



Refrescando la oferta al electorado: hacia un renovado sistema de partidos políticos en Chile

El objetivo principal de la reforma al sistema electoral promulgada hace algunos meses era generar un sistema más representativo, y así romper el "empate artificial" que beneficiaba a los dos clásicos bloques políticos desde 1990. Para lograrlo, las modificaciones apuntaron a dos objetivos. Primero, suprimir las reglas del juego electoral binominal que no permitían la aparición de nuevos actores que tuvieran representación política real en el Congreso. Segundo, bajar las barreras de entrada para la creación de nuevos partidos políticos.

Sin embargo, diversas modificaciones a la Ley de Partidos han buscado cambiar este segundo objetivo, ya sea aumentando las barreras de entrada o elevando los criterios para la mantención de nuevos partidos políticos.

La presente edición de Coordenadas Políticas analiza la composición del sistema de partidos en Chile. Además se discute la clásica noción de las dificultades para la gobernabilidad que tendría aumentar el número de partidos. Finalmente el informe argumenta que uno de los principales problemas que enfrenta el sistema no es la cantidad de partidos vigentes sino que su escasa representatividad frente a la ciudadanía, lo cual se refleja en la elevada desafección que tiene la gente con los actuales partidos políticos.

Introducción

Una de las deudas del sistema electoral era generar canales de apertura hacia movimientos que, al no adherir a la lógica de pactos y alianzas electorales clásicas, estaban destinados al fracaso en las urnas. Tal como se transformaban los votos en escaños bajo la lógica binominal, era imposible para un partido político que no perteneciera a la Concertación o la Alianza por Chile acceder a un cupo de representación parlamentaria.

Hoy solo el primer objetivo estaría asegurado al contar con un nuevo sistema electoral parlamentario. Las barreras de entrada estarían siendo aumentadas por el Congreso para evitar que nuevos actores políticos puedan competir. Así, aun cuando derogar el binominal representa un importante avance, su impacto será acotado si se aumentan los requisitos para la formación de nuevos partidos políticos. Si con la nueva ley es necesario un 0,25% de las firmas del total del padrón electoral para constituir un partido político, las fuerzas actualmente representadas en el Congreso buscan volver a subir esa barrera a un 0,5%.

En síntesis, derogar la lógica binominal resulta ser un avance incompleto. ¿Qué sentido tiene establecer el fijar nuevas reglas del juego para fomentar la representatividad si a la vez se aumentan los requisitos para que nuevos partidos políticos representen a la ciudadanía?

Tal como se está configurando el sistema, la competencia y mayor representatividad sólo serían beneficiosas para las ya tradicionales fuerzas políticas que desde 1990 han copado el Congreso, con lo cual se pierde la oportunidad de contar con un sistema realmente competitivo que fomenta la participación electoral.

El sistema político chileno se ha dividido tradicionalmente en tres grandes bloques: izquierda, centro y derecha (Scully, 1996)¹. Este ordenamiento puede ser explicado en base a momentos sociales críticos o coyunturas. Si a comienzos del siglo XIX, la disputa Conservadores - Radicales marcó el debate político, para inicios del siglo XX fue el conflicto de clases a través de la denominada "cuestión social" uno de los factores determinantes en la distribución de los intereses expresados en los partidos políticos. Por ejemplo, es en esta época en donde surgen partidos de clase obrera en zonas urbanas, particularmente el norte, donde el auge de la minería del salitre permitió el surgimiento de demandas del sector obrero que tuvieron respuesta desde el mundo político.

Para mediados del siglo XX el centro político resurge como una alternativa relevante a través de la figura del Partido Radical y posteriormente representada por el pensamiento de la Democracia Cristiana.

Sin embargo, la tradicional representación de tres tercios que marcó la política y el sistema de partidos chilenos se vio abruptamente interrumpida con el golpe de estado y, posteriormente, la instauración del sistema electoral binominal. Aún cuando las tradicionales fuerzas políticas de centro continuaban existiendo, el sistema electoral impuesto por el régimen de Augusto Pinochet forzaba a que el sistema de partidos se organizara en dos grandes bloques políticos.

Tal como lo sugieren los estudios de Alemán (2009)², Alemán y Saiegh (2007)³, y Carey (2002)⁴, la lógica binominal ha generado un impacto en el comportamiento que los propios partidos tienen dentro del Congreso. Si antes de 1973 era posible establecer tres bloques políticos con preferencias distintas al interior del poder legislativo, hoy los incentivos del sistema binominal genera una fuerza centrífuga tal que los antiguos partidos de centro deban posicionarse en uno de los dos bloques políticos (centro izquierda - centro derecha).

¹ "Sistema institucionalizado de partidos políticos. La reconstitución de la política de partidos en Chile". Disponible en "La construcción de instituciones democráticas", CIEPLAN.

² Policy Position in the Chilean Senate. *Brazilian Political Science Review*, 2, 74-92.

³ Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 253-272.

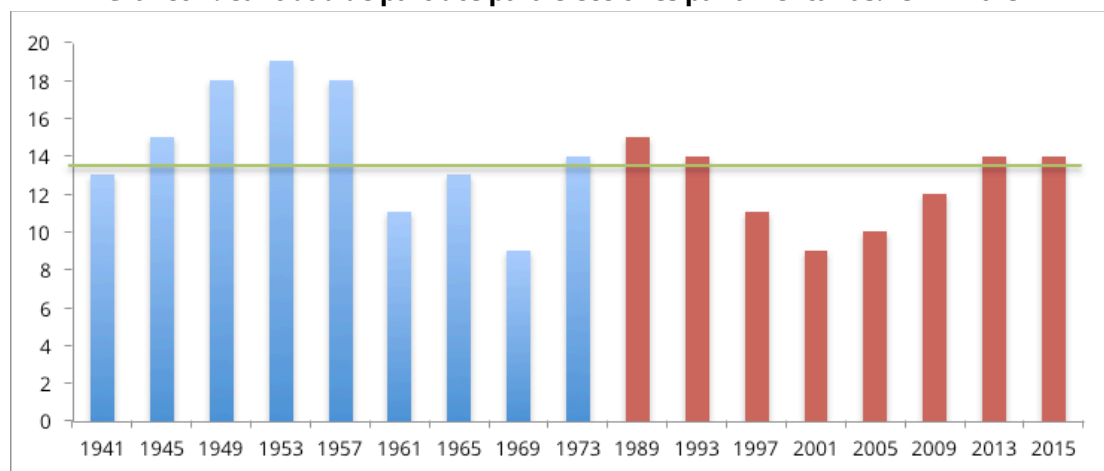
⁴ Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (págs. 222-253). New York: Cambridge University Press.

I. ¿Muchos o pocos partidos?

El gráfico 1 resume el número de partidos que ha competido formalmente en alguna elección parlamentaria en Chile a partir de 1941. Como se puede ver, luego de 1989 el número de partidos disminuyó sistemáticamente, sólo retomando niveles superiores al promedio de ese período (línea verde en la tabla) a partir de 2013, es decir luego de casi 24 años de competencia electoral.

Es interesante notar que las altas barreras y exigencias impuestas a partir de 1990 lograron que efectivamente el número de partidos compitiendo electoralmente se fuera reduciendo sistemáticamente hasta el año 2001. A partir de ese momento el número fue creciendo pero sin superar los niveles de la década de los 50's.

Gráfico 1: Cantidad de partidos para elecciones parlamentarias: 1941 - 2015



Fuente: Servicio Electoral y Political Database of the Americas, Georgetown University.

Actualmente existen 14 partidos formalmente constituidos para competir en una elección⁵. De ese total, cinco fueron inscritos con el retorno de la democracia y representan aproximadamente el 60% de los votos de la última elección parlamentaria.

En contraste, los ocho partidos restantes – que no forman parte de los pactos políticos tradicionales – son de un origen reciente y dado los incentivos de la lógica binominal lograron obtener menos del 15% de los votos totales.

⁵ Para efectos de este cálculo no se consideran a Amplitud o Evópoli, partidos que recientemente han entregado los requisitos formales de constitución, y que están a la espera de la resolución final del Servicio Electoral.

Tabla 1: Partidos políticos formalmente constituidos: 1988 – 2015

Partido	Año	Regiones constituido	Votos última elección	% del total de votos
Renovación Nacional	1988	15	928.037	13,9%
Partido Demócrata Cristiano	1988	15	967.003	14,4%
Partido por la Democracia	1988	15	685.804	10,2%
Partido Unión Demócrata Independiente	1988	15	1.179.342	17,6%
Partido Socialista de Chile	1990	15	691.713	10,3%
Partido Radical Socialdemócrata	1994	15	225.955	3,4%
Partido Comunista de Chile	2010	15	255.914	3,8%
Partido Ecologista Verde	2014	9	32.762	0,5%
Partido Humanista	2014	14	208.879	3,1%
Partido Progresista	2014	15	235.722	3,5%
Partido Igualdad	2014	8	67.094	1,0%
Partido Más-Región	2014	6	6.387	0,1%
Partido Regionalista Independiente	2015	3	72.306	1,1%
Democracia Regional Patagónica	2015	3	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a información del Servicio Electoral

¿Cuál es la vinculación entre el diseño del sistema electoral y el número de partidos que compiten? Al respecto, existe una vasta literatura que explica la correlación entre ambos puntos⁶. Para el caso chileno y los 25 años de historia binominal, han surgido una serie de dudas con respecto a la limitación partidaria que el modelo establecería⁷. Aunque proporcional en la teoría, el binominal es el sistema menos proporcional de dicho conjunto. Por definición, un sistema proporcional debería inducir a un mayor número efectivo de partidos políticos a lo que se podría alcanzar bajo un sistema electoral mayoritario (ver por ejemplo Duverger, 1951)

Una primera mirada al impacto que ha tenido el sistema electoral por sobre el número de partidos representados en el Congreso es el simple conteo de partidos que compitieron durante las últimas elecciones tal como lo muestra el Gráfico 1 y la Tabla 1.

Una segunda alternativa es determinar el número efectivo de partidos (NEP)⁸. A diferencia del conteo simple de partidos políticos representados en el Congreso, el NEP permite “ponderar” el peso relativo de cada uno de estos partidos en base a la proporción de escaños o votos

⁶ Ver por ejemplo: Cox, Gary (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press; Colomer, Josep M. (2005), “It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)”, *Political Studies*, 53 (1), pp. 1-21; Carles Boix (1999) “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 609-624.

⁷ Para el caso chileno ver por ejemplo el análisis de Sergio Toro, Mauricio Morales y Rafael Piñeiro (2011), “El efecto de las leyes electorales sobre la fragmentación partidaria en Chile, 1999-2008: Voto estratégico, barreras de entrada e información”, o Peter Siavelis (1997), “Continuity and Change in the Chilean Party System”, *Comparative Political Studies*, 30 (6), pp. 651-674.

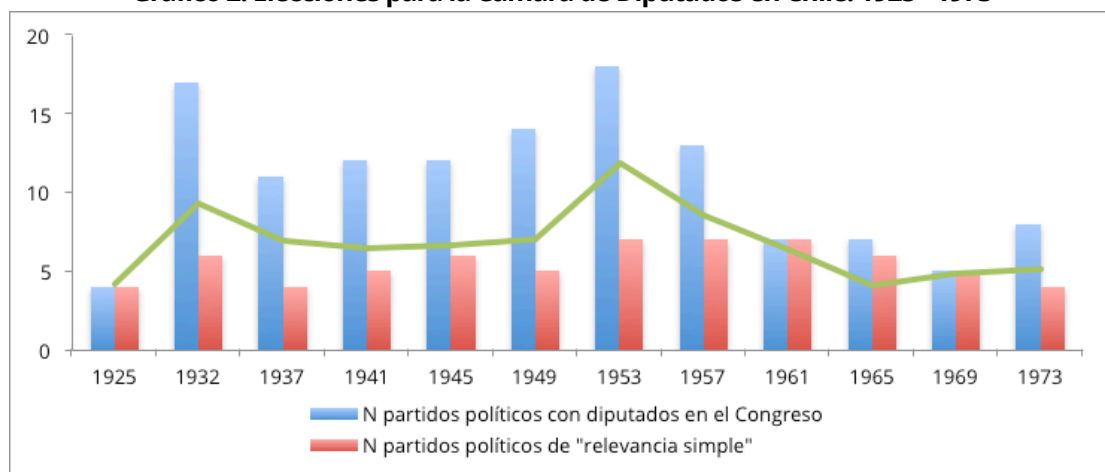
⁸ Ver Gallagher, M. 1991. “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies* 10: 33-51.

Refrescando la oferta al electorado: hacia un renovado sistema de partidos políticos en Chile

obtenidos. Un interesante resumen respecto a esto es el realizado por Peter Siavelis (1999)⁹ quien analiza de los resultados electorales para la Cámara de Diputados para el periodo 1925 – 1997. El gráfico a continuación resume la información y los cálculos realizados por Siavelis hasta 1973.

Como muestra el gráfico, los mayores niveles de “fragmentación” en la Cámara de Diputados se dieron hasta 1953 en donde se registra el mayor número de partidos presentes en el Congreso y el NEP más alto registrado para dicho período.

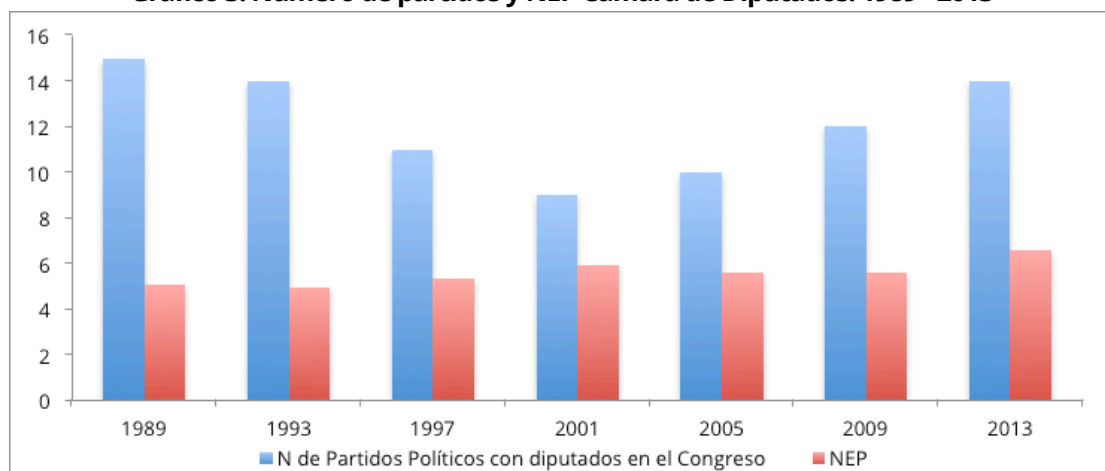
Gráfico 2: Elecciones para la Cámara de Diputados en Chile: 1925 - 1973



Fuente: Peter Siavelis, “Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno”, 1999.

A partir de los datos electorales de las elecciones de diputados a partir de 1989, es posible calcular el NEP. Como lo muestra el gráfico 3, el NEP se ha mantenido relativamente estable a partir de 1989. Durante las últimas tres elecciones con el aumento del número de partidos compitiendo por un escaño, el NEP también ha aumentado levemente alcanzando su mayor índice en la última elección de diputados. El promedio del NEP para este período alcanza el valor de 5,58.

⁹ En Drake, Paul, Iván Jaksic. 1999. “El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa”. Lom Ediciones. Santiago, Chile

Gráfico 3: Número de partidos y NEP Cámara de Diputados. 1989 - 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales disponibles en el Servicio Electoral. Cálculo realizado sobre la proporción de escaños obtenido por cada partido político.

Según Sartori (1976) países que tienen como resultado al calcular un NEP de entre 3 a 5 partidos pueden ser categorizados como sistemas de pluralismo moderado. Considerando las cifras discutidas, Chile se encontraría dentro de esta categoría. Este tipo de sistemas pluralistas moderados se caracterizan por “carecer de partidos anti sistemas importantes, carece de oposiciones bilaterales, la distancia ideológica es relativamente pequeña y existe una configuración de coalición bipolar”¹⁰.

A pesar de las leves variaciones al alza que ha tenido el NEP durante las últimas elecciones, es importante considerar que dada la lógica binominal impuesta por este sistema electoral tiende a concentrar los escaños en las dos grandes coaliciones que existen desde 1989.

En la elección de 1989 la Concertación (centro - izquierda) obtuvo 57,6% de los votos para diputados, Democracia y Progreso (centro - derecha) 40% de los votos y la Unión por la Democracia tan solo el 1,7% del total de votos. Mismo escenario se repite para las elecciones de 1993, donde el ingreso del Partido Comunista a la elecciones parlamentarias no altera el escenario electoral. Esta vez la lista “Unión por el progreso de Chile” obtuvo el 42% y la Concertación el 52%. Es decir, el 94% de los votos combinando ambos bloques. La misma tendencia se vuelve a repetir durante todas las elecciones parlamentarias.

Dado los incentivos negativos con los que el sistema electoral binominal castigaba a los partidos fuera de estos pactos, es posible ver dos importantes efectos. Por una parte, una alta concentración de votos en dos bloques. Por otra, la mínima o nula participación de nuevas fuerzas electorales. En otras palabras, el binominal actuó como una camisa de fuerza que mantuvo congelado el sistema de partidos en Chile a partir de 1990.

¹⁰ Parties and party systems, Cambridge, Cambridge UP.

Hoy el número efectivo de partidos (NEP) depende de otras variables que no poseen relación con cuán fácil o difícil sea su inscripción, sino de motivos que para el caso chileno responden a la posibilidad de establecer pactos electorales. De esta manera se vuelve necesario identificar ciertas falencias que las discusiones hoy en el Congreso han indicado con respecto al proyecto en cuestión.

II. La vieja tensión entre multipartidismo y la gobernabilidad

El estado del arte en el sistema de partidos muestra una situación compleja en términos de oferta electoral para la ciudadanía. A partir de 1990 el sistema se ha prácticamente congelado. Los escasos intentos de crear un partido político no se han traducido en una posibilidad real de competir por un escaño, debido a las barreras de competencia que se derivaban del sistema binominal.

Además de las barreras en competencia, existen también las barreras de entrada como el primer filtro que desincentiva la creación de nuevas alternativas políticas. Quienes defienden la idea de aumentar a 0,5% las firmas necesarias para constituir un nuevo partido político o aumentar exigencias para subsistir, apuntan al clásico debate entre multipartidismo y gobernabilidad. Para autores como Scott Mainwaring (1993)¹¹ la combinación de presidencialismo y multipartidismo provoca que las democracias estables sean difíciles de mantener.

Si bien esta teoría ha sido el sustento que los partidos tradicionales chilenos han acuñado en defensa del actual modelo de partidos, existen deficiencias en esta lógica. Elevar los requisitos de competencia partidaria en base a que el modelo presidencialista - multipartidario lleva a una desestabilización es incorrecto. Las herramientas utilizadas para medir niveles de fragmentación responden al Número Efectivo de Partidos (NEP). Dicho modelo señala que a mayor número de partidos con bajos porcentajes de escaños obtenidos, mayor será el número efectivo de partidos y en definitiva, mayor fragmentación partidaria.

A pesar de lo señalado, la evidencia empírica no muestra que a mayor número de partidos políticos más inestabilidad, sino que es la excesiva fragmentación partidaria en el Congreso la responsable de dicho escenario. Esto explica la existencia de umbrales mínimos de acceso a la competencia parlamentaria.

Versiones más recientes de este debate arrojan nuevos resultados. A partir de la historia reciente de los gobiernos en América Latina post transición a la democracia, Daniel Chasquetti demuestra que "los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática"¹².

¹¹ "Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: La difícil combinación". Disponible en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27331.pdf

¹² "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028021442/11chasquetti.pdf>

III. ¿Partidos representativos?

En su definición más básica, los partidos políticos son los vehículos que en democracias representativas agregan las preferencias de la ciudadanía, canalizándolas en el sistema político. Así, uno de los principales fines de los partidos políticos es precisamente representar a sus electores.

Tradicionalmente se ha instalado la idea de que el sistema de partidos en Chile tiene un alto grado de estabilidad, lo cual está asociado directamente con una baja volatilidad electoral y con una vinculación o arraigo de los partidos políticos con la sociedad. Sin embargo, un estudio realizado por Altman y Luna (2011)¹³ entrega una versión más detallada de esta idea. A juicio de los autores, el sistema de partidos en Chile combina una muy baja volatilidad electoral a nivel nacional (y por tanto estable) con bajos niveles de arraigo y legitimidad en la sociedad, no solo a nivel de partidos políticos sino que también a nivel de coaliciones.

Para Altman y Luna, este fenómeno no se presentaba a inicios de la década de los 90's, pero sí comenzó a observarse durante los últimos años. Por ejemplo, una de las clásicas divisiones ideológicas que marcó la primera década del retorno a la democracia, el eje autoritarismo – democracia ya no logra movilizar al electorado. Esta desafección tiene al menos dos efectos. Por una parte esa menor proporción de gente interesada en la política está más identificada con líderes locales y externos a la política. Y lógicamente ha provocado que importantes segmentos de la población – aquellos políticamente menos sociabilizados – decidan no participar en las elecciones.

Un primer indicador de esta “desafección” o incapacidad de los partidos políticos de representar a los ciudadanos puede ser medido a través de la “identificación partidaria”. La encuesta del Centro de Estudios Público entrega resultados claros al respecto. Si en 1990, tan solo el 20% no se identificaba con alguno de los partidos políticos vigentes, esa cifra fue aumentando paulatinamente hasta llegar actual 77,9%. Quizás uno de los casos más interesantes de considerar es el del Partido Demócrata Cristiano que en 1990 alcanzaba el 42% de identificación, y que hoy alcanza tan solo el 2,7%.

¹³ Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/Summer-2011-LAPS-Luna-Altman.pdf>

¹⁴ Las cifras para cada año representan el porcentaje de identificación en la última encuesta disponible para cada año.

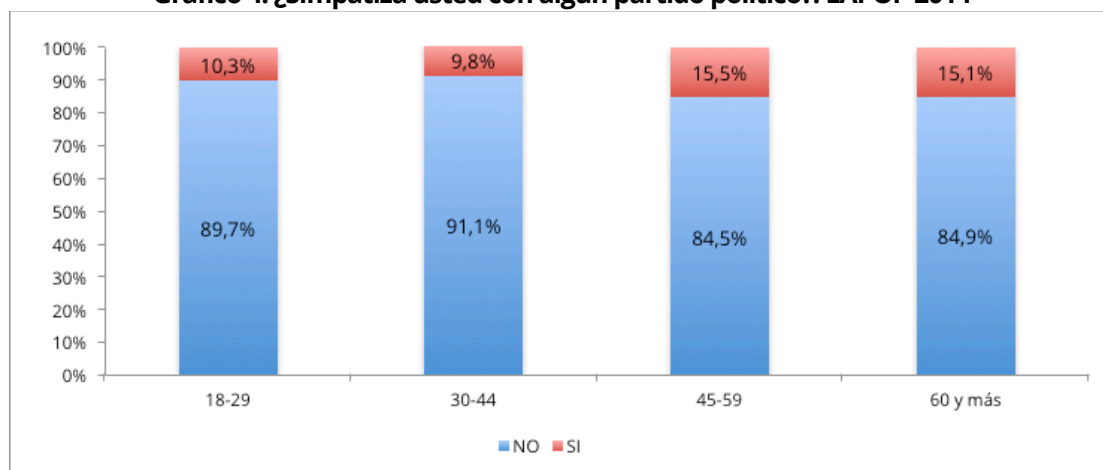
Tabla 2: Identificación partidaria (%) 1990 - 2015¹⁴

Partido	1990	1999	2010	2014	2015
Partido Comunista (PC)	2,4	2,0	1,9	1,2	1,7
Partido Humanista (PH)	-	-	1,6	1,3	1,1
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	42,8	18,0	8,5	4,1	2,7
Partido por la Democracia (PPD)	9,3	11,0	5,7	2,9	1,7
Partido Radical Social Demócrata (PRSD)	-	2,0	0,6	0,7	0,3
Partido Regionalista de los Independientes (PRI)	-	-	0,6	0,9	1,0
Partido Progresista (PRO)	-	-	0,6	1,0	0,9
Partido Socialista (PS)	6,6	9,0	6,9	4,2	4,2
Renovación Nacional (RN)	9,9	8,0	8,0	2,4	3,8
Unión Demócrata Independiente (UDI)	5,8	9,0	5,7	3,0	1,9
Ninguno	19,8	34,0	56,8	73,5	77,9
No sabe /No contesta	3,4	7,0	3,1	2,1	2,8

Fuente: Elaboración propia en base a a datos de Encuesta Nacional de Opinión Pública. CEP Chile

Resultados similares se obtienen al utilizar la encuesta LAPOP realizada por la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Vanderbilt de Estados Unidos. Al consultar a los encuestados respecto a su "simpatía" con algún partido político, el 84% declara no simpatizar con ninguno de los actuales partidos. Estas cifras de desafección son incluso más altas entre los segmentos más jóvenes de la población tal como lo muestra el gráfico 4.

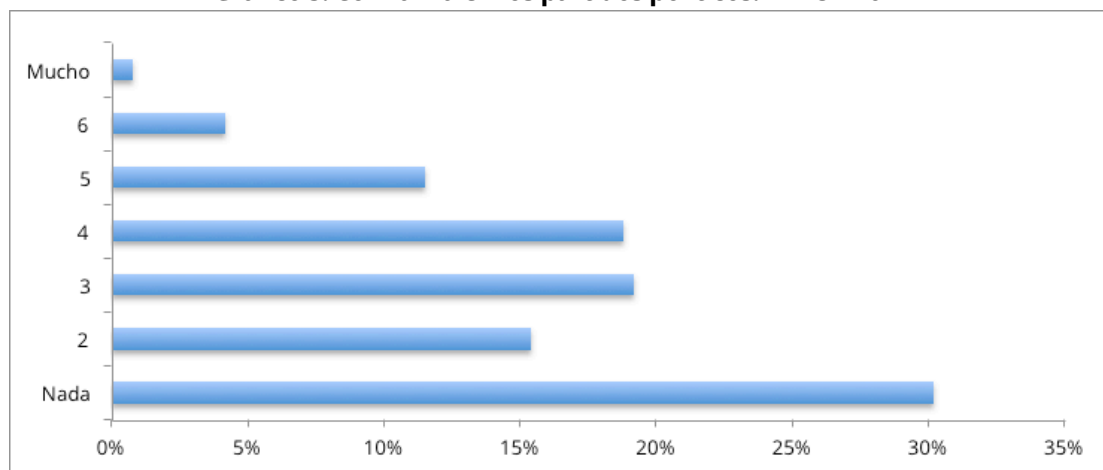
Gráfico 4: ¿Simpatiza usted con algún partido político?. LAPOP 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos LAPOP 2014.

Algo similar ocurre al consultar respecto a los niveles de confianza que tiene la ciudadanía respecto a los partidos políticos. Una vez más, los resultados arrojan elevados niveles de desconfianza y por tanto desafección. El 45% de los encuestados confía “nada o casi nada” en los partidos políticos:

Gráfico 5: Confianza en los partidos políticos. LAPOP 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos LAPOP 2014.

Finalmente, otro dato relevante respecto a la poca capacidad de los partidos políticos de representar a la ciudadanía es su participación en reuniones organizadas por este tipo de organizaciones. De acuerdo a LAPOP 2014, el 97% de los encuestados manifestó no participar nunca en este tipo de actividades, mientras que el 1% lo haría una o dos veces al año.

IV. Comentarios finales: La nueva Ley de Partidos y su capacidad de revertir esta tendencia

La derogación del sistema electoral binominal representa un gran avance en la búsqueda de mejorar los niveles de representatividad de la actividad política frente a la ciudadanía. Sin embargo, aumentar las barreras de entrada o incluso elevar las exigencias para la mantención legal de un nuevo partido son elementos que deben ser estudiados con mayor detención a la luz de la evidencia empírica que muestra el fuerte desarraigo que existe entre partidos políticos y los ciudadanos.

La posible tensión entre multipartidismo – gobernabilidad y escasa representatividad de los partidos políticos es un elemento que se debe tener en consideración en el marco del debate para modificar la actual Ley de Partidos Políticos. Como muestra la evidencia entregada en este informe, la actual oferta de alternativas políticas para el electorado ha estado prácticamente congelada durante los últimos 25 años. Así lo demuestra el escuálido número de partidos políticos nuevos y el propio índice NEP.

Aunque es entendible la necesidad de generar un marco que permita balancear el número de partidos políticos y la gobernabilidad del país, resulta fundamental también refrescar la actual

oferta política para la ciudadanía. Al respecto, resultan preocupantes los elevados índices de desafección de la gente con los partidos, coaliciones e incluso a nivel ideológico durante los últimos años.

Las modificaciones a la Ley de Partidos que actualmente discute el Congreso apuntan en cierta medida a buscar partidos políticos más transparentes y participativos, y que en consecuencia puedan mejorar los niveles de identificación con la ciudadanía. En este sentido transparentar sus ingresos o perfeccionar las instancias de solicitud de información a las cuales pueden acceder los militantes de cada partido son pasos que van en la línea correcta. Aún se encuentra pendiente la posibilidad de generar elecciones directas de las directivas nacionales de cada partido político. De ese modo, se podría garantizar que cada militante pueda tener un mayor nivel de participación en instancias tan importantes como las elecciones internas.

Por su parte, para efectivamente refrescar la oferta política es necesario no aumentar las barreras de entradas ya fijadas en 0,25% de acuerdo a la ley. Retroceder en esta materia y aumentar la cantidad de firmas que se requieren para crear nuevos partidos políticos serían mantener el ya congelado sistema de partidos, que viene ofreciendo a la ciudadanía las mismas alternativas electorales desde el retorno a la democracia.

En síntesis, bloquear la posibilidad de que entren nuevos actores políticos se podría traducir en altos niveles de desafección ciudadana tanto a nivel de participación electoral como a nivel de arraigo del sistema de partidos con la ciudadanía. La legislación actualmente en debate debe hacerse cargo de la creciente distancia entre los partidos políticos y ciudadanos, la cual se ha venido incrementando desde el retorno de la democracia. Mejorar los mecanismos para el financiamiento de la política, fortalecer a los partidos políticos haciéndolos más transparentes y representativos son dos hitos claves en este sentido. Pero pueden transformarse en medidas incompletas si es que se evita que el electorado pueda acceder a nuevas alternativas políticas a las ya presentes en el sistema de partidos desde 1990.

• **Coordenadas Políticas es un informe del Centro de Estudios Plural Chile.**

Se autoriza el uso de este material, citando la fuente.

Supported in part by a grant from the Open Society Foundations.

Más informaciones en: Don Carlos 2986, Of. 3 - Las Condes, Santiago, Chile

Teléfono: +562 2333-2612/E-mail: contacto@pluralchile.org