

Capítulo 1

Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno

Alejandro Ferreiro / Eugenio Guzmán

Síntesis

El **presidencialismo chileno** parece ser un rasgo institucional intocable. Si bien muchos, alarmados por la escasa valoración social de nuestros representantes políticos, proponen cambios en el sistema electoral y en el funcionamiento de los partidos políticos, pocos creen conveniente realizar cambios sustanciales a nuestro régimen de gobierno, a excepción de la propuesta DC-RN, que aboga por avanzar hacia un sistema semipresidencial similar al francés. El escaso apoyo al Congreso y los partidos que arrojan las encuestas, unido al tono peyorativo con que nuestra historiografía se refiere al mal llamado período parlamentario que sucedió a la guerra civil de 1891, transforman en casi una herejía política proponer el tránsito hacia un sistema parlamentario para Chile.

El parlamentarismo ofrece fortalezas y ventajas insoslayables al marco institucional de nuestra democracia: estabilidad, representatividad, fluidez en los cambios de gobierno, mejor síntesis de técnica y política, y una mejor gobernabilidad derivada de la existencia, por definición, de mayorías parlamentarias para formar gobierno. Aquí se profundiza en algunas de esas ventajas, y se postula la superioridad del sistema parlamentario para conciliar gobernabilidad y representatividad, en el contexto de incentivos que favorecen la búsqueda de acuerdos y la responsabilidad de los partidos.

Chile manifiesta algunas paradojas políticas mayores. Su sistema de partidos, aparentemente sólido y estable, exhibe cada vez más debilidades: bajo arraigo, precariedad institucional y un progresivo divorcio con la ciudadanía. Desoír signos tan preocupantes puede pagarse muy caro en términos de inestabilidad y surgimiento de caudillismos o propuestas antisistema. Es posible y necesario intentar un nuevo pacto que incluya financiamiento estatal a las actividades regulares de los partidos a cambio del cumplimiento de exigentes estándares de transparencia, gobierno interno, representatividad, presencia regional y prioridad en la reflexión programática y formación de equipos. Está demostrado que los partidos programáticos legitimados –con ideas claras y estables que representan a sectores importantes de la sociedad– mejoran la calidad de la democracia. Propiciar tales partidos es un objetivo deseable, y alcanzable en la medida en que ese nuevo trato se ponga en práctica.

Finalmente, el sistema electoral merece una revisión. No es bueno, casi por definición, que el sistema sea cuestionado por la mayoría de las fuerzas políticas. Si bien existen democracias maduras que sacrifican en mayor medida la proporcionalidad –el sistema mayoritario inglés es el ejemplo más señero–, la validación social del sistema electoral debe ser el objetivo prin-

cipal a la hora de potenciar la representatividad de las instituciones, hoy amenazadas por una desconfianza que ya se ha tornado preocupante. Maximizar la búsqueda de representación proporcional, se ha dicho, conlleva riesgos para la gobernabilidad, porque la fragmentación de fuerzas políticas dificulta la formación de coaliciones amplias y estables. Si bien la formación de mayorías en el Congreso, rasgo inherente al parlamentarismo, mitiga ese riesgo, la generación de partidos sólidos y alianzas amplias es un objetivo al que el sistema electoral debe propender. Por ello se proponen fórmulas proporcionales corregidas o mixtas que optimicen el equilibrio entre mayor proporcionalidad y gobernabilidad, y entre la legitimidad de la representación y la que resulta de la eficacia.

Avanzar en estas tres dimensiones no será nada fácil. Desde luego, los sectores políticos discrepan en torno a la urgencia y mérito de las propuestas de reforma.¹ Además, ellas son complejas y los consensos necesarios se muestran esquivos. Sin embargo, nada de lo que en este libro se propone será posible si el sistema político se torna disfuncional. Y no será funcional en el mediano plazo un sistema que, pese a los logros alcanzados por el país en las últimas décadas, parece hundirse en un desprestigio que lesiona la esencial función de representar con legitimidad a la sociedad en el manejo de los asuntos públicos. La magnitud de las dificultades que implica una reforma de este tipo solo se ve superada por la importancia de llevarla a cabo antes de que se desate una crisis política que nos haga pagar cara la desidia en este campo.

Régimen de gobierno

Diagnóstico

Desde sus inicios como República, el diseño básico del sistema político chileno ha sido el régimen presidencial, sin que haya habido intentos serios por migrar al sistema parlamentario. Si bien el período posterior a la guerra civil de 1891 suele calificarse como “parlamentarismo”, la verdad es que lo ocurrido entonces poca relación tuvo con la lógica del régimen parlamentario. Más bien se trataba de un sistema desequilibrado e híbrido que, más que propiciar el equilibrio en el ejercicio del poder, oponía una serie de obstáculos al funcionamiento del gobierno y, en consecuencia, mermaba su efectividad. De hecho, no se realizó ninguna reforma para implantarlo, y fueron

las prácticas políticas las que cambiaron para imponer la voluntad del Parlamento al Ejecutivo. Algunos aspectos esenciales del parlamentarismo, como la disolución del Congreso, la censura del Ejecutivo y, en especial, la conformación del gobierno por las mayorías parlamentarias, jamás estuvieron presentes en la experiencia chilena de principios del siglo XX.

En general se trataba de un sistema presidencial bicameral altamente controlado por el Congreso que permitía que una minoría pudiera bloquear la promulgación de cualquier ley a través de fórmulas como la “clausura del debate”, que establecía la posibilidad de que ninguna ley fuera votada a menos que la discusión hubiese concluido: la obstrucción se concretaba mediante el uso indiscriminado del derecho de palabra. Asimismo, a través de la interpelación de los ministros se tenía un control sobre el gabinete que reducía significativamente el poder del gobierno. Finalmente, el Congreso tenía la facultad de aprobar “leyes periódicas” (presupuesto y las contribuciones al Congreso) que, dilatadas y rechazadas, implicaban la inmovilización del Ejecutivo.

Es extensa la literatura sobre las ventajas de los regímenes parlamentarios respecto de los presidenciales desde el punto de vista de la gobernabilidad y el funcionamiento,² o sobre los problemas de gobernabilidad específicos del presidencialismo bajo gobiernos de coalición o sin mayoría parlamentaria.³ Hay por lo menos seis ventajas claras de los regímenes parlamentarios:

- Evitan la dualidad en la generación y ejercicio del poder, es decir, el gobierno recae en la mayoría parlamentaria, que es la única fuente de legitimidad del poder político. De ese modo se descarta el riesgo de tener gobiernos de minoría bloqueados en su capacidad de legislar.
- Evitan la disociación entre lo técnico y lo político tal como opera en los sistemas presidenciales, pues el trabajo técnico se radica también en el Parlamento, del cual provienen, en general, los ministros del gabinete.
- El caudillismo, tan característico del presidencialismo, es mucho más acotado en el parlamentarismo, porque el proceso deliberativo parlamentario inhibe que un candidato sobresalga a contrapelo del resto de los actores políticos. Si bien hay liderazgos que se pueden consolidar como parte del proceso de conducción del gobierno (Felipe González, Margaret Thatcher, Tony Blair), finalmente requieren del apoyo de los pares, y no pueden constituirse en líderes nacionales independientes, menos erigirse en caudillos de la “antipolítica”.

¹ Ver por ejemplo los temas prioritarios en la serie de Encuestas CEP.

² Ver Linz y Valenzuela (1994) y Linz y Stepan (1978).

³ Stockman (1986), Birnbaum y Murray (1987), Moe (1987), Lijphart (1990) y Mainwaring (1992), entre otros.

- Hay mayores incentivos para la disciplina parlamentaria, porque de otro modo se corre el riesgo de que la coalición gobernante fracase. Para que esto no ocurra se necesitan sistemas mayoritarios y partidos fuertes y disciplinados, con capacidad de controlar a sus parlamentarios.

- Favorecen la moderación para conseguir mayorías que formen gobierno. La radicalización contraria a la voluntad mayoritaria se tiende a pagar cara mediante un eventual voto de censura propiciado por la pérdida del apoyo de los más moderados de la alianza gobernante.

- Mitigan el riesgo de crisis política. Si un gobernante pierde apoyo, puede ser reemplazado de modo fluido, flexible y sin quiebres en el sistema político.

En síntesis, en los sistemas parlamentarios la autoridad del Ejecutivo depende del apoyo mayoritario del Parlamento y se ajusta flexiblemente a los cambios en tales mayorías. No existen gobiernos de minoría ni bloques legislativos, y se propicia la disciplina, la responsabilidad, la moderación y la búsqueda de acuerdos entre los partidos políticos. Los conflictos entre el Parlamento y el gobierno, de suyo escasos, se resuelven con la disolución de las cámaras y el llamado a nuevas elecciones, o mediante un voto de censura iniciado en el Parlamento y que lo obliga a expresar formalmente su respaldo al gobierno o a forzar su caída y realizar elecciones anticipadas. En un sistema parlamentario, las responsabilidades políticas son claras, lo que favorece la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por el contrario, si el gobierno no controla las mayorías parlamentarias en un sistema presidencial, los conflictos de poderes suelen dar lugar a acusaciones e imputaciones cruzadas que contribuyen a confundir y diluir las responsabilidades políticas frente a la ciudadanía.

Ahora bien, ¿qué razones puede haber para cambiar el régimen de gobierno en nuestro país? En primer lugar, el hiperpresidencialismo chileno –con la iniciativa de ley y la definición de las urgencias como resorte principal del Ejecutivo⁴ ha relegado la labor legislativa a una función secundaria, a casi una especie de buzón que rechaza o aprueba proyectos de ley. Las funciones deliberativas del Congreso se reducen considerablemente si no es en su interior donde surge la ley como expresión de la voluntad ciudadana. Solo adquiere protagonismo el Parlamento cuando el gobierno carece de mayorías, caso en el cual la fortaleza política del Parlamento se consigue a costa de la debilidad del Ejecutivo. En ese juego de suma cero se resienten la gobernabilidad y la eficacia de la acción estatal.

Además, la dualidad Ejecutivo/Parlamento suele traducirse en un conflicto entre la “técnica” y la “política”. Muchos critican la función legislativa por estimarla carente del rigor técnico que, en cambio, se suele atribuir a las propuestas del Ejecutivo. La debilidad de la función deliberativa del Parlamento alimenta ese cuestionamiento. En un sistema parlamentario, la fusión práctica entre gobierno y Parlamento obliga a las bancadas de mayoría a procesar las consideraciones técnicas y políticas, y favorece la conformación de equipos técnico-políticos en el Legislativo.

En los últimos diez años, el Ejecutivo ha buscado las esquivas mayorías legislativas mediante negociaciones individuales con parlamentarios opositores, ofreciéndoles beneficios para sus distritos o circunscripciones, lo que contribuye al debilitamiento de la disciplina partidaria. Estas prácticas, más la imposibilidad legal vigente de aplicar órdenes de partido y la debilidad de estos, propician el surgimiento de parlamentarios “díscolos”.

Por otra parte, un aspecto poco considerado es la introducción, por los gobiernos de la Concertación, de una cierta lógica parlamentaria en la conformación de los gabinetes, como también en niveles inferiores de la administración del Estado. Es decir, trataron de reflejar la coalición política en la distribución de responsabilidades de gobierno. Sin embargo, esta fórmula de nombramientos o “cuoteo” ha merecido críticas. Más que reconocer el mérito de formar gobiernos representativos de la coalición y de la representación electoral subyacente, el equilibrio político se asocia a la pérdida de poder presidencial y al sacrificio de la excelencia en la conformación de equipos. Bajo un régimen parlamentario este tipo de diseño no solo adquiere legitimidad, sino que corresponde al modo natural y necesario de traducir la representación electoral en gobiernos de mayoría. Y dado que las responsabilidades del gobierno parlamentario obligan a fusionar técnica y política en la conformación de gabinete y en las decisiones de política pública, la representación o “cuoteo”, inherente a esta forma de gobierno, genera gobernabilidad sin dar pie a las críticas que suscita en los regímenes presidenciales.

Es cierto que en un régimen presidencial el cuoteo se puede evitar. Así ocurrió, por ejemplo, con el esquema “suprapartidario” que logró imponer especialmente el gobierno de Aylwin. Con todo, el suprapartidismo estricto suscita críticas entre los partidos de la coalición gobernante y explica en parte la merma en la disciplina de los parlamentarios frente a “su” gobierno. En síntesis, en nuestro sistema presidencial tanto el

“cuoteo” como su ausencia merecen críticas, lo que afecta ya sea el prestigio de la actividad o su eficacia.

El parlamentarismo ofrece ventajas también en cuanto a la eficiencia de la función legislativa, puesto que el modelo suele acompañarse de un sistema unicameral o un Senado con funciones revisoras de la legislación bastante acotadas. Con el debate legislativo concentrado en una cámara y desarrollado con el apoyo del Ejecutivo, el sistema puede despachar la legislación con mayor rapidez que la que permite el bicameralismo.

Como se observa, el sistema parlamentario está mejor preparado para responder con agilidad y pertinencia a los desafíos legislativos que imponen las complejidades y urgencias de la sociedad actual.

Finalmente, y aunque no forma parte de la esencia del presidencialismo, sino de su versión chilena, en nuestro sistema político las fuertes atribuciones del Ejecutivo coexisten con un período corto de gobierno, sin reelección. Mucho poder, pero por poco tiempo, parece ser la consigna en Chile. El parlamentarismo, por su parte, más que concentrar el poder en una persona, busca reflejar en el gobierno las mayorías políticas nacionales por un plazo que, en rigor, depende de la subsistencia de esas mayorías. La continuidad de los gobiernos es función de su representatividad: no existen los gobiernos populares que deban abandonar el poder en la cúspide de su apoyo, ni gobiernos impopulares que se sostengan por mucho tiempo.

Para realizar cambios en el sistema de gobierno se necesita adecuar los sistemas de electores y de partidos. Contar con partidos fuertes y disciplinados es esencial para el buen funcionamiento del sistema. Dado que el sistema parlamentario propicia siempre gobiernos de mayoría, es posible y deseable avanzar hacia mayores niveles de representatividad –y legitimidad– en el sistema electoral, sin que ello suponga sacrificar la gobernabilidad.

Propuesta 1 Reforma al régimen de gobierno

Prácticamente nunca se ha cambiado un sistema presidencial por uno parlamentario (Shugart y Carey, 1992). Sin embargo, lo contrario ha ocurrido con frecuencia. Una reforma en esa dirección debe partir de

un detallado análisis de las instituciones que deben modificarse para conseguir un resultado exitoso, por lo que a continuación se propone una secuencia de etapas y definiciones indispensables para llevar a buen término una reforma de este tipo, que tendría que ser de índole constitucional y de leyes orgánicas constitucionales. Con todo, mejorar la política justifica el empeño.

Algunas de las propuestas que se detallan a continuación son consustanciales a la opción por un sistema parlamentario. Otras, sin embargo, suponen la preferencia por ciertas opciones al interior del referido sistema.

Distinción entre las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno

Al jefe de Estado, o Presidente de la República, le corresponde la función esencial de llamar a la formación de gobierno a quien pueda concitar los apoyos parlamentarios suficientes. El jefe de Estado puede ser elegido por el Parlamento –como en Alemania o Italia– o por votación popular directa, en cuyo caso la legitimidad política adquirida conspira contra la idea de limitar su rol político. Con todo, es posible pensar en ampliar las funciones del Presidente de la República a tareas asociadas con las relaciones internacionales o la designación de algunas autoridades. Pero, en la medida en que se expandan sus competencias, mayores serán los riesgos de colisión con las responsabilidades del primer ministro y más nos acercamos al modelo del semipresidencialismo francés. Dado su papel moderador y arbitral en la política partidista, el jefe de Estado debiese ejercer su función por un período relativamente extenso.

Al primer ministro, o jefe de gobierno, elegido por las mayorías legislativas, le corresponden las demás funciones ejecutivas y preside el gabinete por él designado. Los ministros son preferentemente parlamentarios. En el primer ministro reside el poder político y la función de gobernar, y designa al efecto a las autoridades de gobierno que sean de confianza política. El jefe de gobierno podrá llamar a elecciones anticipadas, forzando así la renovación de la cámara política.

Concentración de las facultades de representación y decisión política en una cámara

Si bien el parlamentarismo es compatible con sistemas bicamerales, no lo es con la división de la responsabilidad política de formar gobierno en las dos cámaras. No es posible pensar en un sistema parlamentario con dos cámaras equivalentes. Por ello, y salvo que se pretenda asignar la función de elegir jefe de gobierno a la suma de cámara y Senado, será necesario reconocer solo a los diputados tal función.⁵ A la cámara política le corresponderá, en su

⁴ Chile presenta el índice más alto de facultades legislativas radicadas en el Presidente de la República entre los sistemas presidencialistas de América. Para mayores detalles, ver BID (2006).

⁵ No es recomendable que se sumen senadores y diputados para elegir jefe de gobierno si ambas cámaras son equivalentes al momento de legislar. Ello podría dar lugar a un gobierno que no necesariamente cuente con mayoría en cada Cámara. El bloqueo legislativo que esta situación permitiría es precisamente lo que el parlamentarismo busca evitar.

caso, proponer y votar la censura del gobierno, la que de ser aprobada dará origen a la formación de un nuevo gobierno y, preferentemente, a elecciones parlamentarias.

Reconversión del Senado y reducción de sus competencias

Asignadas a la cámara política las funciones esenciales de legislar y formar gobierno, el Senado verá reducidas sus facultades y su incidencia política, situación que contrasta con la relativa preeminencia de la que hoy goza en el Congreso. No será fácil convencer a los senadores de que aprueben la reducción de su poder político, lo que, por cierto, despierta dudas sobre la viabilidad de una reforma de este tipo. Con todo, el sistema parlamentario exige concentrar en una cámara las facultades legislativas y políticas. Al Senado se le pueden asignar facultades acotadas para la aprobación de determinadas leyes o reformas constitucionales, y de los nombramientos de ciertas autoridades.

El equilibrio político del sistema parlamentario se sustenta en el juego de la amenaza recíproca de la censura al gobierno y el llamado a elecciones parlamentarias. En ambos casos, el árbitro del conflicto es el electorado, que resolverá de modo fluido el diferendo y castigará electoralmente los comportamientos irresponsables de unos u otros.

Partidos políticos

Diagnóstico

¿Están en crisis los partidos políticos en Chile? A juzgar por los indicadores de volatilidad electoral y la estabilidad del sistema de partidos en la fase posterior a la recuperación democrática, la respuesta debiera ser negativa. Con todo, existe una serie de factores de riesgo que obligan a dudar de las respuestas tranquilizadoras. Según el ya clásico texto de Mainwaring y Scully (1995), cuatro variables determinan la institucionalización de los sistemas de partidos políticos:

- Estabilidad y regularidad en los patrones de competencia electoral entre partidos, que se miden por la relativa continuidad en los porcentajes de votación que reciben en las distintas elecciones (baja volatilidad electoral).
- Arraigo social de los partidos, es decir, las adhesiones históricas y continuadas de amplios sectores de la sociedad a los partidos, y su influencia en otras formas de organización social.
- Una relativa legitimidad de los partidos en la sociedad, expresada en la confianza y valoración que las personas demuestran por los partidos y su importancia para la democracia.

- La fortaleza relativa de las instituciones partidarias y de su funcionamiento permanente, a diferencia de partidos configurados exclusivamente como vehículos de líderes personalistas.

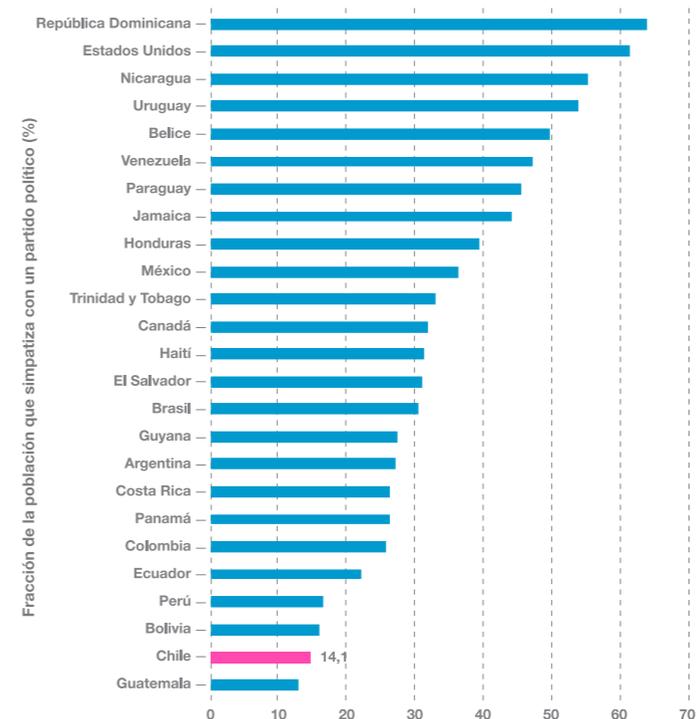
En general, se ha tendido a considerar que la relación entre estos factores es lineal y positiva. Cuesta encontrar (y explicar) ejemplos en que niveles relativamente altos en alguna de esas variables coexistan con la marcada debilidad de otras. Chile, sin embargo, parece erigirse progresivamente en un ejemplo de esa paradoja. En efecto, es el país con menor volatilidad electoral de América Latina, con un nivel de 8% para las dos últimas elecciones parlamentarias, en comparación con un promedio regional del 27% (Luna y Rosenblatt, 2012). Por este motivo, tradicionalmente se ha considerado que el sistema de partidos chilenos es muy estable y se ha destacado su institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Siavelis, 2000; Torcal y Mainwaring, 2003) y similitud con los partidos programáticos europeos (Coppedge, 2001; Dix, 1989).

Sin embargo, paralelamente Chile muestra señales preocupantes y crecientes de debilidad en lo que respecta al arraigo, la legitimidad y la fortaleza institucional de los partidos políticos. En efecto, es el país de la región en que menos personas se declaran simpatizantes de un partido.

Las adhesiones a las coaliciones políticas siguen la misma tendencia. Si a principios de la década de 1990 siete de cada diez chilenos se consideraba adherente a la Concertación o a la Alianza de RN y UDI, opositora entonces, las encuestas más recientes muestran que hoy menos del 30% adhiere a alguna de esas coaliciones. Desde la perspectiva de la valoración o confianza en los partidos, las cifras tampoco son alentadoras. Los niveles de confianza de los chilenos en los partidos políticos se encuentran en los niveles más bajos. Según las encuestas del proyecto Auditoría de la Democracia (2010), solo el 15% de los chilenos manifiesta tener confianza en los partidos, el 76% de los consultados señala que los partidos no tienen ninguna virtud, el 61% cree que privilegian los intereses propios por sobre los del país, y solo el 14% sostiene que los partidos en Chile funcionan bien. Además, Chile presenta el segundo porcentaje más bajo de simpatizantes de partidos en América Latina y Estados Unidos (ver Gráfico 1).

Por último, respecto del último factor considerado por Mainwaring y Scully (1995), esto es, la fortaleza institucional, los resultados también son preocupantes. Desde luego, y desde una perspectiva estrictamente económica, el financiamiento que reportan al Servicio Electoral la mayoría de los partidos chilenos es claramente insuficiente para satisfacer un funcionamiento regular básico. Según Fuentes (2011), en 1995, por ejemplo, los partidos con representación parlamentaria reconocieron haber tenido ingresos por US\$179.000 anuales como promedio, monto insignificante e inverosímil si se

Gráfico 1
Simpatía con partidos políticos en Latinoamérica



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de Las Américas 2012.

consideran las necesidades mínimas de funcionamiento de entidades con cobertura nacional. Ello da cuenta ya sea de una extraordinaria precariedad económica o de un financiamiento oculto no reportado. Ninguna de estas hipótesis parece consistente con niveles mínimos de fortaleza institucional. Además, y según el análisis de Fuentes (2011), el financiamiento de los partidos en Chile es exiguo, poco transparente, escasamente fiscalizado y expuesto a la influencia indebida –aunque legal– del aporte de personas jurídicas por vía anónima o reservada.

En 54 entrevistas con líderes partidarios de primera línea, realizadas durante 2010 y 2011, se confirmó la extraordinaria debilidad de los partidos. Según Luna (2012), de la serie de entrevistas se concluye que: “En opinión de sus propios líderes, los partidos, como institución política, se encuentran sumamente debilitados, siendo la UDI la única excepción parcial en este plano. Muy sintéticamente, encontramos que las organizaciones partidarias están esclerosadas y que han perdido poder vis-à-vis líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos

de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con ‘connotación pública’ y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. El financiamiento actual de los partidos proviene de lo que aportan los miembros del partido en cargos de elección popular, especialmente los parlamentarios. También en este sentido, encontramos que los partidos que no poseen representantes electos en un distrito esencialmente desaparecen de la vida política local”.

Según los líderes partidarios, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición, se han debilitado significativamente. La UDI también constituye una excepción parcial a este patrón. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los líderes entrevistados describen a los partidos como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Uno de los presidentes de partido entrevistados describió al suyo, uno de los mayoritarios en Chile, como “una entelequia”.

En suma, Chile exhibe una paradoja extrema, ya que por un lado posee altos niveles de estabilidad electoral y una estructura regular de su sistema de partidos, y por otro muestra una extraordinaria fragilidad de los elementos sociológicos e institucionales que son los que, en rigor, debieran soportar y explicar la estabilidad aludida.⁶ ¿Qué explica esta paradoja? ¿Es sostenible en el tiempo? Desde luego, cabe atribuirle al sistema electoral una responsabilidad importante en mantener la estabilidad de las coaliciones y los resultados electorales. El sistema binominal ha supuesto barreras de entrada al nacimiento de partidos, los que difícilmente conseguirán escaños si no se incorporan (y son subsidiados) a alguna de las grandes coaliciones actuales. Además hay evidencia de la alta capacidad de reelección de los candidatos incumbentes, que son los que más dinero gastan en campañas. Por todo ello la “oferta” político-partidista se ha mantenido estable a pesar de la creciente desafección de los electores. Con todo, no es fácil predecir hasta dónde las barreras de entrada y la reducción de alternativas que derivan del sistema electoral podrán seguir sosteniendo una estabilidad electoral cada vez menos consistente con la creciente precariedad institucional de los partidos políticos chilenos: apostar a que el sistema electoral pueda postergar indefinidamente el colapso de un sistema de partidos sin arraigo, legitimidad ni fortaleza institucional parece demasiado riesgoso e irresponsable. Pero, incluso si el sistema de partidos sobreviviese a sus debilidades, ello ocurrirá en un marco de deterioro creciente de la calidad de la democracia y de la valoración ciudadana de sus instituciones. Este diagnóstico obliga a adoptar medidas que permitan recuperar los atributos positivos de los partidos políticos y, con ello, avanzar hacia una estabilidad política sana y sustentable.

No hay democracia sin partidos, ni buena democracia con malos partidos. La función esencial de estos en las democracias modernas impide considerarlos solo como asociaciones privadas cuya suerte interesa exclusivamente a sus miembros.⁷ Las externalidades negativas de los sistemas de partidos son potencialmente tan dañinas para la convivencia justa y pacífica de la sociedad, que los incentivos y regulaciones a los partidos políticos no pueden quedar al margen de las prioridades de política pública. Por cierto, la regulación estatal debe reconocer límites consustanciales a la necesidad de preservar su esencial autonomía y libertad de asociación. Es lícito que los partidos aspiren a influir en la gestión del Estado, pero

lo es mucho menos que el Estado ejerza influencia sobre ellos. Por eso, una buena regulación de la actividad de los partidos debe transitar por el estrecho camino que supone reconocer dos graves amenazas a la democracia: la debilidad de los partidos, y su control o manipulación por parte del poder estatal.

Hoy emerge en Chile un incipiente consenso en dos materias:⁸ primero, que la alta precariedad observada en los partidos políticos chilenos supone un riesgo serio para la democracia, y segundo, que es urgente adoptar reformas que corrijan la tendencia y protejan así a la democracia chilena de los riesgos del caudillismo, de la inestabilidad política o de una democracia disfuncional y de baja calidad.

Siguiendo a Luna y otros (2011), es necesario idear incentivos y regulaciones al funcionamiento de los partidos que propicien su configuración bajo el modelo de partido responsable. Un partido responsable es aquel que tiene un carácter programático, una visión global de país, y un comportamiento político esencialmente estable, predecible y conectado con las preferencias sociales de amplios sectores sobre los temas relevantes del debate público. Un partido programático, a diferencia del que suele surgir para acompañar las aventuras electorales de un individuo, tiene un ideario político claro, estructurado y estable que sirve de base para establecer sus relaciones con la sociedad, constituye el factor principal de la competencia electoral, define los criterios rectores para la elaboración de políticas públicas y es la base del compromiso y justificación de la disciplina de sus militantes. Asimismo, partidos con ofertas programáticas claras y estables se apartan de la peligrosa tradición según la cual el discurso de campaña poco tiene que ver con la gestión de gobierno.

Propuesta 2 Reforma a los partidos políticos

Democracia y funcionamiento interno

Una reforma a los partidos políticos debe reconocer su importancia, propiciar su fortalecimiento institucional y promover “virtudes cívicas” en su gobierno interno y funcionamiento. En tal sentido, se propone:

- Incorporar requisitos de representación regional en los consejos generales de los partidos.

- Fortalecer las competencias de los consejos generales, exigir su convocatoria a sesiones ordinarias y permitir que incluso las minorías internas puedan convocar a sesiones extraordinarias.

Financiamiento del gasto corriente de los partidos

El financiamiento del gasto permanente de los partidos se justifica por el objetivo de contar con partidos responsables y dotados del arraigo, valoración y legitimidad imprescindibles para una democracia de calidad y estable. Afirmado el principio que fundamenta la inversión de recursos para tener buenos partidos y buena democracia, corresponde definir los criterios con los cuales calcular el aporte.

Desde luego, la regulación puede establecer criterios de elegibilidad y distribución. Los primeros constituyen las condiciones que deben cumplir los partidos para acceder al financiamiento estatal. Los segundos corresponden al objetivo específico para el cual se canalizan los recursos. En tal sentido, cabe evaluar la posibilidad de establecer un aporte estatal que deba distribuirse en porcentajes o rangos predefinidos a diversas actividades, tales como funcionamiento basal y sedes regionales, financiamiento de asesorías parlamentarias, unidades de apoyo a la gestión municipal, y funcionamiento del centro de estudios o fundación encargados de la formación de militantes y de la elaboración de propuestas de política pública.

Los aportes basales y de gasto corriente deberán calcularse de acuerdo con el diseño de una institución o partido “modelo”. En el caso de los partidos nuevos, se sugiere que se les financien aportes basales y de gasto corriente solo hasta la primera elección, y únicamente si obtienen más del 5% de la votación nacional podrán seguir recibiendo dichos aportes.

Con todo, el sistema debe contemplar mecanismos sancionatorios que supongan reducciones o, en casos graves, la supresión total del aporte fiscal en caso de incumplimiento de las condiciones que se definan.

Transparencia

Dadas las responsabilidades de los partidos y la propuesta de dotarlos de recursos públicos, resulta necesario exigirles altos estándares de transparencia. Siguiendo la lógica de la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública que se aplica a los órganos del Estado, los partidos políticos debieran cumplir con obligaciones de “transparencia activa”, esto es, con la obligación de contar con un sitio web en el que publiquen y actualicen regularmente la información que el Legislador considere indispensable. En tal sentido, se propone que difundan:

- Estatutos

- Estructura orgánica y competencias de todos los órganos

- Número de militantes y distribución por regiones, sexo y edad

- Informe financiero trimestral, incluyendo balance anual y detalle de ingresos (monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y de las donaciones que reciban; también el monto del subsidio o aporte público recibido) y egresos (rendición detallada al menos del gasto realizado con cargo al subsidio público)

- Relación del partido con organizaciones nacionales o internacionales

- Actividades de formación de militantes, y de estudio y proposición de políticas públicas

- Políticas internas para favorecer la participación de la mujer, de los jóvenes y de minorías étnicas. De no existir políticas en este sentido, se deberá señalar expresamente.

Órdenes de partido y disciplina interna

La ley actual restringe los órdenes de partido a los parlamentarios. En el fondo, ello favorece los comportamientos oportunistas y dificulta la posibilidad de que los partidos tomen decisiones necesarias pero impopulares. Parece conveniente eliminar dicha prohibición legal y entregar la regulación de los órdenes de partido a los propios estatutos. Por cierto, los órdenes de partido nunca serán aceptables si se trata de funcionarios del Poder Ejecutivo, incluyendo al Presidente, ministros, subsecretarios y jefes de servicio, pues las decisiones de los funcionarios están regidas por el principio de probidad administrativa.

Formación programática

Una de las características principales de los sistemas de partidos responsables es su componente programático. Son partidos de ideas y programas. Son partidos predecibles en sus planteamientos, que ofrecen alternativas claras y consistentes respecto de los principales dilemas u opciones de política de una sociedad, esto es, desarrollan, actualizan y promueven una “visión de país” reconocible. Esos son los que favorecen la gobernabilidad democrática.

Así, no puede soslayarse la importancia de favorecer la función de elaboración programática y debate interno de ideas. Atractivo resulta el modelo alemán de fundaciones políticas. En consecuencia, se propone favorecer decididamente y apoyar con financiamiento público el surgimiento de centros de estudios relacionados con los partidos, que lideren el debate y la

⁶ Para una explicación acabada de esta paradoja, ver Luna y Rosenblatt (2012), que titulan su informe de un modo muy sugerente: “Notas para una autopsia: los partidos políticos en el Chile actual”.

⁷ Schattschneider (1942) señala que “los partidos políticos crearon la democracia y que la democracia moderna es impensable, salvo en términos de partidos. Los partidos, por tanto, no son simples apéndices del gobierno moderno; están en su propio centro y desempeñan un papel determinante y creativo en él”. Citado por Richard Katz (2012).

⁸ Ver Díaz y Sierra (2012).

elaboración de propuestas de política y la formación de sus militantes jóvenes.

Participación de la mujer

La legitimidad y el arraigo social de los partidos dependen de su representatividad. El predominio masculino en la gestión y conducción partidaria y en la selección de candidatas a elección popular no solo es injusto, sino que también aumenta la distancia entre los partidos y la sociedad. Las soluciones no son, sin embargo, obvias. Sin embargo, una sociedad que decide financiar las actividades regulares de los partidos está en condiciones de graduar ese aporte en función de qué tan inclusivo es el “gobierno corporativo” del partido y la composición de género de sus candidatas. Las opciones van desde la imposición legal de cuotas mínimas en los cargos partidarios y candidatas hasta formas más tenues de incentivos económicos. De cualquier modo, no parece razonable que el Estado financie la actividad de partidos que mantengan, de facto, una marcada exclusión de las mujeres tanto entre sus directivos como entre sus candidatas.

Representación regional

Un partido político financiado parcialmente con recursos públicos no puede reproducir en su interior el excesivo centralismo que se observa en la gestión del Estado. Además, de la fuerza regional de los partidos dependerá en buena parte la posibilidad de reclutar a futuro a los gestores de los gobiernos regionales electos. Por lo mismo, una reforma legal a los partidos debe fortalecer las competencias de sus directivas regionales, dotándolas de atribuciones preferentes en la selección de candidatas a elección popular (alcaldes, concejales, diputados y senadores) y estableciendo los casos o quórums excepcionales que permitan al consejo general del partido revertir la selección de candidatas resuelta en el nivel regional.

Control externo: supervisión efectiva y resguardos a la interferencia indebida de las autoridades estatales

En un escenario en que el Estado “compra” atributos virtuosos de los partidos, la diferencia práctica entre el subsidio a todo evento y el objetivo que nos hemos propuesto reside en la capacidad de fiscalizar con rigor el cumplimiento de las condiciones establecidas para acceder a recursos públicos. Si bien una reforma reciente (Ley 20.568 de 2012) reforzó la institucionalidad del Servicio Electoral creando un consejo directivo de cinco miembros, no parece suficiente para el desafío que supone verificar el cumplimiento de las “contraprestaciones” exigibles a los partidos. Una reforma

creíble, especialmente en un tema escasamente popular, debe garantizar el estricto cumplimiento por los partidos de las condiciones que justificaron el aporte fiscal. En consecuencia, se propone rediseñar el actual Servicio Electoral, de modo de dotarlo de mayor capacidad fiscalizadora para el resguardo del uso de recursos públicos y privados por parte de los partidos políticos.

Alternativamente, la fiscalización y sanción podría asignarse a una Superintendencia de Partidos creada al efecto y que ofrezca garantías de imparcialidad y rigor en el cumplimiento de sus funciones. Con todo, debe advertirse la complejidad de equilibrar el rigor supervisor con los resguardos frente a un ejercicio abusivo de las atribuciones sancionatorias. Para ello, la imparcialidad del organismo resulta fundamental, aunque no siempre la solución será un gobierno colegiado. En efecto, se corre el riesgo de que esos representantes adopten el tácito acuerdo de ser “simétricamente indulgentes” con los incumplimientos de todos los partidos, lo que podría frustrar el objetivo de la reforma.

Sistema electoral

Diagnóstico

La reforma al sistema electoral debiese considerar, al menos, dos dimensiones. Primero, la proporcionalidad demográfico-territorial, es decir, cuántos electores son necesarios para elegir a un parlamentario, para de ese modo cumplir con los propósitos de proporcionalidad y equidad o, lo que es lo mismo, que el voto de un elector tenga igual peso en cualquier distrito. Segundo, los criterios para la elección de los miembros del Parlamento, lo que implica definir el tamaño de los distritos (número de escaños) y con ello el umbral mínimo para ser elegido, que depende de la regla que se emplee (mayoría absoluta, mayoría relativa o cualquier fracción menor) y, ciertamente, del tamaño.

La importancia de la proporcionalidad demográfica reside en que la búsqueda de una estricta igualdad política entre los ciudadanos debiera conducirnos hacia un modelo en el que el voto de cualquier ciudadano tenga un peso relativo similar. Sin embargo, hoy en Chile existe una alta varianza en el tamaño de los distritos y circunscripciones electorales. Por ejemplo, en el distrito 59 (Aysén), para ser elegido, un parlamentario (margen absoluto de seguridad)⁹ necesita 30.602 votos inscritos,¹⁰ mientras que en el distrito 29 (Puente Alto) necesita 165.315,

es decir, cinco veces más. Esta asimetría se expresa en la dispersión promedio del tamaño distrital o en el promedio de inscritos por escaño. La situación es aun más dramática si comparamos la Región Metropolitana como un todo, ya que para elegir un senador allí se necesita un número de votos catorce veces superior al que se requiere en la Región de Aysén.

Si bien casos tan extremos no se repiten en el resto del país, sí se observa un marcado sesgo en contra de la representación política de los grandes conglomerados urbanos, especialmente en Santiago. Aunque ello podría justificarse en casos de representación de unidades subnacionales, como ocurre en el Senado estadounidense, en que se eligen dos senadores por cada Estado,¹¹ no se advierte justificación teórica alguna para generar diferencias que incidan significativamente en la representatividad de la Cámara de Diputados, la cámara política por excelencia.

Al comparar los coeficientes de variación, es decir, cuán homogénea es una distribución de distritos medida según el número de sus electores, se observa que en el Reino Unido existe menor dispersión (10,7) que en Chile (38,8). Usando otros métodos de cálculo, Samuels y Snyder (2001) dejan en evidencia que nuestro país se encuentra entre aquellos con mayores niveles de asimetría en este respecto. Lo anterior no hace más que refrendar el ejemplo mencionado en relación con la diferencia que tiene el valor del voto entre el elector de Aysén y, por ejemplo, el de Puente Alto. Esta alta disparidad en la cantidad de electores por distrito afecta la representación política y erosiona la legitimidad del sistema.

En general, mejorar la conformación demográfica de los distritos es uno de los aspectos clave para reformar el sistema electoral. La razón es muy simple: las posibilidades de ganar de un partido o bloque electoral dependen de cómo esté configurado el mapa. Existe una extensa literatura sobre los efectos del diseño territorial de los distritos.¹²

Ahora bien, una de las complejidades, como se mencionó en el caso de la reforma electoral, es que se altere el tamaño de los distritos, es decir, su número de escaños, sin cambiar el mapa; no obstante, para eso es necesario modificar el número total de escaños de la Cámara o el Senado, vale decir, se puede aumentar la proporcionalidad territorial aumentando el número total de escaños. Por ello, con el propósito de mejorar ya sea la proporcionalidad electoral o la territorial, en muchos casos se agrupan distritos o se dividen otros. Al igual que el cambio del sistema electoral, uno de los

frenos más importantes a una reforma de este tipo son los riesgos que supondría un cambio en el mapa electoral para la reelección de los candidatos incumbentes, con el esperable rechazo de estos a un cambio de ese tipo. Si bien este obstáculo se puede subsanar aumentando el número total de escaños (por ejemplo, un distrito que tiene dos escaños podría aumentarse a tres sin afectar la geografía distrital), ello igualmente generará cambios previsibles en los resultados electorales según qué sector parezca mejor perfilado para obtener el escaño que se agregue. Sin embargo, si se quiere corregir la proporcionalidad poblacional es imprescindible aumentar el número de escaños en los distritos más poblados sobre la base de un criterio objetivo y que se actualice automáticamente de acuerdo con el censo poblacional. Si se toma esta medida, el número de cargos a elegir por distrito será esencialmente variable y dinámico, por lo que podrá haber distritos en que se elijan, por ejemplo, entre dos y cinco escaños.

Por cierto, toda modificación al mapa electoral (tamaño del distrito, fórmula de asignación y diseño geográfico) tiene efectos sobre la representación esperada, y crea expectativas más o menos ciertas de ganancia o pérdida para los actores políticos que tienen que diseñarlas y aprobarlas. Legislar con la calculadora en mano dificulta la aprobación de reformas en la materia.

En el Cuadro 1 se realiza el ejercicio de aumentar la proporcionalidad poblacional por escaño en el nivel regional. Si se ajusta así, la desviación promedio en el número de electores por escaño (diputados) en el nivel regional se reduce a un quinto de la actual, lo que de suyo se asemeja a los resultados de democracias como la inglesa, danesa, noruega y estadounidense, entre otras.

Si bien la proporcionalidad se puede mejorar aun más, ello implicaría aumentar el número de escaños totales a más de 162. Alternativamente, se podrían disminuir distritos agrupando los actuales, cambiando la actual división administrativa regional, o disminuyendo la representación de algunas regiones. Aunque todas estas fórmulas cumplirían el objetivo, son más complejas y menos viables que aumentar los escaños siguiendo criterios censales.

Un segundo aspecto relevante del sistema electoral es el tamaño de los distritos y la fórmula de asignación de los escaños. Al respecto, las críticas y propuestas han sido variadas. Entre 1990 y 2012 han ingresado al Congreso Nacional diecinueve proyectos de reforma que sugieren cambios al número de distritos y su magnitud (Gamboa, 2009; Bellolio y Ramírez, 2011), pero ninguno

⁹ El margen absoluto de seguridad (MAS) corresponde al porcentaje o número mínimo de votos que un candidato necesita para ser electo, independientemente del porcentaje o de los votos que obtenga el resto de los competidores.

¹⁰ Se calculó en relación con el número de inscritos; sin embargo, si se considera el total de votos válidamente emitidos, es decir, sin incluir nulos, blancos ni abstenciones, el número resultante sería un 21% inferior, aproximadamente.

¹¹ Por ejemplo, la Región Metropolitana, con el 37% de los electores, posee solo un 27% de los escaños en la Cámara de Diputados y un 10,3% de los senadores, mientras que la Región de Aysén posee el 0,7% de los inscritos y un 5% de los senadores y el 1,7% de los diputados. Es decir, curiosamente, hay más asimetría en la cámara donde no debiera haberla.

¹² Grofman, Koetzle y Brunell (1997), Samuels y Snyder (2001), Johnston (2002), Shotts (2002), Ansolabehere, Snyder y Ting (2003) y Hortuchi (2004).

Cuadro 1
Proporcionalidad poblacional de los distritos electorales

Regiones	Electores	Esgaños hoy	Electores por esgaños hoy	Esgaños ajustados	Electores por esgaño ajustado
I	210.864	2	105.432	3	70.288
II	412.322	4	103.081	5	82.464
III	221.707	4	55.427	3	73.902
IV	530.337	6	88.390	7	75.762
V	1.459.629	12	121.636	18	81.091
VI	695.581	8	86.948	9	77.287
VII	808.481	10	80.848	10	80.848
VIII	1.646.551	16	102.909	20	82.328
IX	810.845	8	101.356	10	81.085
X	666.556	8	83.320	8	83.320
XI	90.536	2	45.268	1	90.536
XII	153.545	2	76.773	2	76.773
RM	5.188.038	32	162.126	60	86.467
XIV	324.922	4	81.231	4	81.231
XV	168.729	2	84.365	2	84.365
Total	13.388.643	120	111.572	162	82.646
Promedio			91.940	81	80.516
Desviación std.			27.349		5.087
Coef. de variación			30%		6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel (2012).

ha prosperado, y muchos ni siquiera han sido tratados en las comisiones correspondientes.

Como se adelantó, los obstáculos para dichas reformas no son pocos. Las reformas constitucionales exigen modificaciones a la Constitución y a leyes orgánicas de quórum calificado, cuyos quóruns son altos. Además, existen consideraciones de fondo que tienen que ver con la falta de incentivos de los actores políticos incumbentes. En efecto, dado que cualquier cambio de sistema altera la distribución de esgaños de cada partido y coalición, la resistencia es alta. A modo de ejemplo, en el Cuadro 2 se aprecia que el cambio de un sistema de dos esgaños por distrito a uno de tres, cuatro y así hasta diez, genera resultados claramente peores para el partido C, en el caso de distritos de tamaño 3, 5, 7 y 9.¹³ A medida que aumenta el tamaño del distrito, se favorece a D y perjudica a C, aunque decrecientemente, salvo en el caso de distritos pares (2, 4, 6, 8 y 10), según la fórmula de d'Hont¹⁴ o de cifra repartidora, como se conoce en nuestro país. Ello ocurre así dada la distribución de votos, pero si los

porcentajes de los cuatro partidos se igualaran, entonces el resultado sería más proporcional. Sin embargo, basta con que uno de los partidos tenga un voto más para que se produzca algún desequilibrio.

Este ejemplo explica la incertidumbre y, en consecuencia, el comportamiento estratégico de los partidos y coaliciones, que ha impedido el cambio de sistema hacia cualquier otro que no les asegure que se mantendrán las actuales correlaciones de fuerzas.

Un tema que también ha estado presente en la discusión tiene que ver con la gobernabilidad, en particular con el grado de fragmentación que crean los sistemas proporcionales con tamaños de distrito muy grandes. Por ejemplo, en distritos con ocho esgaños, con el 11,2% de los votos se puede obtener uno, independientemente de lo que obtengan los otros partidos o coaliciones. En consecuencia, los incentivos para la formación de nuevos partidos y la estabilidad de las coaliciones son menores. Esto se agrava con el tamaño de los distritos.¹⁵

¹³ Cabe señalar que solo en el caso de más de 10, específicamente de 11 esgaños la proporcionalidad comienza a reflejarse con mayor claridad, puesto que en ese caso el partido B obtiene el 9% de los esgaños, es decir, 1, con el 7,5% de los votos. Por su parte, tanto el partido C con el 44% de los votos obtiene el 45% de los esgaños y el partido D, recién se ve perjudicado, ya que con un 47% de los votos obtiene el 45% de los esgaños.

¹⁴ En el sistema d'Hont se calcula un cociente dividiendo los resultados electorales de cada partido o coalición tantas veces como esgaños es necesario asignar, y se escoge el enésimo valor. Luego se divide el resultado de cada lista o partido por dicho valor y se obtiene el número de esgaños que le corresponde. Supongamos que existen tres listas cuyos resultados electorales son 4.300, 4.800 y 1.102 votos. Si deben elegirse cinco esgaños, se divide sucesivamente por 1, 2, 3, 4 y 5, de lo que resultan los siguiente valores:

Lista/partido	Votos	1	2	3	4	5
A	4.300	4.300	2.150	1.433	1.075	860
B	4.800	4.800	2.400	1.600	1.200	960
C	1.102	1.102	551	367	276	220

*En este caso, el quinto valor más grande es 1.600; este es el divisor o cifra repartidora, con la que posteriormente se divide los votos de cada lista y se asigna los esgaños de acuerdo con el valor obtenido, en este caso, 4.800/1.600 = 3; 4.300/1.600 = 2,68 y 1.102/1.600 = 0,68. En consecuencia, una de las listas obtiene tres, otra dos y finalmente otra cero.

¹⁵ En Chile, hasta 1973 eran entre 2 y 18 diputados por distrito, con un tamaño promedio de 5,25, lo que explicaba en gran medida la fragmentación del sistema de partidos (había trece en actividad).

Cuadro 2
Ejemplo de distribución de esgaños

Partido	Votos (%)	Esgaños									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	
A	1,50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B	7,50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C	44,00	50	33	50	40	50	43	50	44	50	
D	47,00	50	67	50	60	50	57	50	56	50	
TOTAL	100,00	100									

Partido	Votos (%)	EFECTO: Aumento o disminución relativa									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	
A		S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	
B		S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	S.C.	
C			-33	S.C.	-20	S.C.	-14	S.C.	11	S.C.	
D			33	S.C.	20	S.C.	14	S.C.	-11	S.C.	

Fuente: Elaboración propia.
■ s.c. = sin cambio

Diversos autores apuntan al hecho de que un sistema muy fragmentado –que es lo que claramente generan los sistemas proporcionales– puede tener consecuencias no deseadas en materia de gobernabilidad (Nohlen, 1992; Sartori, 1976). Incluso, en aquellas sociedades caracterizadas por importantes rupturas étnicas o políticas, los sistemas proporcionales pueden reforzar estas rupturas. Por último, existe evidencia de que sistemas de partidos fragmentados repercuten sobre la participación electoral puesto que aumentan la complejidad del sistema (Blais y Dobrzynska, 1998), es decir, aumentan los costos de votar y la probabilidad de asistir a las urnas (Hoffman-Martínot, 1994). Entonces, quienes son partidarios de los sistemas proporcionales postulan distritos de tamaño moderado, digamos no superiores a cinco esgaños. De cualquier forma, ello implica modificaciones que alteran las probabilidades de reelección y las correlaciones de fuerza del sistema político (ver Cuadro 1 para el caso de distritos impares).

Otro aspecto dice relación con la incumbencia, es decir, con las ventajas de que gozarían los actuales representantes respecto de los desafiantes. Se le atribuye al sistema binominal, que impone altas votaciones para ser electo (un tercio más un voto), lo que a su vez incentiva a los partidos a no alterar las plantillas parlamentarias. La verdad es que el sistema electoral no es el único responsable de la alta tasa de reelección de los incumbentes. Otra causas pueden encontrarse en la estructura de partidos, en el financiamiento de la política (especialmente por la asimetría entre incumbentes y desafiantes), en el bajo

nivel de competencia dentro de los partidos (forma de designación de los candidatos) y en la inercia propia del electorado a la hora de decidir, entre otros factores. Es así que, como se aprecia en el Cuadro 3, las altas tasas de incumbencia no parecen estar sistemáticamente vinculadas a un sistema electoral en particular. El fenómeno es bastante más generalizado, y el caso chileno no aparece como el más crítico.

Por último, otro de los factores centrales del debate y que ha impulsado con fuerza la discusión sobre el cambio de sistema son los efectos de este en términos de las correlaciones de fuerzas entre los partidos, es decir, que estos se ven enfrentados a negociaciones electorales que no siempre son ventajosas o, al menos, no revelan la fuerza real y potencial de cada uno de ellos. En efecto, para procurarse una alta votación (o al menos para obtener un esgaño) algunos partidos deben ceder sus cupos a candidatos de otras tiendas, renunciando a la competencia y con ello a la posibilidad de crecer y aumentar su presencia distrital. El fenómeno es más crítico cuando una coalición está formada por más de dos partidos.

Dicha situación a su vez afecta el poder relativo de cada partido dentro de una coalición para las negociaciones de la plantilla parlamentaria que se realicen en el futuro, lo que genera justificaciones no necesariamente correctas sobre el verdadero peso de cada partido. Para entender esto, supongamos que una coalición de partidos está compuesta por 4 partidos X, Y, Z y M. Supongamos que fruto de las negociaciones se presentan

Cuadro 3
Incumbencia y cambio de los representantes políticos a nivel internacional, 1974-1989

Países	Número de elecciones	Tasa de incumbencia (media %)	Tasa de incumbencia (st. dev %)	Cambio medio por elección (%)	Tasa de cambio por año (%)	Tipo de régimen político
México**	6	13,6	3,4	86,5	28,8	Presidencial
Argentina**	9	25,2	4,6	74,8	18,7	Presidencial
Brasil**	5	51,4	7,9	48,6	12,2	Presidencial
Canadá	4	53,1	21,3	46,9	13,0	Parlamentario
Portugal	5	54,8	8,8	45,2	19,1	Parlamentario
España	4	56,0	10,3	44,0	12,4	Parlamentario
Francia	3	57,7	0,6	42,3	9,8	Parlamentario
Noruega	4	60,7	4,7	39,3	9,9	Parlamentario
Chile*	6	61,2	4,5	38,8	6,5	Presidencial
Austria	4	61,4	7,7	38,6	10,3	Parlamentario
Holanda	5	63,7	10,9	36,3	10,7	Parlamentario
Israel	4	63,8	1,6	36,2	9,6	Parlamentario
Suiza	4	64,3	3,7	35,7	8,9	Parlamentario
Grecia	6	64,4	15,1	35,6	13,4	Parlamentario
Italia	4	64,5	6,9	35,5	9,0	Parlamentario
Luxemburgo	4	64,7	7,7	35,3	7,0	Parlamentario
Finlandia	4	65,0	3,0	35,0	9,0	Parlamentario
Islandia	4	66,4	8,3	33,6	10,5	Parlamentario
Bélgica	4	69,5	5,4	30,5	9,5	Parlamentario
Malta	3	71,5	5,5	28,5	5,6	Parlamentario
Nueva Zelanda	5	72,5	7,7	27,5	9,2	Parlamentario
Suecia	6	74,1	3,8	25,9	8,6	Parlamentario
Dinamarca	6	74,6	5,7	25,4	10,2	Parlamentario
Japón	6	74,9	6,3	25,1	7,8	Parlamentario
Reino Unido	4	75,7	1,5	24,3	5,6	Parlamentario
Irlanda	6	76,1	6,5	23,9	9,3	Parlamentario
Alemania	3	78,7	3,6	21,3	5,8	Parlamentario
Australia	6	80,0	6,0	20,0	7,9	Parlamentario
EE.UU.	8	84,9	6,1	15,1	7,5	Presidencial
Promedio		63,6	6,5	36,4	10,5	

Fuente: Cálculos a partir de Matland y Studlar (2004), Ministerio del Interior para Chile, y Sikk (2001).

Nota: * 1989-2009

** 1985-2003

El resto de los países corresponde al período 1974-1989.

dos candidatos, A y B, pertenecientes a los partidos X e Y respectivamente. Esto significa que Z y M no se presentan en dichos distrito. La elección arroja como ganador al candidato A del partido X. Luego, cuando se contabilizan los votos solo los partidos X e Y tendrán representación. Ahora bien, asumiendo que en el distrito la distribución de preferencias es relativamente homogénea y que todos los partidos tienen simpatizantes, esperaríamos que un porcentaje de los que votaron por A o B, pertenecían al partido Z o M, sin embargo, en el conteo final dichos votantes no son contabilizados ni menos identificados. Así, en futuras negociaciones solo A y B aparecerán con votación en el distrito y sumarán los resultados de este a la votación total a nivel nacional. Si bien ello es válido también en otros distritos para los partidos Z y M, la verdad es que las negociaciones y resultados finalmente no son los mejores para todos y cada uno. Lo concreto es que la cesión de cupos sienta el precedente de las futuras negociaciones para el partido al que se le asignó originariamente el distrito.

Ahora bien, dado que coaliciones y partidos desean asegurar un escaño, existen pocos incentivos para competir por miedo a que se divida la votación o que un número relevante de votantes decida votar por otra lista. No es así necesariamente, puesto que la competencia intracoalición tiene efectos positivos en el aumento de votos, pero en la práctica se ha evitado y se ha empleado la fórmula de un candidato fuerte y otro débil para asegurar que el candidato preferido obtenga el escaño, lo que minimiza la competencia efectiva y lesiona la legitimidad del sistema.

En razón de esto se ha culpado a las negociaciones previas de los resultados electorales de cada partido, lo que difícilmente puede verificarse en ausencia de competencia. Es decir, el crecimiento o no de un partido parece depender más de los procesos de negociación de las plantillas parlamentarias que de su verdadero ascendiente electoral.

En resumen, la discusión sobre el cambio de sistema electoral se ha articulado en torno a tres ejes: los efec-

tos en las correlaciones de fuerzas, la competencia (incumbencia) y la gobernabilidad y la proporcionalidad al interior de las coaliciones o partidos. Una propuesta razonable para el debate actual debe hacerse cargo de estos factores. No existe un sistema que optimice todas estas dimensiones, de modo que algún nivel de compromiso parece insoslayable.

Cabe advertir que cambiar el sistema electoral no es una práctica frecuente; por ejemplo, por más de cien años Nueva Zelanda tuvo un mismo sistema y recién en 1996, con la reforma de 1993, modificó el suyo. Algo similar ocurre en Italia y Japón, y en dos de las democracias más antiguas y estables del mundo, Inglaterra y Estados Unidos: sus sistemas se ha mantenido intactos por casi dos siglos. Ciertamente existen excepciones, como el caso alemán, que transitó de un sistema de representación proporcional en la República de Weimar, hasta el ascenso al poder de Hitler, para después de las reformas de 1949 y 1953, consolidar su actual sistema mixto. Sin embargo, ello fue después de la Segunda Guerra Mundial, la que claramente tuvo efectos profundos en la visión que se tenía de la política hasta antes de 1945.

No existe una fórmula electoral perfecta, que se haga plenamente cargo de las deficiencias que suelen atribuirse a los sistemas electorales en materia de representación, competencia y gobernabilidad. Con todo, existe bastante acuerdo sobre las ventajas de dos fórmulas para equilibrar o proveer alguno de estos atributos. Se trata del sistema de mayoría simple o de pluralidad (*first-past-the-post*), vigente en la elección de alcaldes en Chile, y del sistema mixto alemán.

El sistema de pluralidad consiste en que se elige a los parlamentarios por simple mayoría en distritos uninominales, como ocurre en Reino Unido, Canadá y Estados Unidos. Por su parte, en términos generales, el sistema mixto consiste en que una fracción, comúnmente la mitad, de los parlamentarios se elige en distritos uninominales y el resto a partir del resultado obtenido (porcentaje) en el nivel nacional por cada partido o lista. Para ello, cada elector cuenta con dos papeletas de votación.

La opción por alguno de estos modelos tiene ventajas y desventajas que deberán sopesarse en relación con el resto de las reformas ya mencionadas, es decir, partidos políticos y régimen de gobierno. Sin embargo, parecen opciones exitosas en el mundo y presentan claras ventajas en materia de representación, gobernabilidad y competencia.

Los sistemas mayoritarios tienen la ventaja de que profundizan de modo natural el proceso de formación de coaliciones, porque inducen a una mayor competitividad entre partidos, ya que se deja de lado la competencia interna en los bloques, como ocurre con el binominal. Además, permiten definir mayorías claras, con lo que se

evita la ambigüedad que deja el empate al que puede inducir el binominal. Por otra parte, en los sistemas de mayoría, para reelegirse el parlamentario debe estar atento al escrutinio público, lo que obliga también al partido a monitorear su comportamiento, mientras que en los sistemas de lista proporcional los votantes votan exclusivamente por la lista de partido, lo que proporciona menos incentivos al comportamiento probo (Persson, Tabellini y Trebbi, 2003; Gagliarducci, Nannicini y Naticchioni, 2011; Kunicova y Ackerman, 2005). Sin embargo, el sistema mayoritario conlleva el riesgo de que refuerza el sesgo hacia el caudillismo electoral en cada distrito, en la medida en que el representante sea electo más por sus atributos personales que por su visión política. El control partidario de las candidaturas contribuye a morigerar ese riesgo.

Por su parte, el sistema mixto cumple con las demandas de quienes procuran un sistema que permita la representación de sectores minoritarios, con ciertos límites, por ejemplo el haber obtenido un porcentaje mínimo de votos, como es el caso alemán. En efecto, los votantes tienen la posibilidad de votar por un candidato en el distrito o circunscripción (que por lo general se trata de un distrito de un solo escaño) y a la vez por el partido que más prefieren. Así, la mitad de los escaños proviene de los distritos y la otra de la lista de partidos. Esto exige realizar dos cómputos, el primero para determinar qué candidato es elegido para formar parte del parlamento, el segundo, el número o porcentaje de parlamentarios de cada partido de acuerdo a la proporción de votos obtenido.

Propuesta 3 Reforma del sistema electoral

A continuación se describen las dos opciones comentadas, en las que se incorpora como propuesta implícita el aumento del número de parlamentarios, como se aprecia en el Cuadro 1, con el objetivo de mejorar significativamente la proporcionalidad territorial-demográfica, es decir, el número de electores por parlamentario. Aunque se trata de propuestas alternativas, ambas cumplen con los objetivos señalados de representación, gobernabilidad y competencia. Las fortalezas del sistema de mayoría simple son la mayor gobernabilidad y competencia que provee; las del sistema mixto son la gobernabilidad y la representación. Ello no significa que en un caso no exista representatividad y en otro competencia; se trata más bien del énfasis, pues ambos son representativos y generan competencia, más aun cuando se aumenta el tamaño y la cantidad de distritos para mejorar la proporcionalidad territorial.

Alternativa 1

Sistema de mayoría simple o pluralidad

Una de las principales ventajas de los sistemas de mayoría simple de distrito uninominal es que aumentan en gran medida la competencia, evitan la fragmentación y propugnan la gobernabilidad al interior de las coaliciones. No obstante, desde un punto de vista teórico tienden a disminuir la proporcionalidad, dado que la fórmula de mayoría favorece a los partidos con mayor votación. Sin perjuicio de ello, la experiencia de diversas democracias en el mundo muestra sus ventajas en la formación de coaliciones y en evitar la influencia de partidos bisagra, es decir, aquellos que en los sistemas proporcionales, habiendo obtenido una baja fracción de votos y en consecuencia de escaños, resultan ser necesarios para obtener mayorías parlamentarias o incluso conformar gobierno, lo que les permite obtener ventajas que van más allá de la representación que realmente tienen. Los sistemas de mayoría (pluralidad), que son bastante variados, van desde el caso inglés y estadounidense, de una vuelta y un escaño por distrito, al francés, que aunque tiene un escaño por distrito, admite segunda vuelta si ningún candidato obtuvo el 50% de los votos. Cualquiera sea la fórmula, lo cierto es que brindan las ventajas mencionadas. Luego, se propone lo siguiente:

- Crear, al menos, 162 distritos uninominales en reemplazo de los 60 binominales existentes. De esta forma es posible cumplir mínimamente con los propósitos de proporcionalidad demográfico-territorial.
- Aumentar, por tanto, en 42 el número de diputados para ajustar la proporcionalidad territorial y demográfica, lo que implicaría disminuir la varianza interdistrital de población a un tercio de la actual.
- Los distritos se deben diseñar de acuerdo con la densidad poblacional y revisarse cada diez años según la información censal y su alcance geográfico.
- La regla para ser electo diputado es de simple mayoría.
- Los candidatos deben ser propuestos por los partidos y las candidaturas independientes deben contar con el apoyo de un partido o coalición. Ello permite la participación de los independientes en listas de partido o coaliciones, sin fomentar el caudillismo, que debilita las estructuras partidarias.
- Cada partido o coalición puede presentar un solo candidato.
- Los partidos pueden formar coaliciones o participar de modo independiente.

- Incorporar elecciones complementarias en caso de cese en el cargo o muerte de un parlamentario.

- La actual estructura actual del Senado, de dos escaños por circunscripción, se cambia a una de dos por región, para mantener la representación política igual para cada región y no de acuerdo con criterios proporcionales de población.

Alternativa 2

Sistema mixto

Los sistemas mixtos nacieron en Alemania después de la reforma de 1953. El sistema otorga al elector la posibilidad de votar por un candidato de una lista en un distrito uninominal y por el partido de su preferencia. El segundo voto permite corregir algunos de los efectos de desproporcionalidad. Si bien puede haber sesgos hacia los partidos más grandes en el segundo voto, es inevitable dadas las preferencias de las personas. Una de las críticas que suele hacerse es que puede ocurrir que un partido con nula representación distrital y un bajo nivel de votación nacional obtenga escaños como consecuencia de las preferencias de lista o partido. Más aun, con muy pocos votos es posible obtener representación, lo que se traduce en la creación de “partidos bisagra”, no obstante, ello se encuentra bastante acotado por los efectos mayoritarios en el nivel del distrito y el hecho de que existen umbrales para obtener representación (5% en el caso alemán). Luego, se propone lo siguiente:

- Aumentar en 42 el número de diputados, es decir, la Cámara de Diputados estaría compuesta por 162 diputados, con el objetivo de mejorar la proporcionalidad territorial. Los electores tienen dos votos, uno para los diputados que se eligen en distritos uninominales y otro resultante de las preferencias del partido.
- Crear 81 distritos uninominales en reemplazo de los actuales 60 binominales.
- Los restantes 81 diputados se eligen a través del voto de lista nacional por partido político.
- Los partidos deben presentar listas de candidatos, que son elegidos de acuerdo con los criterios de proporcionalidad territorial. Por ejemplo, si un partido obtiene el 20% de la votación en el voto de partido, la selección de los diputados se realiza según el peso demográfico de cada región.
- Asignar el número de escaños de la lista nacional a cada partido mediante la fórmula Sainte-Laguë, de modo de no sesgar el resultado hacia las mayorías y de mejorar la proporcionalidad.

- Revisar la asignación proporcional del voto de partido cada diez años de acuerdo con el censo.

- Los distritos se deben diseñar de acuerdo con la densidad poblacional y revisarse también cada diez años, según la información censal y su alcance geográfico.

- La regla para ser electo diputado en el nivel distrital es de simple mayoría.

- Los candidatos deben proponerlos los partidos y las candidaturas independientes deben contar con el apoyo de un partido o coalición.

- Cada partido o coalición solo puede presentar más de un candidato.

- Los partidos políticos pueden formar coaliciones o participar de modo independiente.

- Se incorporan elecciones complementarias en caso de cese en el cargo o muerte de un parlamentario.

- Se establece un umbral del 5% de los votos de la lista de partido para obtener representación.

Modernización del sistema electoral

Existen dos reformas que aunque no son esenciales al sistema electoral pueden mejorar sustantivamente su funcionamiento, en tanto tratan de aspectos de gestión que facilitan el proceso de votación.

- Implementar sistemas de votación electrónica y electromagnética. Proveer al Servel de equipos electrónicos de votación, con lo cual se reducen los costos de conteo y los tiempos de espera, mejora la distribución territorial y se resuelve definitivamente el problema de asignación de los electores a una mesa, como también los costos de tener vocales de mesa.

- Establecer el voto por correo y anticipado para personas que no puedan asistir a los recintos habilitados para votar y que por razones de tiempo, imposibilidad territorial (estar en un lugar alejado), viaje o religiosas prefieran votar antes de la elección.

Efectos esperados de las propuestas

Los efectos de las tres reformas mencionadas son básicamente los siguientes: en primer lugar, eliminarían las dualidades en materia de representación política del sistema presidencial (Ejecutivo y Legislativo) y,

subsecuentemente, el riesgo de bloqueo y parálisis de gobiernos de minoría.

Segundo, evitarían los conflictos derivados de gobiernos con una oposición con mayoría en alguna de las cámaras o ambas, lo que se traduce en limitaciones a la efectividad del gobierno.

Tercero, mejoraría el proceso legislativo, pues sería en el Parlamento –con una estructura de partidos fortalecida y con financiamiento– donde se canalizarían los esfuerzos de apoyo técnico y no de manera independiente y autónoma en el Ejecutivo, como ocurre hoy. Dicho trabajo debiese ser más expedito y oportuno que el observado en los sistemas presidenciales bicamerales.

Cuarto, al dotar al régimen parlamentario de un sistema electoral consensuado y coherente con los objetivos de representatividad, gobernabilidad y competencia, se evitaría la fragmentación del Parlamento y, por consiguiente, los efectos negativos de esta sobre la gobernabilidad. La mayor legitimidad social de un sistema más representativo debiese contribuir a la estabilidad del sistema político.

Quinto, la corrección de la proporcionalidad territorial resolvería las diferencias en esfuerzos para ser elegido parlamentario que hoy existen entre los distritos, incentivando a los partidos a asignar recursos equivalentes en cada uno de ellos.

Sexto, una democracia efectiva requiere la mayor autonomía de los partidos, lo que se puede lograr a través de mecanismos de financiamiento público y el cumplimiento de ciertos requisitos de transparencia y rendición de cuentas. En la medida en que ello ocurra se disiparán las dudas sobre su funcionamiento interno y aumentará el acercamiento a la ciudadanía.

Séptimo, una de las ventajas del sistema parlamentario es que haría que el proceso político y de gobierno en general tenga que contar con la aprobación mayoritaria de la cámara, lo que da mayor solidez y legitimidad al proceso legislativo.

Finalmente, un sistema político con partidos efectivos, de tipo programático, contribuye a la responsabilidad y calidad de su desempeño e incide positivamente en la calidad de la democracia y la valoración de sus instituciones. Una nueva regulación de los partidos que subordine el financiamiento estatal al cumplimiento de virtudes republicanas de transparencia, democracia interna, representación regional y trabajo programático puede ayudar a este propósito.