25 años
FJG
FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Elecciones primarias:
el último eslabón de la fragmentación política chilena

Nº 201 | 06 de julio de 2016

Ideas & Propuestas

Resumen Ejecutivo

Las elecciones primarias realizadas en junio recién pasado para elegir a los futuros candidatos a alcaldes para las próximas elecciones municipales se ubican en un contexto de reformas al sistema político que abre nuevos escenarios. Es por ello que en este número hacemos hincapié en mostrar que la nueva institucionalidad que regula el sistema político nacional incentiva un aumento significativo de partidos políticos, lo cual debe ser analizado íntegramente para poder ponderar los eventuales alcances y cambios en nuestra convivencia y mapa del poder.

Introducción

Al menos 30 partidos políticos podrán participar en las próximas elecciones parlamentarias. Este es el resultado de una serie de reformas políticas impulsadas en los últimos años que podrían terminar en una peligrosa fragmentación del sistema político nacional. Las primarias del pasado 19 de junio sólo vienen a confirmar la facilidad institucional para crear un sin fin de partidos y que éstos puedan tener relevancia al interior de sus respectivas coaliciones. Es por ello que las primarias no pueden ser vistas de una forma parcial, sino, todo lo contrario, resulta fundamental apreciarlas de manera integral, dentro de un contexto institucional específico, para así poder ver el alcance de éstas y su real importancia.

Las últimas tres reformas más relevantes al sistema político nacional (regulación al sistema de primarias, eliminación del binominal y financiamiento estatal para los partidos políticos) han generado, de forma intencional o no, un cambio estructural en éste. Desde el financiamiento público de los partidos políticos hasta la configuración plurinominal de los distritos electorales, cada una de estas modificaciones se ha traducido en un mayor incentivo para el surgimiento de nuevos partidos políticos. Es por ello que resulta fundamental comprender en detalle la interacción de estas normas y cómo éstas podrían transformar nuestro sistema de partidos, según la clasificación de Giovanni Sartori, de uno multipartidista moderado hacia uno segmentado.

Bajo este contexto, en las siguientes páginas se intentará demostrar cómo la nueva institucionalidad que regula el sistema político nacional incentiva la proliferación de nuevos partidos políticos. Lo anterior, en desmedro de la estabilidad política nacional, tendiendo hacia una fragmentación del sistema político y, por tanto, a una mayor dificultad en su gobernabilidad.

En un segundo apartado, se hará una revisión de los principales resultados de las últimas primarias municipales con el objeto de analizar la participación ciudadana en este proceso y la consolidación de éste como una real alternativa para que los ciudadanos puedan elegir a sus candidatos. Finalmente, se abordarán una serie de propuestas orientadas, en términos generales, a limitar la fragmentación del sistema de partidos nacional y a mejorar el sistema de primarias y, en particular, a no poner en riesgo la gobernabilidad de la política nacional.

Financiamiento público, distritos plurinominales y primarias: la tríada perfecta para la fragmentación.

Tal como se comentó con anterioridad, las tres modificaciones legales introducidas en los últimos años al sistema político nacional, han tenido directas repercusiones en la estructura de éste. A continuación, se revisarán en términos generales cómo los tres cambios introducidos han facilitado e incentivado el surgimiento de nuevos partidos políticos y, con esto, la fragmentación del sistema político nacional.

La PYME de los partidos políticos

Con el nuevo sistema de financiamiento de la política, introducido por la Ley 20.900, *"El Estado, a través del Servicio Electoral, otorgará a los partidos políticos aportes trimestrales que deberán ser destinados a la atención de los gastos de funcionamiento del partido, la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, el pago de deudas, el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación, el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política y, en general, a las actividades contempladas en el artículo 2º de esta ley... ."*[1] De esta forma, del total de votos válidamente emitidos en la última elección de Diputados, se formará un fondo anual, en el cual se otorgarán 0,04 UF por cada voto (alrededor de $1.000 por voto). Del total de este fondo, se destinará un 20% para repartirlo equitativamente entre todos los partidos, diferenciando según la cantidad de regiones en que se encuentren constituidos. El 80% restante lo recibirá cada partido según el porcentaje de votos obtenidos en la elección.

Lo anterior si bien puede ser una adecuada herramienta para evitar potenciales conflictos de interés entre el financiamiento de los partidos y el comportamiento de éstos, genera un incentivo perverso para la constitución de partidos políticos. Esto, teniendo en cuenta la eliminación de uno de los obstáculos que tenía la creación de un partido: su financiamiento.

Sumado a ello, la Ley 20.840 disminuye el requisito de afiliación mínima para la constitución de un partido político, bajando de un 0.5 a un 0.25 por ciento de ciudadanos con derecho a sufragio sobre el total del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose.

Con la combinación de ambas medidas, el financiamiento público de los partidos y el requisito de constitución, podría generarse de forma indeseada una especie de "industria de partidos", donde la creación de partidos pase a ser un "negocio conveniente" con los riesgos que ello conlleva al correcto desarrollo de la democracia nacional.

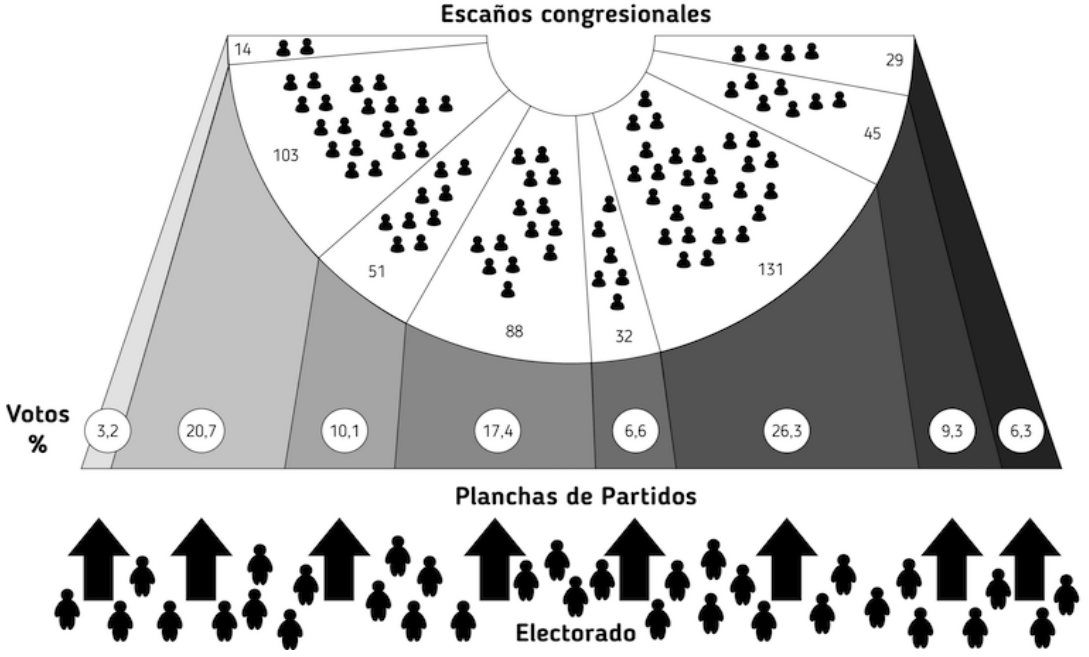
1. Artículo 3º, Ley 20.900

Mayor oferta de cupos a repartir

Teniendo en consideración exclusivamente las elecciones parlamentarias, el cambio al sistema binominal introdujo un nuevo incentivo para la proliferación de partidos políticos. Al sustituir el sistema existente por otro sistema proporcional, pero con distritos de mayor tamaño y, por tanto, un mayor número de escaños a repartir, ahora habrá una mayor competencia en cada uno de los distritos. De esta forma, se pasará de elegir a dos parlamentarios por distrito o circunscripción a la elección de hasta ocho Diputados y cinco Senadores por división electoral.

Sin entrar en el dudoso criterio técnico utilizado para el diseño de estas nuevas divisiones electorales, el aumento de escaños a repartir permitirá una mayor competencia entre los partidos de un mismo pacto y entre las distintas coaliciones electorales, pero esto tendrá como efecto directo el surgimiento de un mayor número de candidaturas[2]. Esto último puede ser visto como una mejora a la democracia, ya que el nuevo el sistema electoral parlamentario permitirá que todos los sectores estén representados en el Congreso, sin embargo, también debe tenerse en consideración el potencial aumento indeseado de partidos políticos de los extremos ideológicos que polaricen el mapa político actual.

Figura 1 "Distribución de escaños según sistema electoral proporcional"



Dieter Nohlen, "Elecciones y sistemas electorales"

2. Dado el objetivo de este documento, no resulta adecuado profundizar en el diseño de los nuevos distritos electorales. Sin embargo, si el lector desea profundizar sobre esta materia se sugiere revisar el clásico fenómeno del *Gerrymandering*.

Como se observa en la Figura 1, todo sistema proporcional apunta a representar a las minorías en el sistema político, sin embargo, tal como lo señalara Sartori *"...si bien los sistemas de representación proporcional procuran transformar proporcionalmente los votos en escaños; aun así su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad varía mucho. No es correcto suponer que la proporcionalidad de un sistema de representación proporcional sólo se establece aplicando las fórmulas que transforman los votos en escaños; también está determinada más decisivamente por el tamaño del distrito electoral"*[3]. En este sentido, el número promedio de escaños a repartir en los nuevos distritos electorales (5.5) permite suponer que la proporcionalidad no logrará aplicarse del todo, ya que los distritos continúan siendo relativamente pequeños. A pesar de lo anterior, los pactos tendrán la posibilidad de presentar hasta un candidato más que el total de escaños a repartir; por ello, la diversidad de facciones internas de los conglomerados que podrán presentarse en estas elecciones permiten suponer un aumento importante de "reflejos ideológicos" en el mapa político nacional, generando una fragmentación y posible polarización de éste.

La llave de entrada al sistema

Tal como se comentó al comienzo de este documento, las primarias cierran la tríada para la fragmentación del sistema político nacional. Si bien este mecanismo de asignación de candidatos es un importante avance en la consolidación de la democracia nacional dado el empoderamiento a la ciudadanía en su deber cívico, entregándole un mayor protagonismo en la decisión de quién será su representante en las próximas elecciones, éste facilita el ingreso de candidatos independientes o partidos visagra a la competencia directa por un cargo popular. Lo anterior, teniendo en cuenta que en una elección uninominal, como el caso de las elecciones municipales, la competencia se da entre los distintos partidos de la coalición y no al interior de ellos. De esta forma, las primarias se tornan aún más relevantes en un contexto uninominal donde los pequeños partidos logran capitalizar de mejor forma su capacidad de chantaje y, con esto, obtener un escaño relevante que no lo lograrían fuera del pacto.

Bajo este contexto, como se verá en el próximo apartado, las primarias pueden ser comprendidas como una llave que facilita el ingreso y, por tanto, la proliferación de pequeños partidos al sistema político, permitiendo una mayor representación de minorías políticas en cargos relevantes, pero, a su vez, dispersando aún más el mapa político nacional.

Como se puede observar, la interacción de estas tres normas genera un círculo vicioso que permite la proliferación de partidos políticos en post de la representatividad ciudadana, pero en contra de la gobernabilidad del sistema. En la Figura 2, se intenta hacer un esquema general sobre cómo interactúan las tres normas antes citada. Este esquema refleja la complejidad de mantener esta nueva institucionalidad, toda vez que el propio sistema estaría generando espacios de afectación para el mismo con las negativas consecuencias que ello podría acarrear.

3. Giovanni Sartori, *"Ingeniería Constitucional Comparada"*, Fondo de Cultura Económica, 1994

Figura 2 "Interacción entre el financiamiento público de los partidos, la creación de distritos plurinominales y el sistema de primarias"

Elaboración Propia

Primarias municipales: principales resultados y sorpresas

Tras un complejo inicio, producto del fallido primer intento de la Nueva Mayoría de inscribir sus candidatos a primarias, el pasado 19 de junio se realizaron las primeras primarias municipales sujetas a la nueva normativa que las regula. Con 53 primarias para el oficialismo y 43 para la oposición el proceso dejó cierta inquietud dado el bajo nivel de participación que hubo en éstas. De acuerdo a las cifras entregadas por el Servicio Electoral, la participación total del proceso llegó a un 5,5% del universo total de los electores de las comunas donde se realizaron primarias. Lo anterior no deja de ser preocupante, toda vez que permite cuestionar la legitimidad de este proceso y validar otros alternativos como las "consultas ciudadanas" que llevará a cabo la Nueva Mayoría en aquellas comunas donde no logró tener acuerdo antes del plazo legal establecido para inscribir las primarias legales.

A pesar de lo anterior, las primarias lentamente se consolidan como una posibilidad real de la ciudadanía de influir en las decisiones políticas que le afectarán, transformándose en una consolidación democrática que difícilmente podría retrotraerse. Es por ello que resulta fundamental analizar el resultado de estas electoral de estas primarias y cómo éste permite vaticinar el surgimiento y fortalecimiento de nuevos partidos políticos.

El triunfo de las minorías

Como todo resultado electoral, el resultado de las últimas primarias municipales puede ser visto "a gusto del consumidor". El partido con el mayor número de votos, el con más candidatos electos, el con mejor proporción entre candidatos presentados y electos, etc. son sólo algunos de los parámetros que podrían analizarse al momento de evaluar una primaria. Sin embargo, las recientes primarias dejaron algunas cifras relevantes en relación a la tesis que se ha abordado en este informe; por ejemplo, el Partido Regionalista de los Independientes (PRI) fue unos de los que mayor capitalización logró

en estas primarias. Con sólo un 1% del total de votos de este proceso, el PRI logró ganar tres de las once comunas a las que se presentó, obtuvo el 3% de las comunas en donde su coalición realizó primarias (sin presentarse en todas ellas), superando así en dos comunas ganadas a Evópoli (el otro partido "no histórico" de la coalición). De esta forma, el "pequeño regionalista" logró obtener uno de los mejores resultados de estas primarias, siendo el fiel reflejo del triunfo de las minorías.

El caso del PRI, o el Partido Comunista que logró ganar el 15% de las comunas en donde presentó candidato, refleja cómo partidos con una pequeña participación electoral dentro de su coalición logran alcanzar un protagonismo al interior de éstas. El PRI, siendo un partido con una militancia relativamente baja al interior de su coalición, logra influir decisivamente dentro de Chile Vamos, ya que el voto de sus militantes se tornan esenciales para alcanzar el poder. Lo anterior confirma lo planteado en las páginas precedentes frente a cómo un sistema de primarias puede entregar un mayor poder a partidos pequeños y cómo éstos, a su vez, podrían incumbir en el camino que tome la coalición.

Por otra parte, las primarias entregan una sobre representación a los partidos más pequeños de la coalición, ya que éstos, al tener una capacidad de chantaje real, logran obtener escaños que sin los votos de la coalición difícilmente podrían obtener por sus propios medios. Así, esta relación simbiótica entre partidos grandes y pequeños permite que estos últimos se salten parte del desarrollo natural de un partido, alcanzando aceleradamente cierta cuota de poder.

Figura 3 "Resultados electorales por partido primarias municipales 2016"

Lista	Partido	Comunas disputadas	Comunas ganadas
Nueva Mayoría	DC	49	19
	PS	46	15
	PPD	37	9
	PRSD	29	7
	PC	19	3
Chile Vamos	UDI	37	23
	RN	40	16
	PRI	11	3
	EVOPOLI	11	1

SERVEL

4. Con el objeto de simplificar el análisis, las candidaturas independientes fueron incorporadas a los partidos a los cuales éstas adhirieron en las primarias.

Propuestas

En el presente documento se ha hecho un intento por demostrar como las distintas modificaciones que han introducido en los últimos años al sistema político nacional podrían tener un efecto negativo sobre éste, incentivando una fragmentación e, incluso, una polarización del mapa político chileno. Lo anterior, teniendo en cuenta las distintas facilidades que se entregan para la creación de partidos políticos y para que éstos logren un mínimo de representatividad en el poder político nacional. Bajo este escenario, a continuación se entregarán una serie de propuestas que apuntan a, conservar una representatividad de las minorías políticas, procurar una gobernabilidad adecuada del sistema político nacional. Sumado a ello, se realizarán algunas propuestas orientadas a mejorar el sistema de primarias actualmente vigente con el objeto de fortalecer este mecanismo como una verdadera herramienta de maduración democrática del sistema político nacional.

1. Elevar el requisito para la creación de un partido político: tal como se comentó con anterioridad, la disminución de 0.5 a 0.25% del total de ciudadanos con derecho a sufragio sobre el total del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose podría repercutir en el surgimiento de nuevos partidos que posean una escasa representatividad en la región. Claramente, esta cifra no es lo suficientemente representativa de la ciudadanía por lo que se sugiere diferenciar los requisitos para la conformación de partidos a nivel regional y nacional. En el caso de los primeros, el requisito difícilmente podría ser inferior al 5% del total del padrón electoral de la región, ya que sólo de esta forma podrá garantizarse una leve representatividad de la organización. Un porcentaje similar a las barreras de entrada que posee el sistema proporcional utilizado para las elecciones de concejales y parlamentarios parece ser el adecuado para que un partido pueda constituirse como una alternativa competitiva dentro del sistema.

2. Mayor injerencia de los militantes: una medida interesante de implementar, y que representaría un enorme reto a la disciplina y orden interno de los partidos políticos, sería la posibilidad de que cualquier militante pueda exigirle a su partido el realizar una primaria en la comuna en donde éste se encuentra inscrito para votar. De esta manera, y pese a que esto debería ser la normalidad y no una excepción, el partido estaría obligado a mantener una fluida relación con sus bases, manejarse en base a procesos democráticos en todos sus niveles, abogar permanentemente por una masiva participación de su militancia en las instancias decisivas (como la elección de las directivas regionales y comunales) y a contar con mecanismos previos que permitan descomprimir situaciones de tensión partidaria que podrían derivar en una primaria innecesaria, la que evidentemente se terminaría convirtiendo en un desastre electoral.

3. Inscripción simultánea de candidaturas: tal como se comentó con anterioridad, en las últimas primarias la Nueva Mayoría dejó la definición de candidaturas para un proceso no institucional: las consultas ciudadanas. Chile Vamos, en tanto,

también dejó algunas comunas pendientes, las cuales serán definidas a través de encuestas. Bajo este contexto y con el objeto de evitar este tipo de prácticas improcedentes y de legitimar las primarias como el único método institucional para definir el o los candidatos de un pacto o partido, se sugiere que, tanto las comunas donde se realizarán primarias como aquellas en que no, sean inscritas simultáneamente (los ganadores de las primarias serían automáticamente inscritos por SERVEL en aquella comuna). Con esto, se exigirá a las coaliciones cerrar sus negociaciones antes de las primarias para todas las comunas del país.

En las páginas precedentes se ha intentado evidenciar algunas de las externalidades negativas que podría tener la nueva institucionalidad del sistema político nacional. Normas que no consideran ciertos incentivos perversos que estarían generando un fuerte dolor de cabeza para el futuro institucional del país. Es por ello, que las propuestas abordadas apuntan precisamente a controlar estas externalidades, manteniendo el foco en el desarrollo de la democracia nacional. Democracia que ha sido expuesta a innumerables críticas de distintos sectores y que de no ser protegida por las instituciones vigentes, corre serios riesgos de ser afectada.

La postura tomada en este texto en ningún caso es contraria a la creación de nuevas herramientas que permitan fortalecer la democracia chilena, por el contrario sólo se busca prevenir de la posible afectación de ésta con el crecimiento inorgánico del sistema de partidos producto de una legislación mal diseñada.

Capullo 2240, Providencia.

www.jaimeguzman.cl /FundacionJaimeGuzmanE @FundJaimeGuzman