

CRISIS #1

Propuesta #3: Reformar el sistema político-electoral

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Introducir cambios al sistema político electoral que fomenten la gobernabilidad

Desde hace más de una década que se observa un deterioro de la convivencia cívica que tiene su expresión en el sistema político. Cada vez es más difícil generar acuerdos sustentables y de largo plazo en materias sensibles. La fragmentación al interior del Congreso Nacional, la debilidad de los partidos políticos y los escasos incentivos a la colaboración entre poderes del Estado y a nivel oficialismo-oposición se advierten como los principales aspectos a resolver.

A nivel de fragmentación de los partidos políticos con representación parlamentarias, ha existido una escalada de nuevos partidos con representación en el legislativo. Negociaciones complejas se dificultan cuando hay múltiples intereses partidarios que conciliar, varios líderes con quien negociar y la necesidad de reforzar la identidad de esta multiplicidad de partidos políticos por sobre criterios de responsabilidad.

En lo que se refiere a la debilidad de los partidos políticos, se ha ido acrecentando una tendencia a una mayor relevancia de líderes independientes o díscolos al interior de los distintos partidos. Respecto de los independientes su máxima expresión se vio luego del “estallido social” al interior de la Convención Constituyente, donde más de la mitad de los representantes no tenían militancia alguna. A nivel de discolaje, los parlamentarios independientes, excepcionales en otros períodos legislativos, hoy se elevan a 38, de los cuales 12 renunciaron a su militancia luego de ser electos. Tanto en el gobierno del Presidente Piñera como en el actual, no son pocas las instancias en que parlamentario oficialistas votan en contra de propuestas del Ejecutivo.

Finalmente, cada vez es más frecuente que el Congreso avance en iniciativas de iniciativa del Ejecutivo, o respecto a las cuales hay legítimas dudas de su legitimidad. Del mismo modo las oposiciones han mostrado cada vez con mayor poca disponibilidad a permitir la aprobación de reformas de sus adversarios políticos, optando por el status quo aun en materias a las que la ciudadanía asigna alta prioridad, tal y como ha sido el caso de la esperada reforma de pensiones.

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

- No sucede con frecuencia que el debate público tenga interés en reflexionar y discutir sobre la propia institucionalidad del país. Normalmente cuando se habla de este tipo de temas, hay dos lógicas que se imponen en el debate público:

- La de la refundación, que plantea que toda la institucionalidad debe ser reformulada, y que el único camino viable es un reinicio de las estructuras para proceder a su total rediseño.
 - La del inmovilismo, donde lo único relevante son las necesidades urgentes e imperiosas de los ciudadanos, y que avocarse a cualquier esfuerzo por pensar la institucionalidad es un afán inconducente que refleja la desconexión de quienes plantean aquello de las necesidades ciudadanas.
- La realidad, sin embargo, es un poco más compleja. Las estructuras políticas y burocráticas responden a una lógica, y a una evolución institucional que es necesario conocer y, en muchas ocasiones, cuidar. A su vez, la insatisfacción de las urgencias ciudadanas puede responder a muchas razones, y en ocasiones una de ellas es que el andamiaje institucional no funciona adecuadamente, y requiere ajustes, o incluso grandes reformas.
 - **De forma inédita en el último proceso de cambio constitucional se aprobaron normas que apuntaban en la dirección correcta.** En la Comisión Experta se llegó a un acuerdo unánime en un paquete de reformas al sistema político. Estas partían de la base de un diagnóstico crítico respecto a la creciente disfuncionalidad del sistema político y los efectos negativos que ha tenido respecto de otras áreas del Estado.
 - En la etapa en la Convención Constitucional el texto sufrió cambios, algunas propuestas fueron matizadas y moderadas, pero en lo sustantivo se aprobó y sometió a referéndum un texto que mantenía el sistema presidencial actual, con cambios que apuntaban a reducir la fragmentación, fortalecer a los partidos políticos y fomentar la colaboración entre órganos del Estado e instituciones. Pese a que el referéndum de salida del 17 de diciembre de 2023 fue divisivo, y que finalmente se rechazó la propuesta de nueva constitución, uno de los elementos más rescatados fueron precisamente los ajustes al sistema político.
 - Tanto es así que parlamentarios de distintas fuerzas políticas han retomado el debate sobre el sistema político de forma inmediata después del segundo fracaso constitucional. Se plantea avanzar en una reforma que considere los principales cambios propuestos por la Comisión Experta. De lado y lado del espectro político han salido voces discordantes que han planteado que son las urgencias sociales y no la estructura del Estado lo que debe estar en el foco de la política. Sin embargo parecen olvidar que la sala de máquinas del Estado tiene incidencia directa en la mayor o menor facilidad que tienen sus instituciones para dar respuestas oportunas a esas demandas ciudadanas.

Algunos antecedentes y datos

- Han sido expertos de distintos sectores y sensibilidades políticas los que **han alertado sobre los síntomas de crisis que muestra nuestro sistema político**¹. A lo largo de los últimos años, y especialmente desde el inicio del debate constitucional en Chile, han sido tres los principales vicios que se identifican: un sistema político fragmentado, con partidos políticos débiles y poco cohesionados y con bajos incentivos a la cooperación entre poderes del Estado ni entre oficialismo y oposición.
- **La alta fragmentación ha sido sindicada como uno de los principales males que aqueja al sistema político chileno.** El número de partidos con representación en el Congreso Nacional es excesivamente alto, y esto atenta contra la gobernabilidad de sistemas presidenciales (Mainwaring y Shugart, 2013). El promedio de partidos políticos en democracias competitivas, si bien ha ido aumentando progresivamente, en 2005 era de tan solo 3,83 partidos políticos (García Huidobro y Sierra, 2022, p. 259). En contraposición, **nuestro país ha aumentado progresivamente la cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria hasta llegar a 22 a la fecha.** A continuación se muestra el crecimiento del número de partidos con representación parlamentaria en los últimos 4 períodos legislativos:
 - 2010-2014: 8 partidos políticos
 - 2014-2018: 11 partidos políticos
 - 2018-2022: 15 partidos políticos
 - 2022-2026: 22 partidos políticos
- **A la fragmentación se han añadido otros males que en la voz de políticos y académicos dificulta la gobernabilidad, uno de ellos es la debilidad del sistema de partidos políticos.** En un contexto de múltiples candidatos y elecciones permanentes, la militancia partidista opera como una señal que permite a los votantes superar las dificultades de información que se enfrentan a la hora de votar. Sin embargo esto requiere una fortaleza de estas instituciones y una cohesión interna que se ha perdido. En el actual período parlamentario **38 diputados pertenecen a comités de independientes y no de partidos políticos.**
- Junto con lo anterior, el sistema político chileno también muestra **bajos incentivos a colaborar entre gobierno y oposición, y entre Ejecutivo y Congreso Nacional.** En esto se ha visto un diagnóstico unívoco en los diagnósticos de centros de estudio de los más diversos domicilios políticos (García-Huidobro y Sierra, 2022). Así, la dificultad de formar coaliciones

¹ Diputado Schubert del Partido Republicano: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2024/02/21/schubert-y-reforma-al-sistema-politico-la-fragmentacion-dificulta-en-gran-medida-la-gobernabilidad.shtml>
 Ministro de Segpres, Álvaro Elizalde: <https://www.latercera.com/politica/noticia/ministro-elizalde-acusa-falta-de-dialogo-y-no-descarta-una-reforma-al-sistema-politico/4LO7MQYLFNFCFD4WRFDFB6OXP4/#>
 José De Gregorio, Ex Presidente del Banco Central: <https://www.ex-ante.cl/jose-de-gregorio-hay-tareas-pendientes-como-mejorar-el-sistema-politico-pues-hoy-es-disfuncional/>
 Ignacio Briones, Ex Ministro de Hacienda: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/columna-de-ignacio-briones-nuestro-sistema-politico-un-freno-para-el-desarrollo/UJPKQ37H5FELFML6UNCAN5X7O4/>
 Senador Rodrigo Galilea, Presidente de RN: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/timonel-rn-pide-reformar-el-sistema-politico-pero-no-en-vez-de-la/2023-12-18/084947.html>

estables que permitan sacar adelante proyectos ha generado dos efectos: una **mayor dificultad de sacar adelante reformas especialmente relevantes en materia política, pese a la alta urgencia que la ciudadanía les asigna a las mismas**, y que en el **Congreso Nacional avancen con mayor frecuencia proyectos de ley en abierta oposición al Ejecutivo, algo atípico en sistemas presidenciales como el chileno**.

El “Policy Package” para romper la inercia

Se propone retomar algunas de las principales propuestas de la Comisión Experta en materia de sistema político que permita realizar ajustes a la estructura actual del Estado con miras a reducir la fragmentación política, fortalecer a los partidos políticos e incentivar la colaboración entre sus principales actores. Para esto, las principales reformas a implementar son:

- Establecer un **umbral del 5% de votos totales de una elección que requerirá todo partido para poder tener representación parlamentaria**. Los candidatos de aquellos partidos que no sobrepasen dicho umbral no accederán a un escaño, el que pasará al siguiente candidato más votado del pacto electoral. Con esto, partidos pequeños con candidatos competitivos tendrán el incentivo a fusionarse con anterioridad a una elección ante el riesgo de perder sus votos y escaño. Junto con esto, una **reducción del número máximo y mínimo de parlamentarios que elige cada distrito electoral**. Así del mínimo de 3 y máximo de 8 se transitará a un mínimo de 2 y un máximo de 7 parlamentarios por distrito. El número reducido de parlamentarios por distrito dificultará a los partidos más pequeños acceder al último escaño disponible, fomentando las fusiones de partidos y desincentivando la creación de nuevas instituciones. Además, reduce el atractivo de campañas dirigidas a nichos electorales, y fomenta estrategias electorales que apunten al votante medio y no extremo.
- Para empoderar a los partidos políticos se propone establecer una regla que **sancione las renuncias de candidatos electos al alero de una tienda política con la pérdida del cargo**, y permitiendo que sea el partido bajo el cual el candidato originalmente postuló el que decida su reemplazo. En adición a esto se proponen establecer un **catálogo acotado de materias en las que puedan existir órdenes de partido, cuya contravención acarree la pérdida del escaño** y el fin de la militancia. Ambas normas permitirían ordenar y cohesionar el actuar de los partidos políticos al interior del Congreso Nacional, y puede transformarse en un primer paso para partidos más fuertes y para desincentivar actitudes oportunistas de representantes díscolos.
- Con miras a fomentar la colaboración entre poderes del Estado y entre oficialismo y oposición, **se proponen cambios en materia de urgencias**, creando **urgencias anuales** para un número limitado de proyectos del Ejecutivo que deberán ser despachados dentro de ese año calendario; **entregando al Congreso la facultad de calificar (determinar el plazo) las**

urgencias ordinarias previa propuesta del Presidente, y fijando sanciones por incumplimiento de dichas urgencias. Se propone establecer **mecanismos de tramitación expedita de proyectos de ley** que permita que materias urgentes o de fácil despacho no deban someterse al proceso bicameral aplicable como regla general. Finalmente, se propone **que el Presidente de la República pueda presentar proyectos de ley en conjunto con parlamentarios**, fomentando el trabajo prelegislativo y la búsqueda de transversalidad desde el inicio de la tramitación de un proyecto de ley.

- Finalmente, es fundamental implementar cambios en el proceso de formación de la ley. Estas modificaciones deben ir en la línea de **incorporar una participación ciudadana más activa que fortalezca nuestra democracia representativa**, en lugar de ponerla en duda. Para ello la Comisión de Expertos planteó mecanismos interesantes que permitirían avanzar en la línea indicada, tales como las **iniciativas populares de ley, los foros de deliberación ciudadana**, mediante una selección aleatoria de sus integrantes, **y fortalecer los plebiscitos como instancias relevantes para decisión de carácter local**. Finalmente, un adecuado proceso de formación de leyes requiere de una mayor simetría técnica entre Ejecutivo y Legislativo, para lo cual se hace necesario **contar con un órgano fuerte e independiente que asesore al Congreso Nacional en el debate presupuestario y también en análisis de impacto regulatorio** de propuestas sometidas a su deliberación.

Bibliografía

- Consejo Constitucional. (2023). Propuesta de Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de: <https://www.procesoconstitucional.cl/consejo-constitucional/propuesta-de-nueva-constitucion/>.
- Comisión Experta. (2023). Sistema político. En Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile.
- De Santo, A., & Le Maux, B. (2023). On the optimal size of legislatures: An illustrated literature review. *European Journal of Political Economy*, 77, 1-20.
- García Huidobro, L. E., & Sierra, L. (Eds.). (2022). Diez miradas sobre el sistema de gobierno - Diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución. Editorial Heuders y Centro de Estudios Públicos.
- Larraín, G. (2021). La estabilidad del contrato social en Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (2013). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 33-60.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.
- Montes, L. (2023). Columna en "El Mercurio". Recuperado de El Mercurio en: <https://www.elmercurio.com/blogs/2023/09/20/110738/jaula-constitucional.aspx>.
- Negretto, G. (2022). Entrevista en radio "Universidad de Chile". Recuperado de Radio Universidad de Chile en: <https://radio.uchile.cl/2022/12/18/gabriel-negretto-politologo-es-improbable-que-los-propios-partidos-quieran-contener-la-fragmentacion-porque-es-como-escupir-al-cielo/>.
- Sajuria, J. (marzo 2023). Columna en "La Tercera". Recuperado de Espacio Público en: <https://espaciopublico.cl/como-combatir-la-fragmentacion/>.