

REFORMA A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS: POSITIVA, PERO SOSLAYA EL PROBLEMA CENTRAL

- La fragmentación del sistema político chileno no solo se explica por el cambio al sistema electoral proporcional, sino también por la reducción de requisitos para formar partidos y el acceso garantizado al financiamiento público. Esta combinación ha incentivado la proliferación de partidos pequeños, debilitando la gobernabilidad.
- Frente a esta realidad, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que busca enfrentar esta tendencia elevando las exigencias para constituir partidos políticos y para postular como candidato independiente. También se restringe el acceso a financiamiento estatal solo a aquellos partidos con representación parlamentaria y se plantean medidas para fortalecer la cohesión y disciplina parlamentaria como la institucionalización de la figura del Comité Parlamentario.
- Si bien estas reformas no abordan el núcleo estructural del problema -la fórmula electoral y el número de escaños a asignar por distrito-, sí representan un paso en la dirección correcta al corregir incentivos que han promovido la fragmentación del sistema de partidos.

La fragmentación que hoy atraviesa al Congreso Nacional, y en particular a la Cámara de Diputados, responde en buena medida al rediseño del sistema electoral durante el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet. No obstante, hay otros factores que también han contribuido a este fenómeno: se modificó la ley de partidos políticos para disminuir los requisitos para su constitución y se habilitó un robusto sistema de financiamiento público permanente a las agrupaciones partidarias.

Esta interacción entre más partidos políticos, financiamiento y un sistema que asigna hasta 8 escaños por distrito electoral explican por qué se pasó de un promedio de 7 partidos políticos representados en la Cámara a los más de 20 partidos que actualmente están representados en dicha corporación.

Para resolver este problema, el Gobierno ingresó un proyecto de ley¹ que tiene elementos positivos, pero que no incluyó modificaciones al problema central cual es disminuir el número de parlamentarios que se eligen por distrito.

¹ Boletín N° 17.640-06.

LOS FACTORES QUE EXPLICAN EL AUGE DEL NÚMERO DE PARTIDOS

La opción de que más partidos compitieran por un escaño en el Congreso se facilitó al reducirse el requisito para la constitución de éstos pasando desde un 0,5% de firmas de los electores que hubieran sufragado en la anterior elección de diputados en la respectiva región a un 0,25%. Adicionalmente, la Ley N° 21.311 posibilitó, a partir del año 2021, que la recolección de patrocinios a candidaturas y partidos políticos se realizara a través de un sistema online simplificando aún más la creación de partidos. Una vez legalmente constituidos, estos partidos acceden a financiamiento público, un incentivo que podría estar alimentando no sólo la búsqueda de representación política, sino que también la búsqueda de un beneficio económico.

Tras dos elecciones con la triada de sistema electoral proporcional, bajos requisitos para la constitución de partidos y acceso a financiamiento público, el diagnóstico crítico respecto del cuadro general de fragmentación y su consecuente impacto negativo en la gobernabilidad se ha ido instalando de manera transversal.

Como respuesta a lo anterior, el proyecto de ley del Gobierno propone: aumentar los requisitos para conformar partidos políticos, elevar las exigencias para la presentación de candidaturas independientes, reforzar la disciplina y la coordinación parlamentaria y elevar los requisitos para la entrega de financiamiento público permanente a los partidos, acotándolo únicamente al caso de partidos políticos con representación parlamentaria.

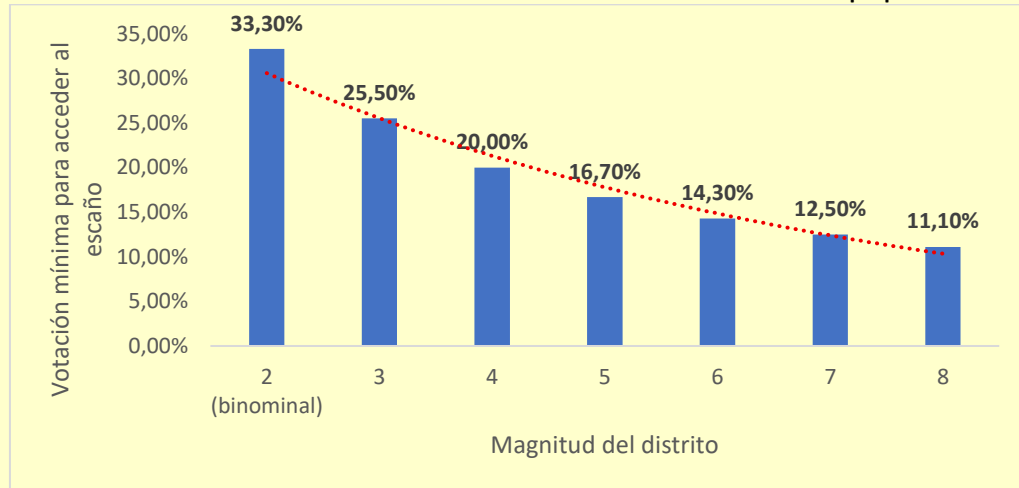
A continuación, se analizan estas propuestas en el contexto actual de crisis de nuestro sistema político ponderando sus potenciales beneficios y los aspectos pendientes.

CORRECCIÓN A LA FÓRMULA ELECTORAL: CONDICIÓN NECESARIA PERO AUSENTE

El umbral matemático de acceso al escaño corresponde a la fracción que, en teoría, permite acceder a un cupo en la legislatura sin depender de alianzas o pactos electorales. Como se muestra en el Gráfico N°1 no es marginal el impacto en el umbral teórico de votación mínima para el acceso al escaño que se produjo desde el paso de un sistema como el binominal al actual proporcional. Por ejemplo, en un distrito donde se elige dos representantes se requiere al menos el 33,3% de los sufragios, mientras que en uno que asigna 8 un 11,1%

SI ANTES EL UMBRAL DE ACCESO AL ESCAÑO ERA DE UN 33%, HOY EN LOS DISTRITOS MÁS GRANDES ES DE SOLO UN 11%

Gráfico N°1. Umbral de acceso al escaño desde el sistema binominal al sistema proporcional



Fuente: Elaboración propia.

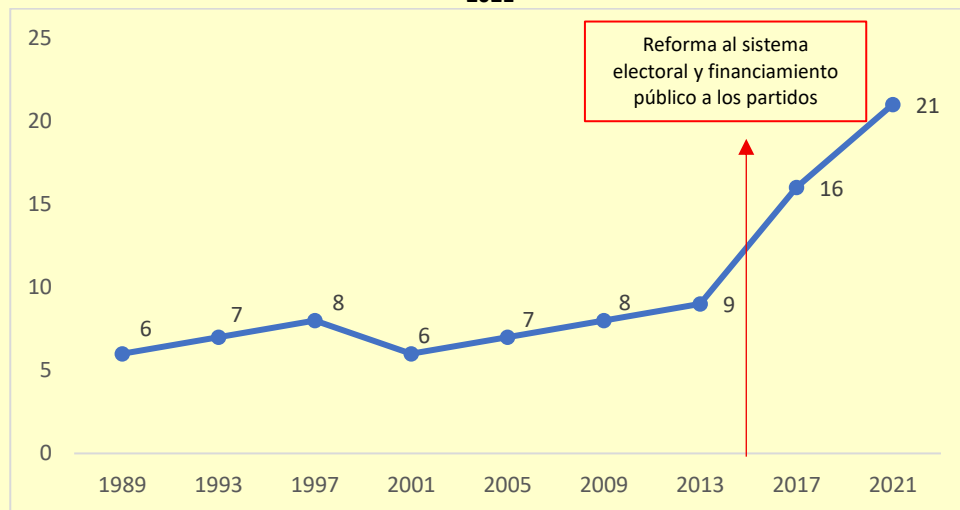
El mero efecto aritmético provocado por la mayor disponibilidad de escaños a repartir por distrito produjo que fuerzas políticas de segundo o tercer orden en volumen de votación lograran ingresar al Congreso, como se observa en el Gráfico N°2, pasando así de un promedio de 7 partidos políticos en la Cámara Baja entre 1989-2009 a 21 agrupaciones que accedieron a escaños en la última elección de diputados.

Los niveles de fragmentación han provocado un déficit de gobernabilidad, mayor polarización y menores estímulos a la búsqueda de consensos, distanciando con esto aún más a la actividad política y legislativa de la ciudadanía, como muestra la última encuesta CADEM donde un 74% de los chilenos califica con una nota entre 1 y 4 a nuestro sistema político, con nota promedio de 3,1 en una escala de 1 a 7².

Así, una reforma integral al sistema político no puede soslayar el efecto directo que produce la conversión de votos en escaños porque en último término es la forma más directa y eficaz de atacar el problema de la fragmentación. Esta es la principal debilidad del proyecto de ley, ya que una de las claves para resolver la fragmentación es reducir el número de escaños que se asigna por distrito, incluso si no se modifica el número total de parlamentarios electos.

² Véase, Encuesta Plaza Pública Cadem N° 599.

EL AUMENTO DE ESCAÑOS A ASIGNAR POR UNIDAD ELECTORAL FACILITÓ EL ACCESO DE FUERZAS DE SEGUNDO O TERCER ORDEN EN VOLUMEN DE VOTACIONES AL CONGRESO
Gráfico 2. Número de partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados entre 1989 y 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

LOS ASPECTOS POSITIVOS DE LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO

La estrategia del Gobierno parece ser abordar el problema de la fragmentación de manera indirecta, atacando el segundo y tercer nivel del problema: los requisitos para constituir partidos y el acceso al financiamiento público permanente de ellos.

El diagnóstico del Ejecutivo reflejado en el proyecto de ley es correcto en el sentido de que la proliferación de partidos políticos -muchos de ellos de reciente creación, sin arraigo social ni coherencia ideológica- debilita la capacidad del Congreso para alcanzar consensos, incrementa la inestabilidad política y deteriora la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

En respuesta a este fenómeno, el proyecto en cuestión propone, en primer lugar, elevar los requisitos para la formación de nuevos partidos políticos, exigiendo que estas organizaciones estén constituidas en, al menos, ocho regiones (versus el requisito vigente de hacerlo en tres regiones contiguas) y que cuenten con un número de afiliados equivalente al 0,5 % del padrón electoral que hubieran sufragado en la última elección de diputados en la respectiva región, duplicando el umbral actual.

Además, el proyecto establece que los organizadores de un nuevo partido no podrán ser candidatos a cargos de elección popular por cuatro años por una tienda distinta a

la que conformaron, de modo de evitar la creación de partidos instrumentales por parte de líderes que de manera recurrente concurren a la conformación de partidos.

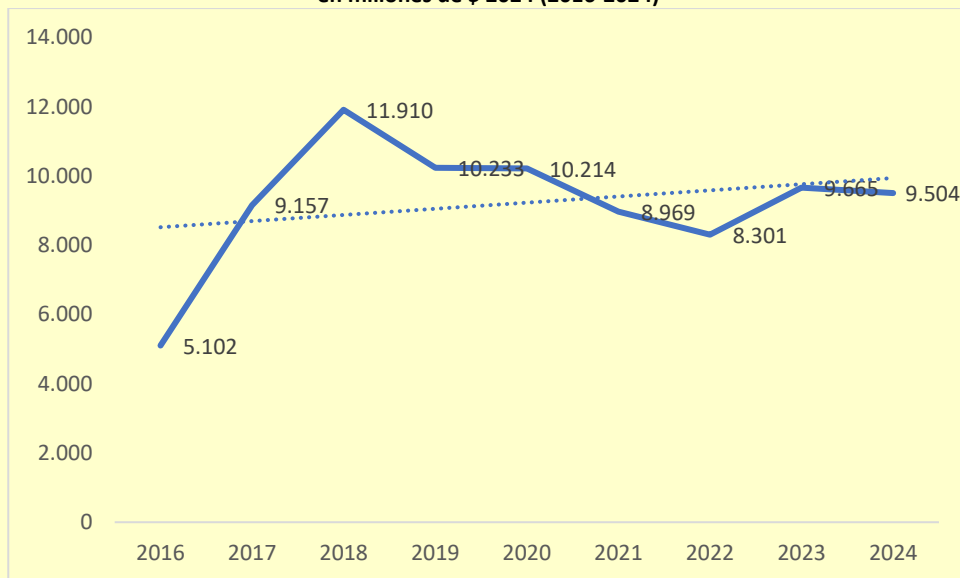
En cuanto a las candidaturas independientes, el proyecto también incrementa las exigencias. El número de firmas requeridas para postular a cargos de elección popular -incluyendo presidente, parlamentarios, alcaldes, concejales y gobernadores- sube desde el 0,5 % del padrón electoral que hubiera efectivamente sufragado en la anterior elección en el distrito, comuna o circunscripción correspondiente al 0,5% del padrón electoral habilitado para sufragar en dicho territorio. Esta medida busca desalentar postulaciones sin base territorial o programática sólida, reduciendo así la dispersión electoral, aunque también podría ser una barrera de entrada excesiva que desaliente la competencia dificultando la inscripción de candidatos independientes en distritos muy extensos. Por ende, la norma de elevar la exigencia de patrocinios podría tener mayor sentido en el terreno presidencial, considerando que en ese ámbito se busca la representación de grandes corrientes de opinión y la tendencia es cada vez más proclive a la multiplicidad de candidaturas, pero no así en el terreno municipal o parlamentario donde la mirada independiente tiene más cabida y pertinencia, motivo por el cual, elevar en exceso los requisitos podría ser contraproducente. Cabe hacer presente, que con voto obligatorio el diferencial entre los electores que hubieran efectivamente sufragado en la última elección de diputados y el número de electores habilitados para sufragar tiende a ser más bien marginal.

El proyecto también establece nuevas normas para fortalecer la coordinación y disciplina al interior del Congreso. Se institucionalizan los Comités Parlamentarios como órganos oficiales de coordinación política de cada partido, y se obliga a los parlamentarios a integrar y mantenerse en uno durante todo su mandato, sin posibilidad de renunciar a ellos. Además, se formaliza la figura del Jefe de Comité, quien tendrá atribuciones específicas para ordenar la participación de los miembros en comisiones, debates y pareos, fortaleciendo así la cohesión interna de las bancadas. Esta norma, parece bien orientada por cuanto los Comités Parlamentarios son instituciones fundamentales en el quehacer legislativo, al ser el vehículo para la participación de las bancadas en los acuerdos legislativos y administrativos de la Corporación como también en la asignación de las intervenciones en sala, entre otros. No obstante, resulta debatible si ello debiera ser materia de ley o del reglamento de funcionamiento de la corporación. El incentivar la disciplina desde el espacio del Comité Parlamentario puede incluso ser más efectivo que otras disposiciones más intensas y con efectos directos en la representación del electorado como es la pérdida del escaño ante la renuncia al partido político por el cual el representante fue electo.

Por último, se introducen ajustes al sistema de financiamiento público a los partidos, condicionando el acceso a aportes estatales permanentes solo a aquellos que cuenten con representación parlamentaria. Aspecto que también parece valioso, toda vez que, en la actualidad, partidos regionales que logran constituirse en tres regiones geográficamente contiguas y en zonas de baja densidad de electores en las que se exige un mínimo legal de 500 patrocinios, logran acceder a financiamiento público, cuando no necesariamente están representando a grandes corrientes de opinión nacionales. Además, el costo con cargo al Fisco del financiamiento permanente ha experimentado un alza sostenida en el tiempo, aparejada de este fenómeno de inflación de partidos (ver Gráfico N°3).

LOS MONTOS DE APORTE FISCAL ENTREGADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS LEGALMENTE CONSTITUIDOS HAN EXPERIMENTADO UNA TENDENCIA CRECIENTE DESDE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA NORMA

Gráfico N°3. Montos de aportes fiscales permanentes a los partidos políticos legalmente constituidos en millones de \$ 2024 (2016-2024)



Fuente: Elaboración propia conforme a datos Dirección de Presupuestos.

COMENTARIOS FINALES

La pertinencia de las disposiciones incorporadas en el mensaje presidencial contrastan con el enfoque con que otros debates vinculados a la normativa electoral han sido abordados por esta administración, como es el caso del debate en torno a las multas por no sufragio en el contexto de la reposición del voto obligatorio a nivel constitucional y el debate sobre el voto de los extranjeros habilitados para sufragar en

las elecciones al cumplir con el requisito de tener residencia en el país por más de 5 años. Modificaciones que se han abordado desde un prisma de transitoriedad, improvisación e intereses electorales en lugar de orientarse hacia un enfoque sistémico y acorde a los estándares de un esquema de plena integridad electoral.

Con todo, las reformas propuestas por el Gobierno, si bien son acotadas en su impacto, toda vez que no apuntan a una corrección de los elementos centrales que han provocado la fragmentación, sí colaboran de manera indirecta en la corrección de algunos aspectos que han debilitado la gobernabilidad.