



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

# REFORMA AL SISTEMA POLÍTICO

una discusión necesaria

N° 393

8 DE MAYO 2024

Ideas & Propuestas

## Resumen ejecutivo

**N**uestro sistema político se encuentra dañado. A las discusiones sobre pensiones, salud, que llevan muchos años sin solución, hoy debemos sumar las dificultades que está enfrentando la urgente agenda de seguridad para aprobarse. Tanto el crecimiento desbordado de partidos políticos que ha permitido el surgimiento de varios actores populistas y radicales, como los bajos porcentajes de votos que ha posibilitado la aparición de cada vez más díscolos y oportunistas que utilizan los cupos de postulación parlamentaria para luego convertirse en caudillos, han hecho que la moderación y los acuerdos se vayan alejando de nuestra realidad política. En este número repasamos los elementos que configuran este cuadro y proponemos algunos de los tópicos que se requieren reformar para mejorar nuestro sistema político.



Foto: latercera.com

## I. Introducción

La reevaluación de nuestro sistema político es necesaria. Proyectos de ley estancados para siempre en el Congreso, frustración ciudadana por parlamentarios que obtienen escaños con poco porcentaje de votos, peleas que parecen eternas en las comisiones; todo mientras el país espera soluciones concretas a problemas que parecen cada vez más apremiantes, como la seguridad, la salud y las pensiones. Se hace urgente romper el estancamiento en el que ha caído nuestra discusión legislativa, y eso pasa, en parte, por un cambio en la orgánica del sistema político. Así lo percibe el país<sup>1</sup>.

---

[1] CADEM, Encuesta N°533, Quinta semana de marzo del 2024

Lo que se observa actualmente es un Poder Legislativo deslegitimado, con un exceso de voces en su interior que hace que las negociaciones sean lentas y muchas veces infructuosas, pues deben abordarse demasiados frentes. Además, los partidos políticos que componen el Congreso, llamados a ser los vehículos que canalicen las inquietudes políticas del país, se encuentran en una situación inestable, con miembros díscolos que los usan como trampolines políticos. Estos verdaderos caudillos acaban derechamente abandonando el partido posteriormente, debilitando su peso, o tensionándolo desde dentro. Por tanto, se hace difícil avanzar en el trabajo legislativo.

Se concluye que lo que el Congreso echa de menos, entonces, es la gobernabilidad suficiente que le permita ser escenario de grandes acuerdos entre partidos sólidos, y entre los parlamentarios y el Ejecutivo. Para eso, es necesario volver a fortalecer los partidos políticos, y la gobernabilidad en el funcionamiento del Congreso. Este diagnóstico no es novedoso; de hecho, como consigna El Mercurio, ya están siendo trabajadas por un grupo transversal de políticos y expertos<sup>2</sup>. Sin embargo, no por ello es menos necesario.

---

[2] "Grupo de excomisionados y centro de estudios analizan propuesta de reforma al sistema político", El Mercurio, C4, 5 de mayo de 2024



Foto: es.wikipedia.org

## II. Fortalecimiento de los partidos

Los últimos años no han sido fáciles para los partidos políticos. La ciudadanía se siente alejada de ellos<sup>3</sup>, sus miembros no parecen lo suficientemente disciplinado que debiesen ser al momento de votar, y fueron avasallados por movimientos que en su momento parecían más espontáneos y auténticos, como la Lista del Pueblo el 2021.

Sin embargo, su presencia como actor principal dentro de la política es esencial. Los partidos políticos no sólo son parte medular de nuestra cultura institucional, sino que poseen la normativa adecuada para

---

[3] Sólo 12% aprueba su trabajo (CADEM, Encuesta N°532, Cuarta semana de marzo del 2024)

poder desenvolverse en política de forma regular y transparente. Los movimientos sociales, justamente por la espontaneidad que tienen, no tienen un marco regulatorio que asegure elecciones internas transparentes y justas, no están obligados a brindar o publicar información, y no cuentan con mecanismos previamente establecidos para hacer valer la responsabilidad política sus miembros. Es por estas garantías jurídicas, además de por su importancia histórica, que Chile debe apostar por los partidos políticos como vehículo primordial para hacer política dentro del Congreso.

Por eso hay que fortalecerlos. En otras palabras, al votar por cierto candidato, la ciudadanía debe tener en claro que pertenece a un partido, y que eso tiene consecuencias más allá que simplemente ser una vitrina.

En directa relación, una propuesta interesante que se hizo en el segundo proceso constitucional del pasado año fue la del cese en el escaño del parlamentario que renunciaba al partido político que declaró su candidatura. Esto se basaba en una sólida evidencia: hasta principios de diciembre del 2023, sólo en este periodo legislativo (iniciado el 2022), dieciséis parlamentarios caían en esta causal. Entre ellos están Rojo Edwards, Matías Walker y Gonzalo de la Carrera.

Esto perjudica a los partidos políticos de distintas formas. Por un lado, los priva de miembros que los fortalecen, incluso sin considerar el arrastre que pueden generar o su importancia dentro de la organización interna de los mismos. Con menos parlamentarios, el partido debilita su posición dentro del Congreso. Pero por otro, lo subordina a él y a su devenir a las intenciones personales de sus disidentes, pues

transforma al partido en un mero trampolín, quitándole importancia frente a la ciudadanía.

Otra propuesta interesante pero que no llegó al borrador final del proyecto constitucional era la regulación de las órdenes de partido dentro del Congreso. Es un tema complejo que amerita un análisis mucho más acucioso del que podemos hacer en estas breves páginas, pero sí permite fortalecerlo mediante la primacía de su ideario.

Efectivamente presenta una serie de preguntas. ¿Quién fija las órdenes de partido? ¿Es posible o prudente emitirlas en todas las materias parlamentarias? Creemos, a grandes rasgos, que son las directivas las llamadas a interpretar los idearios de cada partido político, para poder así dictar dichas órdenes. Sin embargo, deben existir contrapesos internos y a nivel del Congreso que impidan que éstas se alejen evidentemente de dichos idearios, y emitan órdenes ajenas a ellos escudándose en esta prerrogativa. Además, no todas las materias que se someten al conocimiento del Congreso pueden ser votadas en bloque basándose en el ideario, pues existen de aquellas en las que los parlamentarios están llamados —por la misma Constitución, en algunos casos— a resolver como jurado, y por tanto en conciencia. Una acusación constitucional, por ejemplo, no debiese votarse en base a órdenes de partido.

A pesar de estos problemas, creemos que es necesario explorar la medida. Si se desea que los partidos recobren su importancia como entidades propias que se mueven en base a sus idearios, éstos deben primar. Deben hacerlo, además, no sólo en la teoría, sino que, en la práctica, mediante normas que hagan prevalecer dicho ideario ante el fenómeno expandido del caudillismo.

Estas dos propuestas son sólo algunas de las que podrían implementarse para fortalecer a los partidos. Con actores claros, regulados prudentemente y respaldados, podrán ejecutar su labor en el Congreso de forma más eficiente y transparente, de modo que así la ciudadanía pueda volver a valorarlos. Auspicioso fue que incluso en la Convención se rechazara la idea de equiparar a los independientes y movimientos sociales a los partidos en términos electorales, y el descrédito que acumuló la Lista del Pueblo en ese proceso. Debe aprovecharse ese impulso a su favor.



Foto: camara.cl

### **III. Fortalecimiento de la gobernabilidad dentro del Congreso**

Ligado a la fortaleza de los partidos, está la gobernabilidad dentro del Congreso. Actualmente hay una fuerte dispersión en su interior, pues hay veintiún partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, cuando hace sólo una década atrás, había ocho. Esto dificulta cualquier tipo de negociación, pues el Ejecutivo o el grupo de parlamentarios en cuestión debe coordinar a más de veinte grupos diferentes, con intereses diversos, y que muchas veces están tensionados entre ellos. Un acuerdo siempre es más difícil mientras más sean los incumbentes.

A esto hay que sumarle que algunos de esos partidos políticos carecen de arraigo en la tradición republicana nacional, y buscan apelar a un

nicho muy pequeño. Esto hace que tengan pocos incentivos para formar acuerdos más amplios que los podrían alejar de su base. Sin embargo, logran tener los suficientes escaños como para volverse indispensables para aprobar los proyectos de ley, y por tanto tienen un poder mucho más grande que el porcentaje de votos que obtuvieron o la cantidad de intereses que representan, en el caso de estos partidos-nicho. Además, no suelen ser una fuerza cohesionada o que ha logrado integrarse a conglomerados más estables, por lo que no se sabe cómo votarán. En suma, son actores difíciles de predecir, pero que actúan como bisagras a la hora de votar. Así, unos pocos votantes acaban por tener en vilo la aprobación de importantes proyectos de ley.

Todo esto se acentuó desde la entrada en vigencia de la reforma al sistema electoral del 2015. Si en el periodo legislativo 2014-2018 hubo ocho partidos en la Cámara, en el de 2018-2022 hubo dieciséis, y en el actual, los veintiuno ya mencionados. Cuestionarse el sistema proporcional no equivale a volver al criticado binominal, sino que buscar una solución que permita devolverle algo de gobernabilidad al Congreso, impulsando la homogeneización de las voces a su interior, o al menos la conformación de grandes pactos. La representación que logra el sistema proporcional puede lograrse con la introducción de otras medidas, como un redistritaje que sea hecho por el Servel, lo que ya se propuso en el proyecto del 2023. En todo caso, los partidos debiesen siempre aspirar a convocar más allá de sus nichos iniciales.

Pero otra idea que fue planteada el pasado año, y que obtuvo en general el apoyo transversal de la clase política y de los expertos, fue la de

introducir un umbral que permita que sólo los partidos que superen un porcentaje determinado de votos puedan acceder al Congreso. Chile no sería el primero en hacerlo, pues países como Alemania, Brasil o España ya lo han implementado<sup>4</sup>. Esto también resolvería el problema del exceso de actores dentro de la Cámara de Diputados (que es la corporación donde más se produce) sin tener que necesariamente modificar el sistema electoral.

La Comisión de Expertos había propuesto un umbral del 5% para la Cámara de Diputados. En otras palabras, sólo los partidos cuyos candidatos, en total, obtuvieran dicho porcentaje a nivel nacional, podrían acceder a ella. El Centro de Estudios Públicos calculó que, aplicando dicha norma, con la excepción que le fue introducida<sup>5</sup>, el Congreso actualmente contaría solamente con diez partidos: Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente, la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia, el Partido Socialista, Convergencia Social, Revolución Democrática, el Partido Comunista, el Partido Republicano y el Partido de la Gente<sup>6</sup>. Eso permitiría volver a tener un número manejable de partidos en el Congreso, casi igual al del periodo 2014-2018.

En otras palabras, la reforma al sistema político debe considerar también la cuestión fundamental de cómo hacer que las negociaciones legislativas lleguen a buen puerto, disminuyendo los parlamentarios que

---

[4] "¿En qué otros países existe la norma del 5% y cuáles han sido los efectos políticos?", Pauta, 21 de abril de 2023, <https://tinyurl.com/wzukakut>

[5] Si los escaños que sumaba el partido eran ocho.

[6] Centro de Estudios Públicos, Boletín N°56, 29 de mayo del 2023 (<https://tinyurl.com/hjmy94wn>)

se descuelgan, e impidiendo que partidos pequeños entierren reformas importantes que llevaron muchos meses de negociación. Esto pasa por favorecer la llegada y formación de conglomerados estables y menos radicales, que aseguren debates ordenados y moderados. Con pequeños partidos y caudillos entorpeciendo las conversaciones, eso se hace muy difícil.

## IV. Conclusiones

Las crisis coyunturales, por urgentes que son, no pueden hacernos olvidar que una solución a largo plazo a los problemas nacionales pasa por la reforma a su sistema político. El Congreso debe recuperar su gobernabilidad para mejorar la salud de nuestra política en general, y así poder despachar los proyectos de ley necesarios para mejorar la calidad de vida de los chilenos.

Las medidas acá propuestas pasan por el fortalecimiento de los partidos políticos, y por la posibilidad de crear las condiciones necesarias para que se den discusiones ordenadas en el Congreso, que no se vean entorpecidas o retrasadas por un exceso de actores sin vocación de mayoría. Sin embargo, la reforma del sistema político pasa por otras medidas que escapan a estas páginas, muchas de las cuales estaban presentes en el debate constitucional del 2023, y que van desde la mejora al sistema de urgencias legislativas, hasta un redistritaje nacional. En fin, las posibilidades de cambio, en este clima de estancamiento, son infinitas; lo importante es tener la voluntad de actuar, y hacerlo.

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100