragmentación en el Congreso y permita solucionar los problemas de gobernabilidad del país parece ingenuo.

Por otro lado, es pertinente que se aclare que fenómenos tales como candidatos con grandes votaciones individuales de partidos emergentes, o que compitan por un partido que no ha conformado un pacto electoral, que pese a ser electos, con la introducción de un umbral de acceso al escaño no podrán integrar la Cámara de Diputados, cuestión que para el electorado será difícil de comprender.

LAS AUSENCIAS DE LA REFORMA

Como se señaló, la fórmula planteada no modifica la esencia del sistema electoral al no alterar la magnitud de los distritos ni el número de escaños que se eligen por unidad electoral. Sobre lo anterior, la evidencia muestra que modificar la magnitud de los distritos es la manera más directa y eficaz para abordar la problemática de la fragmentación.

La propuesta tampoco aborda otros ámbitos sistémicos que también han incidido en la fragmentación del sistema de partidos, como es el caso del financiamiento público a los partidos, que ha provocado el fenómeno de “pymes políticas”. La reforma, podría ser una oportunidad de revisar las fórmulas de financiamiento a la política, pero este tema no ha sido considerado dentro del proyecto de ley.

Con todo, es de esperar que durante la tramitación legislativa la iniciativa sea perfeccionada. La aprobación de una reforma que tendrá un impacto limitado al no corregir la raíz del problema, también puede ser un problema, en términos de la expectativa generada y de la validación de un sistema electoral proporcional que ha sido nocivo para la gobernabilidad de nuestro país.