

300 ASPIRANTES A LA PRESIDENCIA: LA OTRA CARA DE LA FRAGMENTACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO

- La reforma electoral de 2015 instauró un sistema proporcional que multiplicó la presencia de partidos políticos en el Congreso, generando una dinámica fragmentaria que ha deteriorado la gobernabilidad.
- A su vez, dicha reforma redujo significativamente los requisitos para la constitución de partidos políticos, aspecto que también ha facilitado la proliferación de éstos.
- Junto a aquello, el actual sistema de financiamiento público, aprobado con posterioridad a la reforma electoral y que entrega aportes permanentes a partidos y campañas, ha generado incentivos económicos que distorsionan la competencia y fortalecen la emergencia de proyectos con escasa adhesión ciudadana.
- Cualquier discusión sobre umbrales o disciplina partidaria debería también incorporar una evaluación crítica del rol que está jugando el financiamiento estatal en la atomización del sistema político.

Al cierre de esta edición eran 300 los ciudadanos independientes inscritos en la plataforma del Servicio Electoral con el objetivo de ser candidatos a la Presidencia de la República. Para lograr estar en la papeleta cada uno debe recolectar la suma de 35 mil patrocinios, equivalentes al 0,5% de los electores que sufragaron en la última elección de diputados. Los patrocinios se realizan en línea, bastando únicamente ingresar con la clave única del elector.

Esta dinámica ha sido objeto de múltiples comentarios y análisis. Mientras algunos lo circunscriben únicamente al plano anecdótico, consideramos que se trata de un síntoma preocupante que podría ser una expresión diferente de la fragmentación presente en nuestro sistema político provocada por un sistema proporcional y las modificaciones a las normas de financiamiento electoral que consagraron un sistema de aportes público a la actividad política, con recursos para el financiamiento de campañas, pero también financiamiento permanente a los partidos políticos.

En el presente informe se explica cómo la interacción entre una reforma al sistema electoral proporcional, que no solo redujo el umbral de votos necesarios para

alcanzar un escaño, sino que también al reducir el número de patrocinios necesarios para constituir partidos políticos, sumado a los incentivos económicos asociados a la formación de partidos o el inicio de candidaturas, están siendo un factor acelerante en esta tendencia fragmentaria que está debilitando nuestra gobernabilidad y la calidad de la actividad política.

EL ORIGEN: LA REFORMA DEL SEGUNDO GOBIERNO DE BACHELET

Transcurría el año 2015 cuando el segundo Gobierno de Michelle Bachelet lograba aprobar una de las reformas más anheladas por los sectores de izquierda y centro izquierda en Chile: el cambio al sistema electoral binominal por un sistema estrictamente proporcional.

De este modo, se pasó de un sistema que dividía al país en 60 distritos, donde en cada uno de ellos se escogían dos diputados, a una nueva configuración de 28 distritos, que eligen entre 3 y 8 diputados cada uno.

No existe un sistema electoral perfecto¹ que satisfaga plenamente condiciones de representatividad, gobernabilidad y transitividad en las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, el sistema proporcional implementado por primera vez a partir de la elección parlamentaria de 2017 ha provocado un evidente deterioro de los patrones de gobernabilidad respecto de la situación previa.

LOS EFECTOS: MENOR UMBRAL PARA SER ELECTO Y MENOS REQUISITOS PARA CONSTITUIR PARTIDOS

Al asignar más escaños por distritos, el porcentaje de votos mínimo requerido por cada lista para acceder a la Cámara de Diputados se redujo, pasando desde un 33% a un 11%, sin considerar que dentro de cada lista se aplica un segundo cálculo de cifra repartidora de acuerdo al método D'Hont, lo que posibilita que candidatos con muy bajo porcentaje de votos puedan acceder al Congreso.

De hecho, en la actualidad, 60 diputados (el 39%) fue electo con votaciones menor o iguales al 5% de los votos.

¹ Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons. En este estudio, Arrow demuestra que no existe un sistema de votación (o de decisión colectiva) que pueda convertir las preferencias individuales en una decisión colectiva que cumpla con un conjunto razonable de condiciones justas al mismo tiempo.

El segundo efecto del sistema fue el notorio aumento en el número de partidos políticos en el Congreso Nacional. Así, mientras entre 1989 y 2013 el promedio de partidos con representación parlamentaria en la Cámara de Diputados fue de 8, en 2017 ese número se incrementó a 17 y en la última elección llegó a 21 partidos.

No hay democracia en el mundo, y particularmente aquellas de tipo presidencialista, que pueda operar con relativo éxito en contextos de fragmentación como la actual. Y es que la atomización propende a una captura de los procesos de toma de decisión por parte de minorías dirimientes, vale decir, partidos políticos con pocos votos, pero elevado poder de negociación en la tramitación de iniciativas legislativas.

Uno de los puntos en la negociación política que posibilitó la aprobación del nuevo sistema electoral, fue la disminución del número de patrocinios para la conformación de nuevos partidos políticos.

Hasta ese entonces, se exigía un 0,5% de la votación regional de la última elección de diputados, pero con la reforma esa cifra se redujo a un 0,25% de los electores, con un número de patrocinios mínimo requerido por región de 500 firmas.

Se añade a lo anterior que la ley siempre ha considerado la posibilidad de conformar partidos nacionales y regionales. Para ser un partido nacional se requiere la constitución de este en 8 regiones del país mientras que para ser un partido regional basta estar constituido en 3 regiones contiguas.

Adicionalmente, en el pasado, estos patrocinios debían obtenerse de manera presencial, para luego ser autorizados por un notario público, sistema que ha sido reemplazado por un sistema de afiliación a partidos en línea, a través de la plataforma del Servel con un registro con Clave Única.

Así, no solo el costo de acceso en términos del número de votos requeridos para ingresar al Congreso disminuía, sino también las barreras de entrada para conformar partidos políticos, facilitando así su proliferación.

EL FACTOR NO ABORDADO: EL FINANCIAMIENTO ESTATAL

Pero, además, tras el conocimiento de casos de financiamiento irregular de la actividad política, el Congreso aprobó un nuevo sistema de aporte económico público y permanente a los partidos políticos como también a las campañas, prohibiendo que personas jurídicas aportaran a la financiación de la actividad política.

En la actualidad, todo partido político legalmente constituido a nivel nacional o regional accede a financiamiento público basal y permanente de acuerdo a la Tabla N°1.

**TODO PARTIDO POLÍTICO LEGALMENTE CONSTITUIDO A NIVEL NACIONAL O REGIONAL
ACCEDE A FINANCIAMIENTO PÚBLICO PERMANENTE**

Tabla N°1: Fórmula de financiamiento electoral público a partidos, candidatos y campañas

| Tipo de financiamiento | Fórmula de aporte | Descripción |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Permanente a partidos políticos | 0,04 UF * N° de votos de candidatos militantes o independientes asociados en la elección diputados previa ² . | 20% del total se distribuye entre todos los partidos legalmente constituidos, de manera proporcional al número de regiones en que esté inscrito. 80% restante se distribuye entre los partidos con representación parlamentaria prorrateando por el número de votos válidamente emitidos en la elección de diputados previa. |
| Reembolso electoral por campañas a partidos políticos | 0,02 UF * N° de votos obtenido por cada candidato militante o independiente asociado en la última elección de diputados. | Los partidos nuevos, tendrán derecho a recibir el monto equivalente al partido político menos votado en la elección de diputados previa. Tratándose de candidatos independientes, se prorrateará entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos. |
| Reembolso electoral por campañas a candidaturas | 0,04 UF * N° de votos por el candidato en la respectiva elección, contra factura de gasto electoral. | |

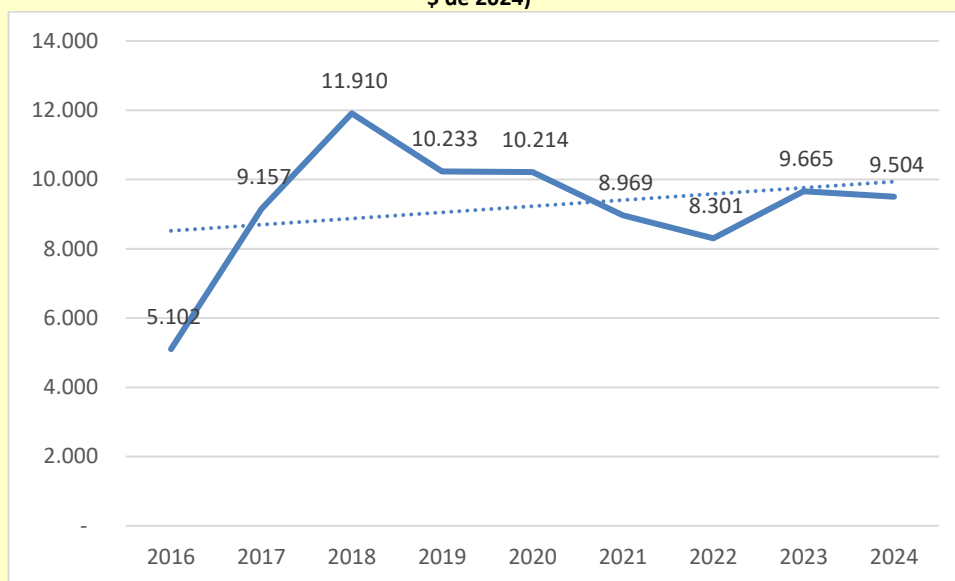
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a leyes 18.884 Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y 18.603 (Ley Orgánica Constitucional de los partidos políticos).

² Con todo, el monto total que se entregue tiene un piso, equivalente al 0,04UF*40% de los votos válidamente emitidos y un techo de 0,04UF*60% de los votos válidamente emitidos.

Como se observa en el Gráfico N°1, los montos de aporte fiscal a los partidos políticos, especialmente el correspondientes al ítem de financiamiento basal, han ido en un aumento, conforme se incrementa el número de agrupaciones que accede al beneficio.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PERMANENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS HA TENIDO UNA TENDENCIA AL ALZA

Gráfico N°1: Aportes del Fisco al financiamiento permanente de la actividad política (en millones de \$ de 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Dipres, partida Tesoro Público.

Si a los gastos exhibidos en el gráfico anterior se suman los reembolsos fiscales por las campañas electorales (ver Anexo), existen años que el aporte total de parte del Estado a la política supera los \$118 mil millones (en pesos de 2024), como fue el caso del año 2022.

UN PUZZLE DONDE TODAS LAS PIEZAS IMPORTAN

El creciente interés ciudadano por estar en la papeleta presidencial y por conformar nuevos partidos políticos, como lo muestran las cifras de más de 20 partidos en el Congreso, 23 partidos legalmente constituidos y 5 más en formación, podría estar reflejando no sólo un interés por representar idearios, sino más bien, la búsqueda de acceso a los beneficios de exposición pública, de construcción de carreras políticas e incluso de acceso a financiamiento estatal que muchas veces no se condice con el real impacto en adhesión ciudadana que estos emprendimientos políticos generan.

De este modo, en la actualidad se discuten en nuestro Congreso Nacional reformas a nuestro sistema electoral, tales como la posibilidad de establecer un umbral, sanciones al discolaje y falta de disciplina interna, sin embargo, para diseñar un buen sistema político, todas las piezas que lo componen deben calzar. Es por ello que el factor financiamiento no puede quedar ajeno a esta discusión y, por ende, debe ser parte del debate.

**ANEXO: REEMBOLSOS DEL FISCO POR CAMPAÑAS ELECTORALES
(MILLONES DE \$ DE CADA AÑO)**

| Año | Reembolso electoral por campañas (millones de \$) | Proceso electoral | Tipo de voto |
|------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------|
| 2017 | 50.382 | Presidenciales y Parlamentarias | Voluntario |
| 2018 | 59.832 | Municipales | Voluntario |
| 2020 | 8.878 | Plebiscito Constitucional | Voluntario |
| 2021 | 85.530 | Elecciones Municipales y convencionales constituyentes | Voluntario |
| 2022 | 101.775 | Plebiscito Constitucional | Obligatorio |
| 2023 | 6.167 | Plebiscito Constitucional y consejeros constitucionales | Obligatorio |
| 2024 | 36.811 | Regionales y municipales | Obligatorio |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Dipres, partida Tesoro Público. Montos expresados en cifras del respectivo año.