

Sistema político y electoral

Siete aproximaciones para incentivar la cooperación y coordinación política.

Miguel Ángel Fernández

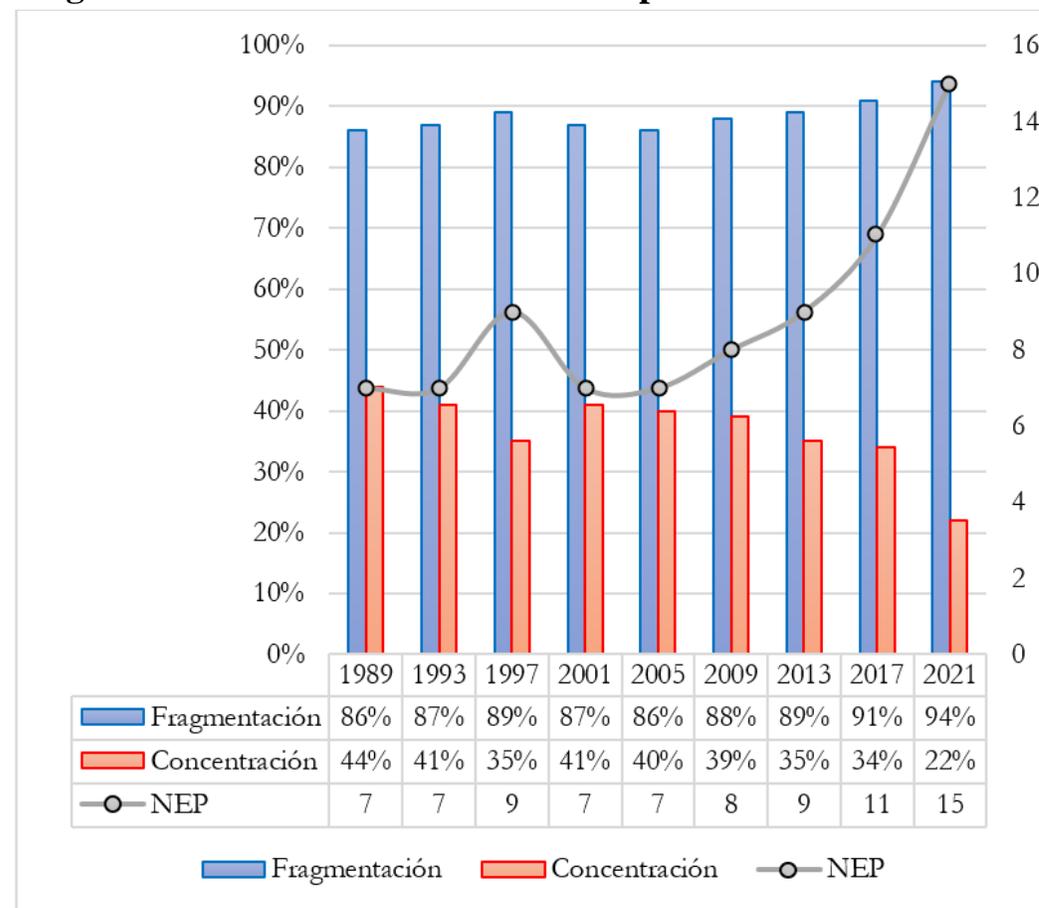
Ph.D. en Ciencia Política, Boston University.

Profesor Investigador Faro – Universidad del Desarrollo.

Diagnóstico

1. Alta fragmentación del sistema de partidos, produciendo problemas de gobernabilidad e imposibilitando la formación de coaliciones políticas programáticas.
2. Creciente polarización política, produciendo dinámicas sociales nocivas y fortificando los extremos de la distribución ideológica nacional.
3. Bajos incentivos a la cooperación entre ejecutivo y legislativo, produciendo parálisis legislativa e inmovilidad institucional.

Figura 01: Indicadores de sistemas de partidos en Chile.



Elaboración propia con datos de SERVEL.

Principio y objetivos para gobernabilidad democrática

- La intersección entre sistema político y sistema electoral debe producir algunos objetivos mínimos de gobernabilidad que tengan como principio central la construcción de un armadijo institucional que:
 - **Contenga los principios de la democracia representativa;**
 - **Incentive la cooperación entre agentes y resolución de las demandas políticas.**
- Para lograr dicho principio, cualquier sistema político debe buscar como objetivo:
 1. Legitimidad de autoridad (fuerza suficiente dentro del sistema político y capacidad de rendición de cuentas frente a ciudadanía).
 2. Espacios institucionales para promover la cooperación (balance de atribuciones entre ejecutivo, legislativo y judicial e independencia de los mismos).
 3. Integración e inclusión de diversas miradas políticas (capacidad del sistema de incorporar visiones políticas con significativo apoyo ciudadano y real competencia electoral).

Para reducir fragmentación del sistema político y disminuir costos de acuerdo y cooperación

Parte 1

1. Tiempo de la elección presidencial y parlamentaria

- Elección parlamentaria a celebrarse el cuarto domingo después de efectuada la elección de Presidente de la República (primera vuelta). Es decir, celebración conjunta con una posible segunda vuelta electoral entre dos primeras mayorías.
- Beneficios:
 - (1) Incentivo a formar coaliciones alrededor de las opciones presidenciales que permitan formar mayorías para gobernar;
 - (2) Trasladaría el efecto de arrastre presidencial sobre coaliciones más bien delimitadas y definidas de mejor manera de acuerdo a la contingencia, disminuyendo la posibilidad de atomización del sistema de partidos.
- Caso ilustrativo: Francia.
 - Es lo más cercano, aun cuando no es idéntico. En este sistema se implementa lo conocido como “tercera vuelta”, en donde se celebra la elección parlamentaria. Esto no contiene en texto constitucional, sino que en ley orgánica n° 58-1065.
- Especial cuidado con:
 - Coaliciones electorales y no programáticas: Se debe establecer en coherencia con otras normas sobre sistema electoral.
 - Calendario electoral: Se debe reflexionar sobre los tiempos de celebración de los comicios (para evitar fatiga de la ciudadanía) y efectos sobre normas de inscripción de candidaturas.

2. Umbral electoral nacional para representación parlamentaria

- Establecimiento de un umbral mínimo de votación nacional para obtener representación parlamentaria. Alternativas son a nivel de partidos o de listas.
- Beneficios:
 - (1) Incrementa la gobernabilidad al reducir la fragmentación de la legislatura;
 - (2) Desincentiva la formación de partidos de corte caudillista;
 - (3) Incrementa el margen de seguridad electoral, produciendo mayor posibilidad de rendición de cuentas de partidos/listas frente a ciudadanos.

Cuadro 01: Umbrales de representación en sistema multi-distritales

País	Asientos	Número de Distritos	Número de Asientos	Umbral Legal Nacional	Comentarios
Bulgaria	240	31	2-15	4%	Puede ser aplicado a partidos o listas; no aplica a candidaturas independientes
República Checa	200	14	5-25	5%	Umbral para listas se multiplica por partidos que la conforman (máximo 20% para 4 o más partidos)
Grecia	300	56	1-44	3%	Solo aplicable para distritos (238); aun cuando quienes no acceden al parlamento no tiene representación
Polonia	460	41	7-19	5%	Umbral para listas es 8%; para partidos de minorías no aplica el umbral
Eslovenia	90	11	8.00	4%	Umbral no aplica para distritos especiales

Fuente: Troel, 2019

3. Modelo electoral mixto

- Reforma al sistema electoral mediante implementación de norma de modelo mixto. Requiere incorporar número y dejar a materia de ley distritos, reglas y procedimientos.
- Beneficios:
 - (1) Mejor forma de reducir fragmentación del sistema político;
 - (2) Permite conjugar formato de mayoría y proporcional, incrementando la rendición de cuentas de parlamentarios;
 - (3) Permite la representación política de bloques significativos mediante la corrección nacional;
 - (4) Disminuye las complejidades de información asociadas a sistemas con alto número de candidatos, además de reducir complejidades administrativas del proceso electoral.

• Caso ilustrativo: México.

- a. Ejemplo articulado: Adaptación artículo 53, incisos 1 y 2 de la Constitución de México.
 - i. *“La Cámara de Diputados estará conformada por XX miembros electos según votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y XX diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de Listas Nacionales”*
 - ii. *“Para la elección de los XX diputados según principio de votación mayoritaria relativa la ley determinará la demarcación territorial de los distritos uninominales, y para los XX diputados según principio de votación proporcional bajo Lista Nacional, la ley establecerá la fórmula de cálculo y distribución de escaños.”*

Nota: La necesidad de modificar la ley electoral vigente requiere que una normativa constitucional de este estilo sea aplicada de manera gradual. Una recomendación para su viabilidad es la existencia de un artículo transitorio que permitiese el mismo sistema actual en los comicios de 2025.

Para incrementar la coordinación entre agentes del sistema político y el poder ejecutivo y legislativo

Parte 2

4. Principio de responsabilidad de partidos políticos y sus representantes

- Declarar el principio de responsabilidad de los partidos políticos y sus representantes, para establecer una línea clara sobre la necesidad de ser un cuerpo cohesionado y que respete los principios democráticos representativos.
- Beneficios:
 - (1) Introducir el principio de responsabilidad política y rendición de cuentas sobre las directivas y representantes de los partidos políticos;
 - (2) Incentivar la cohesión de los miembros de los partidos políticos y su deber de rendición de cuentas frente a al ciudadanía.
 - (3) Fomentar la legitimidad democrática de los partidos políticos como agente primordial en un sistema democrático representativo.
 - (4) Abre espacio para mecanismos de participación ciudadana canalizados a través de los partidos políticos y sus representantes*.
- Caso ilustrativo: Alemania (sección 2, artículo 21) y España (título preliminar, sección 6).
 - Ejemplo articulado:
 - *“Los partidos políticos tienen el deber de participar en la formación de la voluntad de los ciudadanos. Pueden ser libremente establecidos de acuerdo a lo que disponga la ley en dicha materia. Su actuar, conformación y sus miembros deben seguir los principios de una democracia representativa. Sus representantes son públicamente responsables por su actuar.”*

*Nota: Por ejemplo, el proyecto constitucional de la Presidenta Bachelet requería la firma de un 5% de los electores para presentar iniciativas ciudadanas de ley. Aquí, un círculo virtuoso se generaría si dicha petición se canalizará con el apoyo de al menos un partido político (quiénes además asumirían responsabilidad frente al proyecto) y disminuiría posibles incentivos negativos sobre el rol de los partidos políticos.

5. Incentivar la relación entre Presidente de la República y su coalición parlamentaria.

- Ejemplo: Mejorar los mecanismos de reemplazo de parlamentarios, para incentivar la coordinación de la coalición de gobierno (especialmente en momentos de minoría).
 - Esto se puede realizar mediante “candidatos auxiliares” e inclusive pensar en mecanismos de reemplazo temporales.
 - Lo anterior necesita ser coherente con el diseño electoral. Por ejemplo, elecciones suplementarias solo pueden coexistir con sistemas uninominales de mayoría.
- **Beneficios:**
 - (1) Incentiva la interacción entre gobierno de turno y su coalición parlamentaria.
 - (2) Disminuye los costos de capital político relacionados a la incorporación de liderazgos parlamentarios al gobierno, lo que a su vez mejoraría las relaciones entre ambos poderes.
 - (3) Entrega nuevas herramientas al Presidente de la República para oxigenar su administración y dar estabilidad al sistema político en general.

Para incrementar incentivos a la cooperación ejecutivo-legislativo y mantener legitimidad de autoridades cuidando la tradición constitucional del país

Parte 3

6. Regulación del número de urgencias en la discusión legislativa

- Regulación de número de urgencias en la discusión legislativa:

- Pareciese deseable limitar la cantidad de calificaciones de urgencia que realice el Presidente de la República. Evaluación empírica del uso durante los últimos 30 años arroja un promedio anual de uso entre 1990 y 2018 de 94 entre mensajes y mociones (James-Godoy y Navia, 2022).

- Beneficios:

- (1) Incentiva la cooperación entre legislativo y ejecutivo, relevando el rol de la legislatura;
- (2) Mantiene la atribución del Presidente de intervenir en la agenda legislativa pero también acota su accionar;
- (3) Mantiene plazos bien definidos para la resolución de la agenda de gobierno.

- a. Ejemplo articulado: Modificación al artículo 74 CPR Chile, incisos 1 y 2.

- i. *“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos su trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.”*
- ii. *“La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley. El número total de proyectos calificados de urgencia no podrá exceder un total de XX proyectos durante un año corrido.”*

7. Incentivar la construcción de confianzas entre ejecutivo y legislativo

- Ejemplo: Ratificación de embajadores y a los representantes ante organismos internacionales a través del Senado.
- Beneficios:
 - (1) Legítima relaciones internacionales como política de Estado;
 - (2) Genera incentivos por parte del ejecutivo a cooperar desde primer día con Congreso, permitiendo construcción de confianzas.
- Caso ilustrativo: Estados Unidos de América (artículo 2, sección 2).
 - a. Ejemplo articulado: Modificación artículo 32 CPR Chile, numerando 8vo.
 - i. *“Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales con acuerdo del Senado.”*

Reflexiones finales

- El sistema actual produce incentivos a la fragmentación y polarización, entre otras cosas, dado su margen de seguridad electoral.
 - Con un 11,1% se asegura representación en distritos de mayor magnitud.
 - Rendición de cuentas ciudadana se ve mermada drásticamente por configuración actual.
- Una gobernabilidad democrática sana requiere:
 - (1) Fortalecer el rol de los partidos políticos y abrir espacio a participación institucionalizada.
 - (2) Incentivar cohesión política entre Presidente de la República y su coalición / partidos de gobierno.
 - (3) Generar confianzas entre ejecutivo y legislativo.
 - (4) Mantener incentivos a la legitimidad de la autoridad y responsabilidad frente a ciudadanos.