

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental, en lo relativo al sistema político y electoral.

[BOLETINES N°s 17.253-07 y 17.298-07](#), refundidos.

[Objetivo del Proyecto](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quorum Especial/Asistencia](#) / [Antecedentes](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General](#) / [Votación idea de legislar](#) / [Texto del Proyecto de Ley](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#) / [Índice](#)

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, iniciativa que refunde en un solo texto la Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Luz Ebersperger y señores Rodrigo Galilea, Ricardo Lagos y Gastón Saavedra que modifica la Carta Fundamental, en lo relativo al sistema político y electoral (Boletín N° 17.253-07), y la Moción de los Honorables Senadores señora Paulina Núñez y señores Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, Iván Flores y José García Ruminot que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de incorporar cambios en el sistema político y electoral (Boletín N° 17.298-07).

Se dio cuenta de la primera iniciativa en la Sala del Senado en sesión celebrada el 3 de diciembre de 2024, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. A su turno, se dio cuenta de la segunda iniciativa el 12 de diciembre de 2024, resolviéndose que también fuera estudiada por esta Comisión.

Cabe consignar que la Comisión acordó, por la mayoría de sus integrantes, solicitar la autorización de la Sala del Senado para refundir en una sola iniciativa los referidos proyectos. Al fundamentar su petición, se tuvo presente que ambos tienen ideas matrices comunes y se encuentran en primer trámite constitucional.

Con fecha 18 de diciembre de 2024, la Sala del Senado accedió a esta petición.

Finalmente, hacemos presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado, la Comisión procedió a discutir sólo en general este proyecto.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Disminuir la fragmentación política en el Congreso Nacional mediante la exigencia de que los partidos políticos deban obtener un porcentaje de votos a nivel nacional para que sus candidatos a diputados puedan acceder a escaños parlamentarios, y sancionar con la pérdida del cargo al diputado o senador que renuncie al partido político que declaró su candidatura.

- - -

CONSTANCIAS

- Normas de quorum especial: Sí tiene.
- Consulta a la Excma. Corte Suprema: No hubo.

- - -

NORMAS DE QUORUM ESPECIAL

Las disposiciones de este proyecto de reforma constitucional deben ser aprobadas con el voto a favor de los cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, en virtud de lo que dispone el artículo 127 de la Ley Fundamental.

- - -

ASISTENCIA

Dejamos constancia que, en algunas de las sesiones que se celebraron para estudiar las iniciativas refundidas, estuvieron presentes, además de los Senadores que integran la Comisión, los Honorables Senadores señores José Miguel Insulza Salinas, Iván Moreira Barros y Gastón Saavedra Chandía.

Igualmente, participaron en la discusión de este proyecto las siguientes autoridades ministeriales, académicas y asesores parlamentarios:

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el ministro, señor Álvaro Elizalde; los asesores de esa secretaría de Estado, señora Emilia Saffirio y señores Ignacio Soto, Vicente Riquelme, Gabriel Aránguiz; el abogado, señor Tomás Heselaars y, el jefe de prensa, señor Felipe Vargas.

Los docentes universitarios: señoras Catalina Salem, Leslie Sánchez y Antonia Rivas y los señores Sebastián Soto, Francisco Soto, Juan José Ossa, Gabriel Osorio y Andrés Dockendorff.

Los investigadores de los siguientes centros de estudio: del Instituto Libertad y Desarrollo, señores Jorge Ramírez y Simón Pinto; de

Chile 21, su director ejecutivo, señor Daniel Grimaldi y, de Espacio Público, los directores, señora Julieta Suárez Cao y señor Javier Sajuria.

Finalmente, asistieron los siguientes **asesores parlamentarios**: del Senador señor Alfonso De Urresti, la señora Fernanda Valencia y el señor Luciano Candia; de la Senadora señora Luz Ebensperger, la señora Daniela Farías y el señor Felipe Hübner; de la Senadora señora Claudia Pascual, el señor Roberto Carrasco; de la Senadora señora Paulina Núñez, la señora Johana Godoy y el señor Luis Ponce; del Senador señor Pedro Araya, la señora Ignacia Amunátegui y los señores Roberto Godoy y Pedro Lezaeta; del Senador señor Rodrigo Galilea, el señor Gonzalo Vásquez; del Senador señor José Miguel Insulza, los señores Guillermo Miranda y Fernando Villagrán, del Senador señor Gastón Saavedra, el señor César Barra; del Comité PPD, la señora Leslie Sánchez; del Comité PS, la señora Melissa Navarro y el señor Óscar Rojas; del Comité UDI, la señora Cristina Pinochet; del Instituto Igualdad, el señor Danilo Herrera; de la Fundación Jaime Guzmán, el señor Arturo Hasbún y, de la Biblioteca del Congreso, el señor Juan Pablo Cavada.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto, se tuvo en cuenta la Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger y señores Galilea, Lagos y Saavedra. [Boletín N° 17253-07](#) y la Moción de los Honorables Senadores señora Paulina Núñez y señores Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, Iván Flores y José García que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de incorporar cambios en el sistema político y electoral [Boletín N° 17.298](#)

I.- En síntesis, la primera iniciativa recuerda que en nuestro país ha existido un debate permanente acerca de cómo perfeccionar el sistema democrático y, en particular, acerca de sus componentes políticos y electorales.

Seguidamente, menciona algunos hitos relevantes de nuestra historia electoral reciente:

- Inscripción automática y voto voluntario (2012): Reforma introducida durante el gobierno de Ricardo Lagos para incentivar la participación electoral.

- Reformas del gobierno de Michelle Bachelet (2015): Incluyeron el fin del sistema binominal, el voto de chilenos en el extranjero, equidad de género y transparencia política.

- Reforma del voto obligatorio (2022): Enmienda aprobada en el presente Gobierno mediante la ley N° 21.524 que restableció el voto obligatorio en elecciones populares, excepto primarias.

Asimismo, los autores de esta iniciativa recuerdan los momentos constituyentes que dieron lugar a la primera convención constitucional como posteriormente al segundo proceso constitucional en el que tuvo una destacada participación la Comisión Experta. En ambas ocasiones, las materias electorales y el perfeccionamiento del sistema democrático ocuparon un tiempo muy valioso del trabajo realizado.

Se resalta especialmente las conclusiones de la mencionada Comisión Experta que, en particular, acordó, entre otras materias, lo siguiente:

- La necesidad de que los partidos políticos que alcancen, al menos un 5% de los votos válidamente emitidos, a nivel nacional, en la elección de los miembros de la Cámara Diputados, tendrán derecho a participar en la distribución de escaños de dicha cámara y que el cálculo de porcentaje señalado se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones;

- Imponer a los partidos el deber de instalar mecanismos de dirección y supervisión para prevenir infracciones de probidad y transparencia, y el cese de las funciones del diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado su candidatura.

Luego, señalan que, si bien ambos proyectos de reforma constitucional fueron rechazados, aún perdura la cuestión relativa al perfeccionamiento de nuestro sistema político y electoral.

Hacen hincapié que esta no es sólo una preocupación que se manifiesta en el ámbito público, sino que también se ha explicitado en el ámbito privado, el que ha valorado los anuncios que hizo S.E el Presidente de la República, señor Gabriel Boric, acerca de la necesidad de avanzar en el estudio de estos asuntos.

Seguidamente, se refieren a los problemas que afectan a nuestro sistema electoral:

En primer lugar, la fragmentación político partidista: Recuerdan que actualmente existen 25 partidos constituidos y 6 en formación, lo que dificulta la labor gubernativa en el parlamento.

En segundo lugar, expresan que hay una alta proporción de parlamentarios con menos del 5% de votos válidamente emitidos: En 2021, el 52% de los diputados fue elegido con un porcentaje inferior al 5% de los votos válidamente emitidos.

En tercer lugar, mencionan la débil representatividad y los problemas gobernabilidad que ello acarrea.

En lo relativo a la justificación de esta iniciativa, la moción aduce la necesidad de establecer un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad. En este sentido, se proponen un sistema electoral inspirado en países tales como Alemania y Nueva Zelanda, que imponen

umbrales mínimos de votación para garantizar mayorías funcionales en el Congreso Nacional.

A continuación, agregan que se debe incentivar la cooperación entre poderes. Asimismo, insisten en la necesidad de mitigar el bloqueo legislativo entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Finalmente, puntualizan que esta reforma persigue fortalecer la confianza ciudadana. Las reformas, insisten, apuntan a reducir la fragmentación política y a mejorar la efectividad de los gobiernos.

En cuanto a su **estructura**, este proyecto propone los siguientes cambios constitucionales:

En primer lugar, se modifica el artículo 47 para establecer una actualización periódica de escaños parlamentarios. Se dispone que el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá ajustar la distribución de escaños cada 10 años, sin modificar el número total de diputados.

En segundo lugar, se incorpora un nuevo artículo 51 bis que estatuye el umbral electoral del 5% para que los partidos políticos puedan acceder a representación parlamentaria en la Cámara de Diputados.

2.1.- Sólo los partidos que alcancen ese porcentaje de votos válidamente emitidos a nivel nacional podrán participar en la atribución de escaños en la mencionada Cámara.

2.2.- Esta regla no se aplicará a los partidos que logren al menos 8 parlamentarios entre ambas cámaras del Congreso Nacional.

2.3.- Los votos de partidos que no alcancen el umbral se redistribuirán proporcionalmente entre los partidos del pacto electoral que sí lo superen.

2.4.- A los independientes que integren una lista de partido se les aplicará las reglas ya indicadas.

2.5.- Los candidatos independientes no podrán conformar listas electorales.

En tercer lugar, se agregan incisos nuevos al artículo 60 de la ley Fundamental para sancionar con la pérdida del escaño al parlamentario que renuncia al partido por el que fue elegido. En síntesis, se establece lo siguiente:

3.1.- Los diputados o senadores que renuncien al partido que los postuló perderán su cargo.

3.2.- Los independientes electos por una lista partidaria no podrán cambiar de partido o renunciar al comité parlamentario sin perder su escaño.

3.3.- Los ciudadanos que reemplacen a los renunciados serán designados por el partido político correspondiente, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes.

Finalmente, esta iniciativa considera una disposición transitoria que establece que en la próxima elección parlamentaria que se realizará el año 2025 el umbral señalado en el artículo 51 bis corresponderá al 4% de los votos obtenidos a nivel nacional. Igualmente, se permite la fusión para partidos de un mismo pacto que no cumplan individualmente el indicado umbral.

En conclusión, este proyecto busca resolver los problemas derivados del actual sistema electoral mediante reformas que promuevan mayorías parlamentarias, reduzcan la fragmentación partidista y fomenten la gobernabilidad. Su implementación apunta a legitimar las instituciones democráticas y responder a las demandas ciudadanas por un sistema político más eficaz y representativo.

II. A su turno, la segunda iniciativa mencionada precedentemente reitera los mismos antecedentes planteados por el primer proyecto de reforma constitucional. Igualmente, propone un texto constitucional que contiene las mismas normas que forman parte de la primera moción.

Dado lo anterior, se entienden que dichos antecedentes y normas están incorporados en el debate de la primera iniciativa.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

Durante el estudio en general se consideraron los siguientes asuntos:

1. Los problemas que genera la excesiva fragmentación de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.
2. Cómo este fenómeno se ha venido incrementando en los últimos años y ha creado problemas en la relación del Gobierno con el Poder Legislativo.
3. Los factores que facilitan este proceso de fragmentación y las dificultades que genera para consensuar acuerdos en el Congreso Nacional.
4. Asimismo, se examinó el adecuado equilibrio que debe existir entre representatividad ciudadana y la gobernabilidad del país.
5. Se analizó y ponderó la regla que determina la pérdida del escaño del senador o diputado que renuncia al partido que lo postuló al Congreso Nacional.

6. Se tuvo en cuenta las dificultades que puede presentar en el proceso de fusión o la constitución de federaciones de partidos políticos, que no alcance el umbral mínimo de votos a nivel nacional para obtener representación parlamentaria.

7. Se analizaron otras medidas legales que podrían implementarse para llevar adelante los cambios que supondrá aprobar esta reforma constitucional.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

Al iniciarse el estudio de este proyecto, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Alfonso de Urresti**, ofreció el uso de la palabra **al Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Álvaro Elizalde**, quien agradeció la invitación de la Comisión para el estudio de esta iniciativa.

A continuación, el señor Ministro se refirió, en primer lugar, a las razones que fundamentan esta moción, las que se vinculan con el actual estado de nuestro sistema político y, en particular, al tema de la fragmentación de los partidos políticos y las bancadas o comités, asunto que se relaciona directamente con la tarea de construir acuerdos y mayorías, cuando se quiere avanzar en la aprobación de leyes que son importantes para el país.

En segundo lugar, señaló que se referiría a aspectos específicos que incorpora este proyecto y que deben ser perfeccionados en el estudio de esta iniciativa.

Sobre el primer punto, recordó que el Presidente de la República planteó la necesidad de avanzar hacia una reforma política que consiga, en términos generales, dos objetivos. Primeramente, enfrentar la atomización o división creciente de nuestro sistema de partidos políticos y su correlato en la conformación del Congreso Nacional. Por otra parte, facilitar la comprensión de los ciudadanos respecto de lo que representa cada partido político a la hora de evaluar su desempeño y, por tanto, ratificar el apoyo o,

¹ Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 9 de diciembre de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/constitucion-legislacion-justicia-y-reglamento/comision-de-constitucion-legislacion-justicia-y/2024-12-09/065706.html>

Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 11 de diciembre de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/constitucion-legislacion-justicia-y-reglamento/comision-de-constitucion-legislacion-justicia-y/2024-12-11/071136.html>

Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 16 de diciembre de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/constitucion-legislacion-justicia-y-reglamento/comision-de-constitucion-legislacion-justicia-y/2024-12-16/065533.html>

Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 18 de diciembre de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/constitucion-legislacion-justicia-y-reglamento/comision-de-constitucion-legislacion-justicia-y/2024-12-17/161220.html>

eventualmente, respaldar a otras fuerzas políticas en caso de sentirse decepcionados por determinados partidos políticos.

Agregó que una democracia moderna requiere partidos políticos fuertes, representativos, y transparentes, con un alto estándar en su funcionamiento interno y en su relación con la ciudadanía. Añadió que todo lo que contribuya a tener un sistema político y de partidos de mejor calidad, resulta bienvenido.

Luego, puntualizó que es evidente la atomización o división creciente de nuestro sistema de partidos en el Congreso Nacional. Recordó que la Cámara de Diputados llegó a tener 21 partidos políticos con representación parlamentaria. Hoy son algo menos, producto de la fusión que realizaron los partidos del Frente Amplio, ejemplo que debería ser seguido por otras fuerzas políticas. Manifestó que nunca hubo tantas fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional desde el año 1990 en adelante. También esta situación supera la que se vivía el año 1973, donde tampoco había tantas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Por tanto, insistió, este es un punto para tener en consideración en este debate.

Agregó, que se aprecia una tendencia hacia una dispersión creciente en las fuerzas políticas con consecuencias previsibles para todo el sistema. Adicionalmente, la falta de orden de las bancadas o comités es un punto que debe ser abordado sobre todo cuando no votan unidas respecto a temas que involucran sus principios o fundamentos programáticos básicos. Algunos candidatos transforman a los partidos políticos en un vehículo para llegar al Congreso, pero al día siguiente de ser electos empiezan a actuar como si no los integraran. Y, lo que es más complejo, la ciudadanía no puede distinguirlos de aquellos que actúan coherentemente con dichos fundamentos dado siempre hay alguien que vota distinto a la bancada a la que pertenece.

Puntualizó que, si bien hay partidos que son más ordenados, siempre hay un cierto desorden parlamentario. Esto tiene dos efectos: en primer lugar, puede que una bancada promueva una determinada idea, y si se desordena uno de sus integrantes, se culpa al conjunto del partido por la decisión o conducta que adoptó el disidente.

Y al revés, si todos votan por algo que eventualmente va en contra de lo que ese partido quiere representar, no se paga costo, porque a partir de un par de parlamentarios se puede decir que una parte de la bancada no estuvo defendiendo o promoviendo determinada idea. Entonces, cuando los ciudadanos tienen que decidir entre una fuerza política u otra, no tienen claridad sobre la conducta parlamentaria y terminan recibiendo información contradictoria sobre la actuación de los partidos.

Por el contrario, lo que vemos en democracias de alto estándar con partidos más representativos y que funcionan como organizaciones colectivas, siempre predomina un cierto orden al momento de votar, y eso permite que la ciudadanía pueda distinguir con mayor claridad que defiende o sostiene cada partido político. En consecuencia, se puede seguir la trayectoria política de una entidad y, en caso de que adhiera a lo que está

planteando y haciendo, le dará el voto. En cambio, si lo decepciona, buscará una alternativa. Y eso, actualmente en Chile no ocurre plenamente.

Seguidamente, aseveró que si se le pregunta a un ciudadano por qué vota a tal o cual parlamentario, en general contesta que lo respaldó porque lo visita, llevó una torta al club de adultos mayores o regaló las camisetas al club deportivo. Sin embargo, si uno le pregunta si sabe cómo vota ese parlamentario, por regla general lo desconoce. Por tanto, no hay una fiscalización o control ciudadano respecto de la labor legislativa del parlamentario, y sobre esa base, carece de herramientas reales para evaluar si en la próxima elección lo respaldará electoralmente u optará por una alternativa distinta.

Entonces, esos dos problemas, entre otros más, terminan afectando la legitimidad y efectividad de nuestro sistema político. No son los únicos, pero son relevantes. Y, por tanto, es menester hacerse cargo de ellos. En ese marco, se ha planteado en el debate político especializado una serie de ideas de reformas legales y constitucionales, algunas de las cuales son abordadas en este proyecto.

En primer lugar, el que pueda existir, en temas de principios, la capacidad de las bancadas o de los partidos para ordenar la votación de sus representantes. Sin embargo, esto no tiene que darse en todas las votaciones como, por ejemplo, en aquellas en que se actúa como jurado, ni tampoco en aquellas que dicen relación con facultades fiscalizadoras, pero sí en las propiamente legislativas. Igualmente, no en todos los proyectos de ley, pero sí en los que dicen relación con la declaración de principios de un partido, de forma tal que exista la capacidad de la colectividad de ordenar la votación.

Aclaró que siempre puede haber excepciones en materia legislativa. Trajo a colación el debate iniciado en el Reino Unido sobre la ley que regula el suicidio asistido, y en el cual a las bancadas mayoritarias se les dio libertad de acción porque se entendía que era un tema íntimo o de conciencia y que, por tanto, no podía imponerse una única postura institucional. Pero hay materias que dicen relación con los principios que un partido dice defender o promover, en que se requiere la capacidad de ordenar las votaciones de sus bancadas o comités.

A continuación, se refirió al denominado fenómeno del “discolaje”. Se habla de la “ley antidíscolos”, y de los parlamentarios que son díscolos. Según la Real Academia Española, díscolos son aquellos que son desobedientes y que no se comportan con docilidad. Ello suena como exótico, extravagante e incluso puede ser visto como un mérito; sin embargo, si se analizan países que han promovido legislaciones para abordar este fenómeno, lo llaman de una manera distinta. Hablan de legislación anti-tránsfuga. El tránsfuga es el desertor, el que se cambia de bando lo cual tiene una connotación mucho más peyorativa. En definitiva, es aquel quien toma una decisión de militancia que no tiene relación con principios, sino que con su conveniencia personal.

Un segundo aspecto que se ha planteado es que la renuncia a un partido debería llevar la pérdida de escaño toda vez que ese parlamentario fue elegido por ese partido. Se ha podido apreciar que algunos se están cambiando de un partido a otro y que eso tiene que ver con opciones parlamentarias, con competir al que ocupa otro escaño en otra Cámara o en el mismo partido, y no necesariamente con decisiones vinculadas a principios.

Un tercer tema que en teoría debiera ser analizado dice relación con la expulsión de un parlamentario de un partido, medida que por cierto debe ser revisable y recurrible frente a alguna instancia superior, como el Tribunal Calificador de Elecciones, para evitar que un sector mayoritario de un partido invente excusas para expulsar a quienes son disidentes o que representan una línea política distinta, para de esa manera promover su reemplazo. Eso sí, se requiere evitar todo tipo de abuso en el tratamiento de esta institución.

Un cuarto punto dice relación con cómo evitar la fragmentación política. Y ahí existen dos propuestas que están sobre la mesa.

Una, que está presente en la moción en análisis, establece un umbral para la elegibilidad. Es decir, para que una determinada fuerza política pueda ingresar al Parlamento. Al respecto, hay experiencia comparada y, si bien no es una regla general que se aplique en la mayoría de las democracias del mundo, existen democracias de alto estándar que lo tienen, como el caso de la República Federal Alemana. Hay quienes plantearon, como contrapartida, en una moción que se discute en la Cámara de Diputados, algunas formas de federación que permitan el agrupamiento de partidos políticos, para que se converja en la constitución de fuerzas políticas más representativas.

A continuación, señaló que, cualquier modificación que se establezca en este asunto, debe contener un mecanismo de transición hacia partidos más representativos, sin afectar la diversidad de un sistema proporcional como el nuestro y, por tanto, con incentivos necesarios para que las fuerzas políticas que comparten valores y principios similares puedan converger en fuerzas políticas más representativas y grandes. De esa manera, se podrá avanzar hacia un menor número de partidos más representativos, y sin que ideas relevantes queden excluidas del sistema político y de su representación parlamentaria.

Otros temas de los cuales no se ha discutido, pero que forman parte de ambos esfuerzos constituyentes, son la paridad y las medidas para promover una mayor participación de mujeres en política y en cargos de representación. Recordó que actualmente existe una norma, que se aprobó en el gobierno de la expresidenta de la República, señora Michelle Bachelet cuya aplicación rige hasta la elección del año 2029, de carácter transitorio y que establece una cuota de entrada del 40% como mínimo para la representación de hombres o mujeres. Si bien estas propuestas no son parte de esta moción, deberían discutirse en su mérito.

Por último, están los requisitos para constituir partidos políticos y poder presentar candidaturas independientes. Al respecto, destacó una tendencia creciente a la baja de exigencias, lo cual permitió la proliferación de todo tipo de partidos que no necesariamente son representativos. Muchos de ellos, incluso con las normas actuales, no logran representación parlamentaria.

Luego, puntualizó que esta iniciativa contiene una norma que establece que el Consejo Directivo debe actualizar cada 10 años la asignación de escaños a diputados sin modificar obviamente los distritos. Esta norma, ya está vigente en el artículo 189 de la ley N°18.700, y se hizo en la ley N°20.840 que sustituyó al sistema binominal.

La regla citada no se ha aplicado producto de los problemas que hubo con el Censo. Pero conforme a lo programado, debería aplicarse antes de la elección del año 2029. Por tanto, para el 2029 se tendrá una nueva distribución de escaños en el marco de los distritos vigentes conforme a esta disposición. Por tanto, no necesariamente debería ser reproducida en una reforma constitucional. Advirtió, que esta disposición ya tiene rango de ley orgánica constitucional.

En segundo lugar, esta nueva distribución, conforme al número de habitantes de cada distrito, tendrá un impacto en la constitución de umbrales naturales. Pues, mientras menos parlamentarios se eligen en los distritos, mayor es el número de votos que se requiere para ser elegido. De hecho, cuando se analiza si un candidato fue exitoso o no, hay que considerar el número de votos obtenidos. Pero no es lo mismo sacar altos porcentajes donde se eligen tres parlamentarios o, en el caso de los senadores, dos, en regiones donde se eligen ocho. Y, por tanto, mientras menos son electos, eso tiende a aumentar las votaciones y eso establece mayores porcentajes de votación.

Añadió que lo que ocurrirá con la norma vigente es que, al existir un número máximo y un número mínimo, el mínimo es de tres diputados por distrito, los distritos intermedios tenderán a perder su representación. Caerán progresivamente al mínimo y los más grandes concentrarán un mayor número de parlamentarios por distrito.

Es decir, la tendencia será que los distritos de mediano tamaño pierdan representación hasta caer al mínimo que es de tres diputados. Adicionalmente, hay una redacción en la reforma que da a entender que la norma del umbral del 5% se aplicaría sólo a la Cámara de Diputados. La frase "la atribución de escaños de dicha Cámara", así lo atestigua. Agregó que, la norma del Consejo Constitucional era aplicable solo a la referida Cámara. Lo anterior es algo respecto de lo cual los diputados se han manifestado especialmente disconformes, porque señalan que es una norma que solo los afecta a ellos y no al conjunto del Congreso Nacional.

El proyecto establece en una disposición transitoria que podría en alguna medida compensar esa crítica para el caso de que exista una fuerza que sea representativa, pero no alcance el umbral requerido a nivel nacional

Luego se refirió a las normas de reemplazo. Indicó que se aplicarán las normas generales, esto es que el partido nombra al reemplazante en el caso del militante de partido o del independiente que compitió en representación de un partido y, por tanto, no hay modificaciones al respecto. El partido reemplazará al parlamentario que perdió su cargo por haber renunciado.

En el caso de los independientes fuera de pacto no se aplicaría la norma anterior. Por tanto, esta es una regla que sólo regirá a los partidos políticos y, en consecuencia, a candidatos militantes e independientes que concurren al alero de un partido. Pero, un independiente que compite como tal y tiene votos suficientes para ser elegido, será electo en la Cámara de Diputados, conforme a la norma que ha propuesto la iniciativa.

Un independiente que compite como tal y tiene votos suficientes para ser elegido, no se vería afectado. En caso contrario, se deben concentrar muchos votos en un solo candidato. No obstante, señaló, si un solo candidato logró ser elegido compitiendo contra cuatro – que es el número de candidatos posibles en los distritos que eligen tres- esta norma no lo afectaría. Sin embargo, se debe analizar el efecto secundario de esta regla, que es desincentivar la constitución de listas, toda vez que los partidos para alcanzar el porcentaje del 5% deberán competir con candidatos a lo largo de todo Chile.

Y eso, agregó, es un efecto que tendría impacto en la conformación de listas. Se ha planteado que debiera existir alguna fórmula mixta que considerara el umbral de partidos y el umbral de listas en caso contrario. Sin embargo, la experiencia comparada dice que donde hay umbral no existen listas abiertas, y Chile tiene tradición de listas abiertas desde el año 1990 en adelante. Incluso antes, pues en el año 1973 si bien estaban prohibidos los pactos electorales, existían las federaciones y confederaciones que, para todo efecto, eran un partido político ante la ley.

Recordó que durante la Unidad Popular si bien existían partidos con identidad clara como el partido comunista, el socialista y el MAPU, se competía como si fuera un solo partido. Por tanto, si un candidato de un partido se disparaba electoralmente, con ello no beneficiaba a un candidato de su mismo partido. Y en el caso de la oposición de entonces, existía la Confederación Democrática. Al respecto, recordó que la Democracia Cristiana fue enérgica para señalar que no constituían con el Partido Nacional una federación, sino que una confederación, dado que, si bien ambas colectividades eran opositoras a la Unidad Popular, representaban proyectos políticos distintos. Por eso se llamaba Confederación Democrática y no se entendía como una federación.

En otro orden de ideas, manifestó dudas respecto de ciertas materias que están reguladas en este proyecto, como la incorporación del artículo 51 bis, lo que generaría una regulación fragmentada y probablemente una colisión con el derecho constitucional de asociarse sin permiso previo. Por tanto, advirtió que debería revisarse en detalle esta disposición durante la discusión particular de este proyecto.

Adujo que la fórmula de umbrales ya existe en nuestra legislación. Cuando no se obtiene un determinado porcentaje de votos, el partido pierde la personalidad jurídica y, en consecuencia, su existencia legal, salvo que elija un número mínimo de parlamentarios.

Aseveró que se deben distinguir los requisitos para constituir un partido político, para ser elegido parlamentario, y para obtener financiamiento público. Al respecto, dijo que hay países que no establecen ningún tipo de restricción para constituir partidos políticos, y que sólo estatuyen restricciones adicionales para recibir financiamiento público. En cuanto a las listas de independientes, indicó que es una anomalía en el derecho comparado porque todo independiente en lista, deja de ser independiente. Ese es un proto partido político. Dicha fórmula se aplicó en el primer proceso constituyente con los efectos que ya son conocidos por todos.

Seguidamente, explicó que hay materias de la propuesta que ya están contempladas en el artículo 19 número 15 de la Constitución Política, como es la remisión a ley para regular aspectos del funcionamiento de los partidos políticos y las reglas de financiamiento y de contabilidad pública.

En cuanto a la expulsión de un parlamentario de su partido, a diferencia de la propuesta constitucional, el proyecto no regula esta materia.

Luego, agregó que esta iniciativa establece una norma transitoria respecto de la fusión de partidos. Esta regla tiene el siguiente problema. En Chile, históricamente, había una disposición que señalaba que los partidos que no cumplían con un determinado umbral de votos o de parlamentarios electos, perdían su existencia legal. Y lo que ocurría es que aquellos que estaban bajo ese umbral, entre la fecha de las elecciones y de la calificación de la elección por el tribunal calificador, se fusionaban. Así, dos partidos que se unían mantenían su existencia.

Ello se cambió a través de una reforma reciente que prohibió la fusión de partidos que se daba entre la celebración de los comicios y las calificaciones de éstos. Eso sí, la norma restablece la posibilidad de que la fusión sea posterior a la elección.

Por el contrario, connotó que las propuestas de federaciones o de fusiones para que dos o más partidos hagan el esfuerzo común para obtener más del 5% de representación y de esa manera cumplir con el umbral, tendría sentido si es que se estableciera la posibilidad de llevarse a cabo antes de la elección y no como efecto de aquella. Así está establecida la norma de federaciones que se ha propuesto en la Cámara de Diputados.

De igual forma, destacó que la iniciativa replica reglas que ya existen en el artículo 51 de la Constitución Política, como la exigencia de que el reemplazante de un parlamentario deba cumplir con los requisitos para ser senador o diputado y el tiempo por el cual ejercerá su función el reemplazante. Para ello, estimó que, en lugar del inciso final, debiera hacerse referencia al artículo 51 en vigor para no regular dos veces la misma materia. Igualmente, apuntó que hay imprecisiones formales como que, en el

inciso segundo, no se precisa que la sanción en el caso de no poder jurar aplica desde el día de la elección, como se hace en el inciso primero.

Lo anterior equivale a decir que, dentro de la misma norma propuesta, debe haber una especie de redacción espejo para que quede claro cuál es su aplicación. Y lo que plantean los autores de la moción es que, en caso de la renuncia el diputado en ejercicio pierde su escaño. Al respecto, consultó qué pasa si la renuncia se produce entre la fecha de elección y el momento en que jura para iniciar a su mandato. La redacción debe ser idéntica, aseveró, para que no exista duda al respecto entre las normas propuestas.

A continuación, indicó que se han realizado proyecciones respecto al impacto que podrían tener los umbrales. Citó un par de ejemplos: si el umbral sólo se aplicara al 5% en la elección de 2021, los partidos de la Cámara se habrían reducido a 10. En cambio, con un umbral del 4% y la excepción de los cuatro representantes que se propone en la norma transitoria, la reducción sería de 19 a 14.

Con ello, una norma transitoria puede tener sentido en la medida que facilita el tránsito hacia partidos más representativos, en el entendido que queda menos de un año para la próxima elección y que se puede aplicar de manera más exigente en elecciones posteriores. Se manifestó partidario, igualmente, de establecer mecanismos que incentiven esa transición.

Actualmente, - continuó- Chile tiene un sistema muy atomizado, y se pretende avanzar hacia un sistema con partidos más representativos y grandes, y establecer mecanismos de incentivo para acelerar y promover los procesos de convergencia entre las fuerzas políticas actualmente existentes.

Por último, reiteró la incongruencia que existe entre la norma que prohibió la fusión de partidos después de la elección, con la norma transitoria planteada. Explicó que se han ido cerrando mecanismos para evitar la constitución de partidos. Es necesario revisar la constitución de dichas asociaciones políticas para el acceso al financiamiento público y tratar de mantener la existencia legal de los partidos, más allá de su nivel de representación.

Por tanto, la norma transitoria no podría significar un retroceso respecto de la norma vigente, que no tiene que ver con quiénes son elegidos sino más bien con cuándo los partidos mantienen su existencia legal. En la legislación chilena hoy no existe umbral para ser elegido, pero sí existe umbral para que un partido siga existiendo y, por tanto, en la forma en que está redactada la propuesta cree que podría ser un retroceso a la luz de la premisa de ir cerrando llaves y resquicios para mantener la existencia de partidos que no cumplen con los requisitos que establece la ley, como en el caso de la fusión de partidos entre la elección y la calificación de ésta.

Reiteró, que es necesario hacerse cargo del desafío de tener partidos más representativos como existen en las democracias avanzadas y, por tanto, generar incentivos para frenar este fenómeno creciente de la atomización y proliferación partidaria. Hoy, existen partidos que hacen lo

mismo, votan lo mismo, representan casi lo mismo y, sin embargo, son dos partidos distintos. Y lo son porque uno de ellos puede estar asociado a un partido específico de carácter personal o porque tiene líos con el liderazgo de otro partido, pero sin que existan diferencias doctrinarias o de fondo. Y, por tanto, todo lo que contribuya a enfrentar la atomización es fundamental.

Chile tuvo, hasta hace poco tiempo atrás, una de las democracias más estables desde el punto de vista electoral de América Latina, comparable sólo con Uruguay. Ello ha cambiado drásticamente y se tiende cada vez más a una similitud con la democracia peruana. Lo que se ve hoy es lo que algunos denominan un electorado infiel. Antes, existía un electorado mucho más vinculado a los partidos. Los líderes partidarios eran referentes y cuando ellos se ponían de acuerdo, las personas que votaban por esos partidos se sentían parte de ese acuerdo. Sin embargo, hoy más bien hay desconfianza general en las instituciones.

Recordó que los partidos políticos es una de las instituciones que tienen peor nivel de evaluación. Por lo tanto, es necesario hacerse cargo de ese fenómeno, lo cual no dice relación única y exclusivamente con los mecanismos para determinar quiénes son elegidos y, particularmente, de cómo garantizar que tengamos partidos más representativos en el Congreso, sino que se vincula con causas y cambios estructurales que son más profundos.

Por tanto, uno de los desafíos es avanzar hacia partidos políticos que sean más transparentes, con un estándar ético más exigente de su trabajo y su funcionamiento y que exista una mejor vinculación entre lo que los partidos dicen defender y los ciudadanos a los cuales aspiran a representar. Y, eso trasciende con creces este proyecto de reforma constitucional. Dijo entender que la intención de los Senadores autores de la iniciativa no es resolver todos los problemas, sino más bien hacer algo acotado y específico.

Finalmente, valoró la presentación del proyecto de reforma constitucional, pero acotó que tiene algunas diferencias de carácter técnico en su redacción y en temas que deberían ser considerados durante su análisis en particular. Desde el punto de vista político, advirtió que lo principal es que el Gobierno es partidario de una forma de transición que permita avanzar hacia incentivos para establecer fuerzas políticas más representativas, objetivo al cual todo el país aspira.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, otorgó el uso de la palabra al exministro de Estado del Gobierno del expresidente de la República, don Sebastián Piñera, exintegrante de la Comisión Experta Constitucional y **actual profesor de derecho de la Universidad San Sebastián, señor Juan José Ossa**, quien agradeció la invitación de la Comisión y comenzó su exposición respaldando el diagnóstico de la situación político-electoral, contenido en la Moción en estudio.

Recordó que algunas de estas normas ya fueron propuestas por la Comisión Experta del Consejo Constitucional, siendo aprobadas por la

unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político y por la unanimidad de los 24 miembros de la Comisión Experta. Aseveró que el borrador del segundo proceso constitucional no fue rechazado por los cambios que se hacían en el sistema político. Asimismo, destacó el Consejo Constitucional no modificó esencialmente lo que propuso la Comisión Experta en materia de sistema político.

Seguidamente, valoró este intento legislativo que pretende compatibilizar la gobernabilidad con la representatividad. Se trata, advirtió, de una iniciativa que no es especialmente ambiciosa. Connotó que la política es el arte de lo posible, lo que supone buscar soluciones simples donde menos puede ser más.

Subrayó que las dificultades para gobernar no sólo han afectado a este gobierno, sino que también a los que le han precedido. Es algo que se repite y que se seguirá repitiendo. En tal sentido, recordó, que más allá de su opinión sobre la propuesta de S.E el Presidente de la República don Gabriel Borić en materia de reforma tributaria, el rechazo a esa reforma en general, de forma abrupta y difícil de predecir, habla a las claras que el sistema político ya no es destituyente o desafiante de un determinado gobierno, sino que pareciera ser de quien presida el Poder Ejecutivo.

A continuación, hizo un par de comentarios sobre las críticas que se han hecho a la iniciativa. Primero, indicó, siempre que se discute en cambio el sistema político y electoral se vuelve a caer en una especie de falso dilema, que es que, si cambiamos el sistema actual, se vuelve al binominal.

Sostuvo que entre el sistema binominal y el sistema actual hay un sinnúmero de combinaciones y de modificaciones y perfeccionamientos que en ningún caso significan volver al sistema binominal. No resulta justo afirmar que esta es una reforma hecha por senadores para modificar la Cámara de Diputados. Hizo hincapié en que una de las normas más relevantes -la pérdida del escaño por la renuncia al partido político- aplica tanto a la Cámara de Diputados como al Senado.

Luego, consultó, por qué se introduce la regla del umbral electoral a la elección de los diputados. Señaló que es porque ahí se ve el diagnóstico más evidente y creciente de fragmentaciones, es ahí, continuó, donde actualmente hay 21 partidos políticos. En el Senado, ese fenómeno ha sido más acotados. Lo anterior, acotó, no implica tener una fórmula que involucre a las dos cámaras.

Manifestó que otra crítica que se ha hecho a este proyecto y a los cambios del sistema político en general, que esta es una discusión de élite que no se hace cargo de los problemas que le importan a la gente. Pero es ese sistema político el que atiende las necesidades de las personas. Y, si el sistema político funciona mal y no existen incentivos para la colaboración, son las necesidades de las personas las que no llegan a ser solucionadas.

Citó, como ejemplo, el fallo que dictó la Corte Suprema sobre las ISAPRES hace un tiempo. Y, más allá de la opinión sobre dicha resolución

judicial, hay datos que son difíciles de cuestionar. Todos los primeros de marzo la Corte Suprema por mandato constitucional, le señala al Presidente de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Diputados, al Contralor General, al Ministerio Público, cuáles son las dificultades que ha notado en la aplicación de las leyes y los vacíos que encuentra en ellas.

Consignó que en las últimas 20 cuentas públicas de los Presidentes de la Corte Suprema, señalaron que había un problema que corregir en el ámbito de las ISAPRES e invitó al sistema político a hacerse cargo de ello. Sin embargo, ello no ocurrió, no porque se tengan buenos o malos parlamentarios. El problema es que el sistema político no es capaz de atender, de colaborar, de contribuir y de asociar voluntades para buscar consensos. De tal suerte que la forma en que funciona el parlamento sí importa y los incentivos para mejorar su funcionamiento sí son relevantes para las personas.

Otra crítica que se ha hecho a este proyecto es que su alcance es menor. Algunos dicen que, si no se terminan los pactos, nada se arreglará. Que esa es la única forma de terminar con la fragmentación. Otros, que si no se disminuye el número de parlamentarios tampoco se soluciona el problema de fondo. Otros, afirman que no incluye reglas de disciplina o de expulsión de los parlamentarios. Todas aquellas son ideas debatibles, legítimas, razonables, pero son imposibles de consensuar en este momento.

Por lo anterior, precisó que la invitación es a concordar en aquellos cambios que aseguran un mínimo consenso que permita avanzar al sistema democrático.

Finalmente, respondió a dos críticas formuladas al proyecto.

En primer lugar, se afirma que si se aprueba esta normativa 31 diputados habrían perdido su escaño al renunciar al partido y 50 no hubieran sido elegidos si se aplica la regla del umbral.

Al respecto, señaló que esa es una comparación que no hay que hacer. Hay que hacerlo respecto del contra factual. Qué hubiese ocurrido con esos 31 diputados que han renunciado a su escaño. Indicó que, la inmensa mayoría no hubiera renunciado.

Tampoco es correcto afirmar que 50 de sus diputados soberanamente elegidos por los ciudadanos no estarían en el Parlamento, lo cual no es correcto. Sostuvo que incluso es injusto, pues es una crítica que no permite ver bien el fondo de este proyecto.

Finalmente, respecto de las críticas, se ha dicho que el umbral puede ser antidemocrático porque, por ejemplo, un determinado parlamentario con muchos votos no accedería al escaño. Y ello tiene varias soluciones posibles. Con el sistema de distribución de escaños que existe hoy, hay muchos candidatos que sacan más votos que otros y no entran al Congreso, y eso es parte de las reglas.

No hay sistema electoral que no tenga en algún lugar ciertos sesgos y no intervenga en algún modo en la voluntad popular. Y por supuesto que este no es un dilema entre el sistema binominal y el sistema actual, pues hay entre medio diversas alternativas que siguen siendo democráticas.

En segundo lugar, hay que tener claro que los independientes no desaparecen con este proyecto de reforma constitucional. No es justo decir, por ejemplo, que con esta iniciativa la Senadora señora Campillay y el Senador señor Bianchi, no habrían sido elegidos. Eso seguirá siendo posible. Lo que requerirá es que se siga ese camino, que sean realmente independientes. Y si sacan esa cantidad de votos, bienvenidos al Congreso.

Comentó igualmente que la regla transitoria que se está proponiendo recibe críticas porque no produce un gran cambio en el corto plazo, pero sí evita situaciones que pudiesen ser contraintuitivas para la ciudadanía. Por ejemplo, si un parlamentario sacara el 4% solo de la votación nacional, pero que su partido no accediera a nivel nacional al 5%.

Expresó que la primera regla transitoria que se propone, más que la segunda, permite hacerse cargo de esa situación y no va en contra de la idea de tener partidos programáticos, dado que lo que se propone es una fusión de partidos que hayan ido en la misma lista, es decir, que tienen algo en común.

De esta manera, celebró este pequeño paso que puede generar cambios relevantes para que en el futuro se hagan modificaciones más sustantivas al sistema político. Insistió que esta iniciativa no busca atacar a los independientes sino a los partidos políticos unipersonales o pymes. Este proyecto no pretende que, por ejemplo, diputados con alta votación nunca más accedan al Congreso, al contrario, podrán hacerlo sin problemas. La pregunta es si van a acceder con ella otros tres diputados más.

Hizo presente que la regla en la cual los partidos políticos eligen al sucesor de quien ha renunciado al partido, pudiese especificarse un poco más para que existan mecanismos de participación interna del partido, como una primaria interna, por ejemplo. Es bueno dar alguna señal de que este mecanismo no será arbitrario ni antidemocrático.

Luego, el señor Presidente de la Comisión otorgó el uso de la palabra al **abogado, exintegrante de la Comisión Experta Constitucional y vicedecano de la facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Francisco Soto**, quien inició de su presentación manifestando que este es un tema que se trabajó mucho tiempo en la Comisión Experta y sobre el cual hay un gran acuerdo. Señaló que los proyectos de la Convención y el del Consejo Constitucional si bien se rechazaron, muchas de las materias que abordaban respondían a demandas ciudadanas verdaderas.

Hizo presente que, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, se preparan alrededor de 14 libros colectivos que reflexionan sobre cómo poder dar curso a estas propuestas que se rechazaron y cómo

técnicamente podrían desarrollarse desde el ámbito legislativo o a nivel reglamentario en el futuro.

Entonces, continuó, el debate sobre los temas que se abordaron en materia constitucional, al ser necesidades ciudadanas, seguirán discutiéndose, y ello es, de alguna manera, lo que inspira este proyecto de reforma constitucional.

Luego, sostuvo que, a lo largo de nuestra historia constitucional, en especial, desde la vuelta a la democracia, a los partidos políticos se les ha atacado desde la propia Constitución. Incluso, recordó, que en el proyecto de la Convención Constitucional había mucha desconfianza hacia los partidos políticos.

Recordó que el eje ideológico de la Constitución de 1980 descansa en la idea de que la politización es lo que llevó a la crisis del año 1973, por lo cual a los partidos políticos había que atomizarlos, restringirlos y que no convivieran con la participación social. Paradójicamente, este es un tema que la propia convención profundizó. Prácticamente, no se mencionó a los partidos políticos en el texto de la convención, lo que abrió un eje muy complejo: promover la participación directa de la ciudadanía en una suerte de contrapelo a la representación. Por ello se tratan más de 50 veces mecanismos de democracia directa que competían con la democracia representativa, lo que era bastante grave.

El proyecto de la Comisión Experta hace un giro. Y lo hace mediante un acuerdo sustancial de todos los grupos políticos bajo la idea de que no hay democracia representativa sin partidos políticos fuertes. Esa definición sostuvo, marca un antes y un después de toda la evolución posterior y trata de enfrentar este deterioro que desde lo institucional se había incentivado para restringir y debilitar el papel de los partidos políticos.

Explicó que lo hace de distintas maneras. Desde la perspectiva de la Comisión Experta, fortalecer a los partidos políticos debía desplegarse en otras materias tales como su transparencia. Adujo que, en este punto, el Servicio Electoral tenía que jugar un rol más activo como pasa en Uruguay o en Ecuador que han desplegado mecanismos de democracia directa.

Luego, hizo hincapié sobre rol central que cumplen los partidos políticos y el papel de control que deben cumplir los servicios electorales. Ese fue un tema que se discutió con el Servicio Electoral el cual tenía un poco de reticencia a seguir incrementando sus funciones. No obstante, señaló que es un tema para considerar y debe ser conectado con el rol de los partidos políticos en la democracia, materia que ha sido analizada en Europa, incluso en los textos constitucionales europeos, como los de España, Italia y Alemania.

El rol de los partidos políticos va más allá de elegir representantes. Se les confiere un papel clave en la articulación con la sociedad para promover campañas sociales y desplegar iniciativas populares o mecanismos de democracia directa. Con todo, y a pesar de que se hizo un tratamiento más sistemático que es justamente lo que se puede hacer

cuando se redacta una constitución, lo que se propone en este proyecto de reforma constitucional es lo fundamental. Y quizá podría ser lo que debería estar en la constitución. Todo el resto de lo planteado a lo mejor proponerse a nivel legal y de manera complementaria o posterior, porque el tema de la fragmentación, por ejemplo, irá golpeando cada vez más fuerte.

Resulta esencial tener partidos políticos fuertes y en menor número. En tal sentido, las propuestas del Consejo Constitucional y las de la Comisión Experta estaban vinculadas a fortalecer esta otra dimensión programática que es clave como además a incorporar elementos de participación.

A continuación, **el Presidente de la Comisión**, el Honorable Senador señor De Urresti, concedió el uso de la palabra **al abogado, exintegrante de la Comisión Experta Constitucional y profesor de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Sebastián Soto**, quien comenzó su intervención agradeciendo la invitación cursada por la Comisión.

Seguidamente, hizo presente que este proyecto de reforma constitucional es un paso importante en el contexto actual y, que su aprobación podría hacer la diferencia en el futuro, en orden a perfeccionar nuestro sistema político democrático.

Luego, puntualizó que dividiría su presentación en tres ideas.

La primera la inició con una cita: “La crítica reiterada a la ineficacia de los poderes ejecutivo y legislativo como órganos colegisladores, por su falta de agilidad para enfrentar adecuadamente los problemas nacionales, fue creando conciencia acerca de la necesidad de abordar una situación que se venía planteando desde la administración del Presidente...”

Señalo que ella corresponde a un texto de don Juan Antonio Ríos y que está contenida en el libro de agosto de 1973, de don Enrique Evans de la Cuadra. Esta cita nos muestra que perfectamente podríamos aplicarla a la discusión de hoy, que es la dificultad de emprender reformas globales al sistema político.

Luego hizo presente que la Constitución de 1925 tuvo dos importantes reformas, la del año 1943 y la del año 1970 en materia del sistema político.

Ambas, continuó, fueron un constante ir y venir en el Congreso Nacional. La reforma del año 1943 fue rechazada en el Congreso Pleno a fines de los años 30'. Y la del año 1970, partió por una reforma del Presidente Alessandri, luego Frei Montalva la presentó el año 1964 y luego la volvió a presentar el año 1970, ocasión en la que finalmente fue aprobada. Es decir, las reformas globales al sistema político, las reformas que pretenden abordar muchos temas son siempre complejas y generan esta reacción como describe escribe Enrique Evans.

Se puede tener agendas globales, se puede tener un plan que aborde muchos temas como el sistema electoral, el proceso legislativo, herramientas de descentralización, mecanismos de participación, etcétera. Sin embargo, destacó que la vocación de amplitud y globalidad conspira contra el realismo y el gradualismo. Por eso esta iniciativa le parece un modo inteligente de avanzar pues es una reforma acotada, realista y que aborda enfermedades concretas sin esperar solucionar todo.

Un segundo lugar, manifestó que la Moción hace un diagnóstico claro. La fragmentación continúa incrementándose y eso es un problema, pues dificulta los acuerdos, transmite la sensación de caos político, genera discrepancia y distancia política y ello no se ha traducido en un aumento en la sensación de representatividad. Es decir, la atomización y la fragmentación, a la ciudadanía no le genera una impresión de mayor representación. Por el contrario, fomenta una crisis mayor de gobernabilidad por este cierto caos político.

Indicó que es un problema grande, porque las democracias fallan no sólo cuando incumplen las reglas formales de la legitimidad democrática, sino que también por inoperancia e ineficacia, y todo lo que se pueda hacer para preocuparse por su eficacia es un modo de fortalecerlas y este proyecto de ley lo hace.

Añadió que la fragmentación es una enfermedad multicausal y global. Se podría trabajar en una agenda para abordar varias de sus causas; la cuestión del financiamiento, la facilidad para crear partidos y otras. Explicó, asimismo, que es un fenómeno global, es decir, una enfermedad de época. Por lo tanto, nadie puede pretender que este proyecto de ley va a resolver todos nuestros problemas políticos, pero sí puede ser un primer paso en esa dirección. Si bien no es la solución a todos los problemas, es una reacción realista en una agenda de corto plazo para poder corregir algunas anomalías específicas de nuestro sistema político y electoral.

A continuación, puntualizó que el umbral es un remedio para la enfermedad de la fragmentación. En primer lugar, porque tiene base en el derecho comparado, es decir, esto no es un invento ni una cuestión que se le haya ocurrido a la Comisión Experta, sino que está presente en el derecho comparado. Un ejemplo interesante es el de Brasil, que también es presidencialista y que avanzó en este tema reduciendo la fragmentación de su parlamento.

De la misma forma, este tema despertó en un momento y esta moción muestra un cierto consenso político de izquierdas y derechas, lo cual es importante en un mundo polarizado como el nuestro. A su vez, la regla contra la fragmentación tiene efectos colaterales, algunos perjudiciales, pero relativamente acotados. Todo indica que, en el tiempo, la regla será gradualmente internalizada y, por lo tanto, su efecto sancionatorio será menor y su efecto como incentivo, mayor.

Agregó, que la normativa propuesta tiene efectos colaterales muy positivos. Es decir, los efectos perjudiciales son pocos y los colaterales positivos, muchos. Se incentiva el tener partidos más grandes y estables;

incentivas mecánicas internas de resolución de conflictos, y aun cuando las facciones no van a desaparecer, sí es posible canalizarlas institucionalmente. Hay incentivos a resolver internamente las disputas partidarias de modo más estable, más permanente y que reduzcan los costos de transacción.

En otro orden, puntualizó que en la Comisión Experta se generó un consenso en que la norma constitucional debía ser auto ejecutable, materia que rescata este proyecto.

Luego, connotó que en la Comisión Experta se discutió acerca de qué hacer con los votos del partido que no alcanzó el umbral. La propuesta de la Comisión Experta y que toma el proyecto es que pasan al pacto, por cuanto ahí hay cierta sintonía programática, no obstante que hay quien piensa que se deben descartar y otros que opinan que no se deben contar.

Una pregunta adicional es si se aplica esto a la Cámara o al Senado. En la Comisión Experta, se redactó una regla para aplicarla al Senado, pero se tomó razón que en el derecho comparado este tipo de umbrales aplica regularmente a las cámaras bajas, más populares y de representación poblacional, y no a las cámaras altas de representación territorial. Al efecto, Colombia tiene un umbral, pero muy distinto para la Cámara Alta y, en realidad, la enfermedad de la fragmentación hoy día está mucho más presente en la Cámara Baja. Por dicha razón, se descartó un umbral para el Senado.

En cuanto a las excepciones, dijo que el número de parlamentarios le pareció una excepción sensata porque da la idea de un partido con bancada, con una fuerza electoral suficiente para generar un grupo de parlamentarios que tiene incidencia, y por eso es se estableció la excepción permanente de los ocho parlamentarios.

En cuanto al conteo de los independientes en pacto, le pareció que había que incorporarlos como si fueran dentro del partido. Subrayó que los independientes en pacto en definitiva hay que tratarlos como militantes para estos efectos.

Luego, se refirió a la norma que fomenta la disciplina parlamentaria y sanciona al transfuguismo. Es fundamental, insistió, que el umbral vaya acompañado de esta otra disposición. Esta regla, destacó, fortalece las bancadas. Como muestran diversas investigaciones, las bancadas son relevantes en el ejercicio legislativo si, como dice la teoría, la sala de máquinas del trabajo legislativo en un congreso son las bancadas o comités.

Dichas bancadas apenas están reguladas en la ley, sí en el reglamento y además mediante la vía de la práctica parlamentaria. Por eso, pensar las bancadas o comités, pensar la disciplina y la gobernabilidad desde los comités es un modo inteligente de perfeccionar nuestro sistema político. El proyecto lo hace bien y avanza en temas que la Comisión Experta no abordó específicamente. Añadió que lo hace de modo muy lúcido, pues, por ejemplo, incorpora la pérdida del escaño para el independiente electo que renuncia al comité. De esa forma se fortalece la bancada.

También al independiente electo por un pacto que se afilia a otro partido y se cambia de comité, y además regula la renuncia antes de la asunción al cargo. En el fondo trata al independiente en lista como un militante para estos efectos, le entrega cierta titularidad de derechos, pero también de obligaciones y eso fortalece la sala de máquinas de la gestión política al interior del Congreso Nacional.

Si bien esto probablemente no resolverá el problema de la indisciplina parlamentaria, sin lugar a duda las bancadas hoy operan hace bastante tiempo como mecanismos de control interno entre pares, que a veces más que los partidos, generan cohesión. Por ello, la norma constitucional propuesta en la iniciativa en discusión, con los añadidos señalados, fortalecerán la deliberación al interior de las bancadas, el control entre pares, la negociación interna, y con ello, la gobernabilidad.

Posteriormente, el Presidente de la Comisión concedió el uso de la palabra al **abogado, exintegrante la Comisión Experta Constitucional y profesor de derecho de la Universidad Central, señor Gabriel Osorio** quien, en primer lugar, agradeció la presentación del proyecto y las intenciones de reforma al sistema político.

Hizo hincapié que es una reforma al sistema político, pues muchas veces se trata esto como si esto fuese una reforma al sistema electoral. Recordó que se piensa una reforma al sistema político desde hace mucho, y al menos desde el retorno a la democracia. Ya desde el año 1997 se habla y escribe acerca del mal funcionamiento del sistema político. Esto ocurre a propósito de la elección parlamentaria en que hubo más de un 13% de votos nulos y blancos.

Recordó, igualmente la ley N° 20.568. Recordó que antigua ley de partidos políticos establecía que un partido se disolvía si no alcanzaba el 5% de los sufragios válidamente emitidos y, sin embargo, esa norma comienza a introducir excepciones para mantener el *statu quo* transicional del sistema. Después, el que obtuvo menos del 5% y sin embargo obtuviera 4 parlamentarios lo podría mantenerse con existencia legal.

Por lo anterior, llamó la atención en cuanto a que el sistema político, enfrentado a este problema, no ha encontrado una manera eficaz de solucionarlo. Recordó, que desde el año 2009 en adelante comenzaron a hacerse famosos los llamados diputados díscolos. En contra de este fenómeno y a propósito de la aparición de un tercer candidato para la elección presidencial de dicho año se dictó la famosa "ley anti díscolos" que buscaba disciplinar a los miembros de los partidos políticos antes de las elecciones.

Dicha norma no dio los resultados esperados. Luego, frente a una nueva crisis política a propósito del financiamiento de los partidos políticos, se reunieron expertos en la Comisión Engel y se discutió y se dejó constancia respecto de lo mal que funcionaban los partidos políticos y de la necesidad de su regulación.

Se empezó entonces a hablar por algunos expertos y académicos “refichaje” y del financiamiento de los partidos políticos, lo cual tampoco solucionó el problema del sistema político. Igualmente, hay quienes señalan que el refichaje fue un desastre y que el financiamiento actual de los partidos políticos ha promovido la existencia de los llamados partidos “pymes”. Posteriormente, con la emergencia de una nueva crisis política, se dijo que la política que se hacía en el Congreso Nacional no representaba a nadie, y se propuso, a propósito del primer proceso constitucional, las listas de independientes. Y el resultado fue un claro descalabro desde el punto de vista institucional.

Acotó que hizo esta numeración de normativas porque a diferencia de los procesos pasados, en esta ocasión existe la posibilidad de diseñar un conjunto de soluciones para las enfermedades institucionales descritas por el profesor Sebastián Soto. Cuando se habla de fragmentación, señaló que el fenómeno tal como lo refirió el profesor Soto, es de carácter multicausal, pero la fragmentación no se da tanto en las elecciones. Se da, afirmó, el 11 de marzo del año siguiente a la elección, esto es, cuando se instala el Congreso Nacional.

Agregó que, instalado el Congreso Nacional, rápidamente algunos de sus integrantes renuncian a sus respectivos partidos, forman otros partidos políticos. Esa dispersión no se produce en una elección sino una vez iniciado el proceso legislativo. Así entonces, cabe preguntar cómo solucionar este asunto. Recordó, lo que ocurrió con las instituciones políticas entre 1891 hasta 1925 en que lenta y sostenidamente avanzó una fuerte deslegitimación del sistema. Y, como en aquella oportunidad, si el sistema no es capaz de reformarse el sistema termina haciendo una crisis profunda.

Por ello, connotó, esta es una oportunidad para que se reflexione sobre el punto.

En síntesis, manifestó que este no es un proyecto que sea una nueva reacción a una crisis si no que es producto de una reflexión a partir de las experiencias que van del año 1997 al año 2019 y luego el primer proceso constitucional que se olvidó de los partidos políticos que ahora tanto se quieren fortalecer.

Seguidamente, hizo hincapié que el segundo proceso constitucional resultó fallido por falta de acuerdos. En realidad, afirmó que lo que hay que tratar de evitar es la improvisación. Dicho ello, añadió que el proyecto ataca la fragmentación de buena manera tanto desde el punto de vista electoral como también trata de forma satisfactoria las renuncias una vez que se ha instalado el Congreso Nacional. No obstante, no serán suficientes ni la causal de cesación por renuncia ni el umbral si no se produce un efecto ordenador en cada una de las bancadas parlamentarias.

Al respecto sostuvo que debería reflexionarse sobre cómo regular de mejor manera a las bancadas o comités parlamentarios para que la negociación política se dé en el Congreso Nacional de una manera más institucionalizada y con ello evitar los errores.

Citó como ejemplo de problema en el sistema político, la reforma al sistema de salud y de pensiones, que ya llevan entre 15 y 18 años en discusión y en los que no se ha podido llegar a un acuerdo, con el evidente desprestigio para todos los sectores políticos.

Señaló que este proyecto de ley reconoce la tradición multipartidista de Chile. Rememoró que desde la “cuestión del sacristán” al menos han existido tres partidos políticos en Chile. Acotó que la única vez que existió un bipartidismo fue en la elección del 4 de septiembre en 1973. Ni siquiera durante la época en que rigió el sistema binominal hubo bipartidismo; sin embargo, también hubo discolaje y el inicio de la fragmentación.

Así las cosas, consideró que las soluciones tienen que ser breves y evitar el “gatopardismo” de que todo cambie para que todo siga igual al interior del Congreso.

Enseguida, observó, respecto de la disposición transitoria referida a la fusión, que esta importa un proceso bastante complejo que dura mucho más de los tres o cuatro meses que existen entre una elección y el inicio del nuevo período legislativo. De ahí que será técnicamente muy difícil ponerla en práctica por el proceso que implica, y de ese fenómeno puede hablar con propiedad el partido político Frente Amplio, el cual demoró bastantes meses en fusionar a los distintos partidos que lo integran.

En cuanto a las ideas de federación coincidió en que estas tienen que ser ex ante la elección y ex post tener un procedimiento único, por una sola elección, de manera tal que se produzca el incentivo a la formación de partidos políticos posteriormente, con mayor representación, y que esa diversidad que se valora se dé también al interior de los partidos políticos, de manera tal que el sistema político pueda funcionar con fluidez.

De la misma forma, al ser insuficiente la ley anti díscolos por las continuas renunciadas a las bancadas y al estar en una permanente negociación intra parlamentarios y, posteriormente, con el propio gobierno, se generan las dificultades que el sistema político experimenta hoy y, particularmente, trae problemas también para la gobernanza actual y futura. Advirtió que no existen soluciones milagrosas y no hay un antídoto para solucionar todos los problemas que afectan a los partidos políticos en Chile como también los sistemas políticos a nivel global.

Afirmó que es necesario la generación de incentivos para ordenar el sistema y, para ello, son fundamentales las atribuciones que pudiese tener el Servicio Electoral sobre la materia. Subrayó que no hay que valorar en exceso las ideas propias para el diseño de estos mecanismos de ajuste, los cuales tienen que dar soluciones a los problemas del sistema político. Destacó a propósito haber integrado la Comisión Experta, que en la generación de acuerdos nunca se logra todo lo que se quiere y hay que saber renunciar en pos de una idea o de un bien mayor.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, agradeció las exposiciones precedentes y

concedió el uso de la palabra a **la Honorable Senadora señora Pascual**, quien hizo presente algunas inquietudes que le genera la propuesta. Igualmente, le llamó la atención de que en el diagnóstico presentado no se incluya, con mayor fuerza, el papel de los cambios culturales que están influyendo de manera significativa en nuestro sistema político. Con ello, aludió especialmente al profundo personalismo e individualismo del sistema político global y nacional.

Señaló que es necesario dejar sentado esto porque las propuestas ideales son enemigas de lo que puede construirse en un momento determinado.

De la misma manera, le pareció importante dejar establecido que el sistema electoral proporcional no creó la fragmentación, sino que hubo cambios en esa discusión que no se hicieron en esa ocasión. En Chile, se combinó el sistema electoral proporcional con el voto por lista abierta. Vale decir, por candidato, lo cual profundizó la personalización, el individualismo y la competencia entre pactos, dentro de la lista y con los compañeros del mismo partido.

Cuestionó la necesidad de llegar a algo así, dado que esa competencia está muy mediada por el grado de diferenciación que cada persona alcance, para lo cual juegan un rol importante los medios de comunicación y las redes sociales. Señaló que, lamentablemente los candidatos con tal de ser recordados por la ciudadanía generan, en algunas ocasiones, propuestas radicales y altisonantes para la galería, con el fin de tener más apoyo electoral.

Desde ese punto de vista, aseveró, el cambio al sistema electoral binominal tuvo en algún momento en la Comisión de Constitución de la Cámara una propuesta ya afinada de voto por lista. Después, se cambió. Asimismo, agregó, que lo que nunca se abordó fue el fortalecimiento de los partidos políticos, precisamente, porque es la propia Constitución de 1980 la que le teme a los partidos, y se inculcó durante la Dictadura que los partidos políticos eran malos y que no tenían que estar relacionados con los clubes deportivos, juntas de vecinos ni sindicatos. Y puso en el mismo nivel a los independientes.

Desde ese entonces, subrayó, nuestro sistema político no se ha hecho cargo de este problema. Insistió que es muy importante fortalecer a los partidos políticos, pero no cree que las propuestas contenidas en la iniciativa vayan necesariamente hacia su fortalecimiento. Sostuvo que no sabe a ciencia cierta si la reforma de pensiones hubiera tenido éxito con otro sistema, pues quizá no es la fragmentación de los partidos lo que impide esa reforma.

Como última reflexión, dijo que tampoco se aborda con esta propuesta una forma de relación más satisfactoria del Ejecutivo con el Congreso Nacional. Con las actuales reglas se premia al que le hace más difíciles las cosas al Gobierno, como ocurrió en el pasado con la discusión de la Ley de Presupuestos y en otras. Destacó que eso también ahonda el individualismo y el personalismo.

Luego, puntualizó que la pérdida de escaño podría generar que el “discolaje” se exprese dentro de los partidos, con lo que se tendrá igualmente el problema de que no habrá uno que hable por todos o no habrá la orden de partido o no existirá el debate democrático al interior de cada partido para que se muestren como bloque de opinión.

Consideró que se puede incluir otros elementos a esta reforma como el cambio del porcentaje de firmas para la constitución de un partido político, o los partidos regionales, también hacerse cargo del voto lista. En los regímenes que tienen umbrales funcionan más bien con listas cerradas y no con listas abiertas como existe actualmente en la normativa chilena.

Recalcó la idea de revisar y cambiar el personalismo e individualismo del sistema político que incluso lleva a incentivos perversos como el que los partidos políticos terminen llevando más independientes en sus listas.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, otorgó el uso de la palabra al **Honorable Senador señor Araya**, quien expresó que comparte parcialmente el diagnóstico que entregaron los profesores invitados a esta sesión, pero hay varias reflexiones que se podrían hacer adicionalmente.

La primera es que se ha hecho mención que el sistema político no ha sido capaz de ponerse acuerdo, por ejemplo, en lo relativo al sistema de pensiones y de la atención de salud. Sin embargo, no se sincera la discusión de fondo y es que existen diferencias profundas, pues un sector legítimamente defiende la industria de las Isapres y la industria de las AFP y eso no lo resolverá este proyecto de ley. Seguirán existiendo diputados que defenderán la industria y otros que propondrán un modelo distinto. Agregó que el problema no es cómo se elige al parlamentario sino lo que subyace a esto.

Es sabido, continuó, que al final del día el mundo parlamentario es el que hoy resuelve los grandes problemas del país, en los cuales hay muchos intereses, algunos legítimos y otros legítimos, y que son temas que no se solucionarán con la regulación de la renuncia o del “discolaje”. Señaló que esta es una reforma que es un contrasentido respecto a lo que ocurre hoy en el mundo. Si alguien se reúne con personas en una población y le pregunta a la gente si están dispuestos a ingresar a un partido político, les dirán que no, porque las personas no están representadas por los partidos políticos; éstos no se modernizaron conforme a lo que iba pasando en la sociedad.

Esta reforma permitirá gobernar, pero comenzará a generarse la presión para un nuevo estallido social, porque lo que pasó en la crisis del 1973 o en el estallido social que se produjo en el gobierno del expresidente de la República señor Piñera, consistió en que todos los que estaban fuera del sistema sentían que éste no los representaba y por eso se terminó en un descalabro institucional. Agregó que esto no solo ocurre en Chile, también en Francia con el presidente Macron o con Pedro Sánchez en España.

Indicó que hoy se está pagando una de las tantas consecuencias de la dictadura de Pinochet que inculcó en la ciudadanía la idea de que era malo asociarse, y que los que integraban determinados partidos eran detenidos, se transformaban en presos políticos, eran torturados y algunos desaparecidos. Al retorno a la democracia, especialmente el gobierno de don Patricio Aylwin, no fue capaz del todo de empezar a recomponer el tejido social chileno, y eso no se logrará con esta reforma al sistema político.

La solución, adujo, pasa por una reforma más estructural que tiene que ver con la relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo porque mientras siga un sistema presidencial donde el Jefe de Estado concentra todo el poder los diputados y senadores no seguirán militando en los partidos políticos y probablemente sea peor en el futuro; que, siendo militantes de un partido de gobierno vayan en contra de ciertas políticas públicas.

Actualmente existe una mezcla de factores en las elecciones de parlamentarios. Existe gente que vota en un porcentaje probablemente minoritario, de manera ideológica, por un partido político, pero también están los que votan por las características personales del candidato. Y en esto hay muchos de ejemplos. El problema de fondo concluyó, tiene que ver con el modelo de sociedad y cómo ese modelo de sociedad se representa en las instancias de toma de decisiones.

Finalmente dijo estar disponible para apoyar la reforma que propone el proyecto de ley, pero si se quiere una reforma de fondo hay que hacerse cargo del sistema en su globalidad.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra a **la Honorable Senadora señora Ebensperger**, quien se refirió a lo señalado por el Senador señor Araya en cuanto a que al sector político que representa en esta comisión sólo se preocupan los intereses de la industria. Señaló, que esa aseveración está profundamente equivocada, y denota que no conoce al sector, sino que trata de volver a ideologizar el debate y pensar que lo que ellos postulan es mejor que lo planteado por las fuerzas de oposición al actual Gobierno.

Afirmó que su sector lo que hace es preocuparse siempre por los ciudadanos y afirmó que no tenía ningún complejo en afirmar que les interesa la inversión, el crecimiento, el empleo y todo lo que vaya en pos de ello, todo lo cual ayudará, precisamente, a que el Estado tenga los recursos necesarios para poder asistir a la ciudadanía.

Respecto a la reforma y como una de las autoras de la moción, manifestó que esta producirá un cambio importante. Una de las razones del desencanto político y de que la gente no quiera militar pasa por el mal funcionamiento del sistema político y, además, porque la gente ve que hoy la relación del Ejecutivo con el Congreso Nacional es casi imposible. Ese conflicto está en directa relación con la fragmentación política, la que hace muy difícil construir acuerdos estables.

Luego, afirmó que es relevante que la reforma se mantenga acotada. Es fundamental la búsqueda de aquello que pueda producir, aunque sea no todo lo que se quiera, una mejor gobernanza al interior del Congreso y por cierto una mejor relación entre el Congreso Nacional y el Ejecutivo. Dicho lo anterior, consultó cómo es posible mejorar la regulación de las bancadas. En segundo lugar, si pudieran referirse algo más a la federación y a la fusión. Dijo que la federación terminará siendo un problema y no va en beneficio de disminuir la fragmentación porque se mantiene a todos los partidos políticos, solo que, en una organización, pero cómo se regula tal situación. Hoy para mantener un escaño se pueden federar, pero dos meses más tarde pueden salirse de la federación y qué pasa en ese caso.

Reiteró sus dudas con la federación y en cómo mejorar el sistema de la fusión. Muchas veces, dijo, los partidos políticos son reacios a asumir una realidad y fusionarse antes o hasta no saber el resultado de la elección es algo que se debe estudiar. Pidió más información respecto de los efectos que puede producir una fusión y una federación y cómo se puede facilitar la fusión para que no sea tan larga y engorrosa.

Destacó asimismo algo no mencionado aun, cuál es que esta reforma del sistema político solo tiene directa injerencia en el Congreso, nada obsta a que un partido que probablemente no alcance el umbral sí pueda seguir teniendo representación regional o comunal. No es que como resultado de no cumplir con el umbral el partido desaparezca, tendrá una sanción respecto a la representación en el Congreso y nada más.

Preguntó, además, cómo mejorar en la regulación de los partidos políticos su creación. Hizo presente que existen algunos partidos regionales que se quiere crear como nacionales y empiezan a constituirse primero en una región, 10 meses después en otra, sin embargo, ya pueden empezar a participar en las elecciones en aquellas regiones donde han sido creados. Sobre esto debiera existir una exigencia mayor, es decir, que no pueda entrar en una elección con representación parlamentaria mientras no esté constituido a nivel nacional.

Respecto del “discolaje” afirmó que cree que hay que regularlo con la mejor medida posible y compartió con la Senadora señora Pascual cuando señala que son los que más obtienen, pues los jefes de cartera deben negociar esos votos ofreciendo distintas cosas.

En cuanto a la renuncia de un parlamentario a la militancia, o cuando los independientes se van de un comité, es necesario reflexionar sobre la expulsión como sanción que ejecuta un partido ya no solo del parlamentario sino del militante, y como en el ejercicio de dicha atribución evitar caer en un abuso cuando dicho militante es expulsado y pertenece a una tendencia distinta a la mesa directiva o al presidente del tribunal de disciplina y por esta vía aprovechar de expulsar a quienes son oposición interna en un partido político.

En seguida, **la Honorable Senadora señora Pascual** manifestó que el acuerdo alcanzado en materia política en la Comisión Experta se dio

en el contexto de la creación de un texto constitucional completo y, por lo tanto, esto era a cambio de la definición de Estado Social y Democrático de Derecho y de derechos sociales y políticos y económicos. El que haya sido unánime no imposibilita tener hoy una opinión contraria.

A su turno, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, explicó que cuando se elabora un proyecto de reforma de este tipo, existe autonomía parlamentaria y, en tal sentido, es posible plantear los umbrales y las condiciones que correspondan, basándose principalmente en la técnica legislativa. Señaló que esta Moción propone reformas acotadas que no abordan todos los acuerdos que se alcanzaron en la Comisión Experta.

Los miembros de esta Comisión son legisladores para reformas constitucionales o legales, pero no son constituyentes. Ojalá se tuviera la capacidad de tener una mirada completa y con este sistema político avanzar en derechos sociales y en regionalización, por ejemplo, o en lo que sea lo importante. Si en esto no es posible entenderse y si cada uno antepone una particularidad es imposible llegar a acuerdos.

En cuanto a la sanción por la renuncia planteada en la iniciativa, el construir incentivos para que el que renuncia pierda el escaño, puede producir el efecto contrario: es decir, no renuncia y tiene todo el incentivo para mantener el problema y llevarlo completamente hacia adentro del partido y la bancada lo cual termina siendo un problema.

Enseguida, **el abogado y profesor de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Sebastián Soto**, sostuvo que muchos de los temas que se han planteado no son propiamente materia de reforma constitucional. Es estimulante discutir sobre el sistema electoral, los pactos, la lista abierta, la relación ejecutivo-legislativo, pero creo que no cabe ninguna duda que el umbral y el efecto de la renuncia al partido tienen que estar en la Constitución Política. En cambio, cuestiones vinculadas a las bancadas pueden ser parte de una agenda legislativa larga pues o son materias de ley o de reglamento o de cultura política.

Posteriormente, **el abogado y profesor de derecho de la Universidad San Sebastián, señor Ossa**, compartió el tipo de mirada más holística como la que señaló la Senadora señora Pascual, pero al mismo tiempo puntualizó que ella es propia de una agenda larga que nunca comenzará si no se lleva a cabo esta agenda corta que en algo contribuye a la gobernabilidad.

Por supuesto que nada de esto solucionará la crisis que está sufriendo la democracia liberal en el mundo entero, probablemente desde antes la primera era árabe. Pero esa agenda larga en la que se discutirán los pactos y las listas cerradas no tiene ninguna posibilidad de comenzar sin un envión inicial, modesto, sencillo, pero al mismo tiempo valiente como este. Al final lo que hay que terminar, y bien lo señaló la Senadora Pascual, es que se deje de premiar el que grita más fuerte o el que hace la vida política compleja y difícil al resto.

Recalcó que también la idea es que no haya “discolaje” interno. Pero dicha reforma es fruto de una agenda más larga donde se puedan analizar medidas como la expulsión de un militante de forma más meditada, pero tomando algunas medidas para cautelar el debido proceso mediando el tribunal supremo del partido y, eventualmente, también el Tribunal Calificador de Elecciones. Debe volverse al arte de lo posible, a lo que es real y respecto a las listas cerradas afirmó desconocer si los diputados de regiones van a estar disponibles para que desde Santiago la directiva decida quién es candidato.

Todo lo anterior, replicó, son cosas en las que se puede profundizar con ocasión de una agenda legislativa más larga, sobre todo en cuanto a la relación Ejecutivo y Congreso Nacional, las urgencias, el veto y otras.

Luego, **el abogado y Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Francisco Soto**, indicó que tanto la señora Senadora Pascual y el Senador señor Araya pusieron el dedo en la llaga. Lo que como Comisión Experta se hizo en cuanto a los umbrales y lo del “discolaje”, es lo básico en materia constitucional. En el resto, no se pudo llegar a acuerdo.

Afirmó que lo que hace la diferencia entre un partido que logra convocar y otro que no, es porque el segundo no tiene contenido no tiene programa y no defiende ideas.

Estimó fundamental avanzar para arribar a acuerdos que permitan las listas cerradas. Señaló igualmente, que no está de acuerdo con el profesor señor Sebastián Soto que planteó que se acabaron los partidos programáticos. Al contrario, señaló que es clave volver a creer en ideas y en la medida que los partidos las representen adecuadamente van a tener militantes y consistencia.

Seguidamente, **el abogado y profesor de derecho de la Universidad de Chile, señor Gabriel Osorio**, recordó que entre el año 1932 hasta el año 1973, la ley general de elecciones estableció para la conformación de un partido político la reunión de 12.000 firmas que era equivalente en 1970, al 0,27% de quienes sufragaban en una elección. Más o menos lo que existe hoy, salvo por los requisitos regionales, respecto de los cuales hoy se puede tener una evaluación distinta.

Aseveró que nunca le han gustado los partidos regionales pues finalmente fragmentan aún más el sistema político. Habría que hacer un esfuerzo de reunir un determinado número de firmas que pueda actuar en todo el país inmediatamente. No obstante, con 0,5% y con voto obligatorio equivale a 70.000 afiliados, y ningún partido político hoy esa exigencia.

De igual forma, coincidió con el Senador señor Araya respecto a las dudas que existen sobre la institucionalidad de los partidos, que hoy no responden a la sociedad y que ahora son otros los intereses. Sin embargo, se remitió a la historia de la ley N°21.200 de reforma constitucional para el primer proceso constituyente, en la que además de plantearse una gran

desconfianza hacia los partidos políticos, se esbozó la solución de las listas de independientes. Cree que dicha respuesta al proceso fue al menos cuestionable y las listas de independientes claramente afectaron a la institucionalidad que se estaba creando y ya sabemos cuál fue su resultado. Hoy habría que buscar otros mecanismos.

Respecto a la fusión y la federación, declaró que ambas no son de su gusto. Sugirió que se regulara en el texto de la propuesta de tal manera que se permitiera solamente por una sola vez. Lamentablemente, añadió, cuando se establecen normas excepcionales en materia electoral esas excepciones se transforman en la regla general. Y eso trae como consecuencia que muchos partidos no obstante caer en causales de disolución, sigan existiendo sobre la base de estas excepciones, las cuales fueron agregadas a partir de 1997 en adelante.

-.-.-

En la siguiente sesión que celebró la Comisión, se escuchó al **Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral, señor Andrés Tagle**, quien agradeció la invitación de la Comisión e inició su exposición refiriéndose al N°1 del proyecto, disposición referida a la actualización, cada 10 años, de la asignación de los escaños de diputados por distritos. Recordó que esa idea ya está contenida en el artículo 189 de la ley N°18.700 de Votaciones Populares y Escrutinio.

Indicó que el problema con esta disposición fue su aplicación por primera vez. Recordó que el número catorce del artículo 1° de la ley N°20.840, que introdujo esta disposición en el año 2015, agregó un artículo transitorio a la ley N°18.700 que decía, que la facultad del Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 179 bis -actual artículo 189- se ejercerá por primera vez el año subsiguiente al del censo oficial del año 2022. El problema fue que no se realizó el censo del año 2022 por la pandemia, a pesar de que no hubo ninguna resolución que lo suspendiera o lo postergara. Y esto llevó, argumentó, a que la aplicación de esta disposición transitoria se hiciera imposible.

Añadió que el Consejo Directivo del Servicio Electoral analizó este tema en el mes de abril de 2024, que era el año subsiguiente al censo del año 2022. Llegó a la conclusión que había que recurrir al texto permanente del artículo 189 de la ley N°18.700, y en un voto de mayoría de cuatro consejeros, que se basó en la letra c) del inciso primero de dicho artículo, que señalaba, para los efectos de proceder a la actualización indicada, el consejo directivo del Servicio Electoral se constituiría especialmente el tercer día del mes de abril del año subsiguiente al de la realización del último censo oficial. Entonces, sobre la base a esa disposición, se determinó que la primera actualización debía realizarse en abril del año 2026, de acuerdo con los datos del censo del año 2024.

De igual forma, recalcó la importancia de la primera actualización, pues ella corregirá muchas asignaciones arbitrarias y graves que se hicieron la primera vez a dedo, y que no respetan el principio democrático de igualdad del voto. Yo quiero recordar que ese principio del voto igualitario está en la

Constitución Política chilena, en el Pacto San José de Costa Rica, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en Chile no se ha respetado del todo. Y tenemos ejemplos como los de Atacama que elige cinco diputados con menos habitantes que la región de Tarapacá, que elige tres.

Luego, señaló que en este ámbito se habla de inconsistencias e iniquidades graves. No es que se proteja o se les dé mayor representación a las regiones chicas, sino que se le da más que a una región grande. En este caso no se iguala, se supera a la grande, lo cual, por cierto, es muy complejo.

Hizo ver que la norma que está en la ley N°18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios es imperfecta en términos de igualdad del voto, porque establece un mínimo de tres escaños por distrito y un máximo de ocho. De esta forma, les baja a los distritos grandes como por ejemplo a Puente Alto, y se la compensa a los distritos chicos. Básicamente, son las regiones extremas, es decir, Tarapacá, Arica, Atacama y después Aysén y Magallanes.

Existen así, concluyó, existen varias iniquidades electorales en varios distritos.

A pesar del acuerdo del Consejo Directivo de que se haga el año 2026, consideró importante agregar un artículo transitorio que señale que la primera actualización que se estable en el inciso segundo del artículo 47, será en abril del año 2026, con los datos del último censo oficial vigente. Ahora, si no llegara a hacerse el del 2024, o esta falla, se puede recurrir al del año 2017.

Recalcó que esa primera actualización es la más importante. Después entre censo y censo, no habrá mayores cambios, tendrían que producirse cambios muy significativos de población a favor de uno y en contra de otro para que se altere la composición electoral de los distritos.

Respecto del número 2 del proyecto de reforma constitucional, el cual agrega un artículo 51 bis, relativa a los partidos que no alcanzan el cinco por ciento de los votos, estimó que hay un problema con la frase final del inciso primero, el artículo 51 nuevo, cuando señala “los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaño conforme a las reglas anteriores, se asignarán a los partidos políticos del pacto que sí cumplen con los requisitos para ingresar a la Cámara de Diputados, de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos y en el respectivo distrito electoral”.

Aseguró que en esta disposición se está haciendo una asignación de votos, y lo que hay que hacer es una asignación de los escaños de aquellos partidos que, por esta disposición, no tendrán la capacidad de elegir candidatos.

Consideró poco aconsejable asignar los votos a los demás partidos, cuando en realidad el problema es asignar los escaños de los partidos que no alcanzaron el umbral. Además de asignarse los votos podría

traer problemas en los aportes reembolsables por gasto, pues se realizan por voto, y no será el Tribunal quién haga dicha asignación. Lo cierto es que esto afectará las cuotas de gasto, los reembolsos y una serie de efectos posteriores que no forman parte del propósito de este precepto.

A lo anterior, añadió un problema adicional, pues la disposición establece que “se le asignan al partido” a los otros partidos del pacto. Sin embargo, un partido puede ir solo, puede ir sin pacto. Y en ese caso ¿a quién se le asignan esos escaños? Eso podría producir eventualmente que la cámara quedara con menos o más diputados. Señaló que, así como está la norma, puede ser muy interpretable por el Tribunal Calificador de Elecciones en términos que diga yo asigno los votos, pero no asigno los escaños perdidos, y con ello la Cámara quedaría con menos cargos.

De la misma forma, estimó conveniente agregar, a continuación de este inciso primero una frase que señale que “Los escaños no asignados a un partido por la aplicación del inciso primero, serán asignados a los demás partidos de la lista en el caso de que el partido hubiera formado parte de un pacto electoral con otros partidos, en forma proporcional a los votos de los demás partidos integrantes del pacto.”

A propósito de esta regla, explicó que el sistema D'Hondt determina primero cuántos escaños elige cada lista. Entonces ya se sabe que esa lista, con o sin el partido que no alcanza el cinco por ciento, está eligiendo un número determinado. Por lo tanto, es fácil aplicar en este caso el sistema D'Hondt sin ese partido. Y, además, en el caso de que el partido hubiera participado en una lista sin constituir un pacto electoral, serán asignados a las demás listas de partidos o pactos electorales en forma proporcional a sus votos.

Para estos efectos, agregó, se aplicarán las normas de asignación señaladas en la ley N°18.700, Orgánico Constitucional de Votación Popular y Escrutinios. En el fondo, el sistema D'Hondt.

Posteriormente, el inciso segundo de esta ley preceptúa: “A los independientes que integren una lista de un partido se les aplicarán las reglas del inciso anterior.” Comentó que dicho inciso no está bien redactado, porque una lista compuesta de un partido no tiene el derecho de llevar independientes como candidatos, de acuerdo con la ley N°18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios. Solo los pactos pueden llevar independientes asociados. Sugirió que diga “A los independientes elegidos que postularon asociados a un partido político, se le aplicarán las reglas del inciso anterior.” La palabra que usa la ley de votaciones es “asociados”.

Respecto del siguiente inciso, que señala: “El cálculo de los porcentajes señalados se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.”

Explicó que actualmente, el inciso primero y segundo del número 2 del artículo 56 de la ley N°18.603 de Partidos Políticos establece la disolución del partido que no alcance el 5% de los votos en la elección de diputados, salvo que elijan un mínimo de cuatro parlamentarios. Esa norma

está vigente y se aplica. De hecho, precisó, se aplicó en la elección del año 2021. En esa ocasión se disolvieron doce partidos.

Entonces, aseveró que debería agregarse un inciso a este precepto que señale que los partidos que no cumplen lo señalado en el inciso primero, serán además disueltos por el Servicio Electoral. Explicó que no es armónico que exista una regla en ley orgánica y que en la Constitución se establezca que no elijan diputados. Es bueno y lógico que esté todo junto.

Indicó que se podría llegar a tener en el artículo transitorio alguna contradicción, de que no elige, pero sí se disuelve y hay que tener bastante cuidado con esta situación. Y la disolución implica que los electos, eventualmente, pasen a ser independientes.

Manifestó que esto es pasar a la Constitución una norma que ya está en la ley y darle un rango más importante. En relación con el inciso que trata a los independientes, y que dice que no procederá declaración de lista conformada solamente por candidatos independientes, expresó que hay una contradicción con el inciso segundo del artículo 18 de la Constitución Política.

Dicha contradicción viene de que dicho artículo señala, al hablar del sistema electoral público, que una ley orgánica organizará las elecciones, los procesos electorales, en todo lo previsto por esta Constitución. Pero agrega “y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”. Entonces, por otro lado, se está diciendo que no puede haber candidatos independientes en las elecciones parlamentarias. Por lo tanto, indicó que los dos artículos no se concilian.

Subrayó que debería uniformarse la participación de los independientes no asociados a partidos en un artículo más claro. Esto es tanto respecto a cargos uninominales, porque la pregunta que surge es si se va a seguir teniendo candidatos independientes a presidente, a gobernador o alcalde. Acá la norma suspende a parlamentarios.

También está el tema de los candidatos independientes a consejeros regionales y concejales, que tienen muy variadas formas de participar con subpacto o siendo parte de un pacto. Esto deben resolverse para no generar una contradicción.

En relación con el inciso final de este artículo 51 bis nuevo, que señala que una ley determinará la forma de disolver un partido político y demás normas que pueden llevar a cabo su actividad. Lo primero que destacó es que es una ley y no orgánica. La ley N°18.603 de Partidos Políticos hoy, es una ley orgánica constitucional.

Y esa ley orgánica está en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política. Ahí esa garantía constitucional se refiere al derecho de asociación. En ese lugar se refiere especialmente a la asociación a partidos políticos y se regula existencia de una ley orgánica constitucional de partidos políticos y sus funciones. Entonces, acá se duplica la regulación,

señalándose al efecto que se rija por una ley simple. Y eso sería una contradicción.

Asimismo, llamó la atención acerca de las facilidades para formar un partido político. La modificación del sistema binominal rebajó el 0,5% de la votación de la última elección de diputados, al 0,25%, con mínimo de electores por región. Esta rebaja se hizo para que ciertos parlamentarios que tenían la intención de formar un partido lo pudieran hacer con más facilidad y así se dieran los votos, en su momento, para el cambio del sistema binominal.

Con esto se estableció una diferencia en contra de los independientes, que mantienen el 0,5%, contradiciendo esta igualdad mencionada del artículo 18 de la Constitución Política, entre los independientes y los partidos.

Hoy, para formar un partido nacional con este 0,25%, con un mínimo de 500 personas inscritas por región, se requieren 17.626 electores afiliados a un partido para formarlo a nivel nacional. Pero para presentar una candidatura independiente a presidente se requieren 35.361 personas. Entonces, hay una exigencia más baja que se hizo y es muy baja. Incluso no se corrigió una cosa muy importante, que un partido que no esté constituido en todo Chile, para presentar un candidato presidencial, necesita en las regiones donde está constituido tener los 35.361 electores. Fue la situación del presidente Borić, que tuvo que juntar, no firmas como se ha dicho, sino que afiliados. Su partido tuvo que conseguir afiliados.

Y eso no se corrigió, entonces eso sigue en 0,5%. Se pueden constituir partidos regionales en tres regiones contiguas. De las cuatro del norte, por ejemplo, con 1.500 afiliados. Así de sencillo, porque todas tienen el requisito de 500 personas. Y si, además por ejemplo se hace en Antofagasta, Atacama, Coquimbo, el requisito sube a 1.591. Si se hace un partido con la región del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, y de Ñuble, es un poco más alto, son 2.233 personas. O sea, las exigencias son muy bajas.

Así entonces, 27 partidos políticos participaron en la elección del año 2021. El Servicio Electoral eliminó a doce de ellos por no alcanzar el 5% a comienzos del 2022. Quedaron 15 partidos políticos, pero a la fecha ya existen 22 constituidos. O sea, con mucha facilidad se vuelven a constituir. Además, hay cuatro en formación y tres en trámite de revisión de estatutos con lo cual el próximo año se podría llegar a tener 29 partidos en la elección de diputados.

Una cosa muy importante es que, una vez constituidos los partidos, reciben el mínimo de aporte estatal de partido que ya existe que son 20 millones anuales. Es decir, con 1.500 afiliados hay 20 millones anuales a todo evento, para un cierto financiamiento público. Detalló además que, de los 22 partidos constituidos solo hay 11 que son nacionales. Cuatro están constituidos en más de diez regiones. Tres, entre cinco y diez regiones, y cuatro, en menos de cinco.

Consideró urgente aumentar los requisitos para constituir un partido político, como también revisar si se puede constituir un partido en tres regiones. Afirmó que nunca ha conocido un partido que genuinamente tenga vocación regional. Solo se trata de un camino para partir, recibir aporte fiscal, y después tratar que ese partido se vaya constituyendo en más regiones, hasta ser nacional.

Por último, hizo presente que el artículo 51 bis nuevo tiene un vacío, ya que se deja de elegir solo diputados del partido que no cumple la regla. Por lo tanto, la pregunta que surge es qué pasa con los senadores, ya sea los que se están eligiendo en la misma elección, o los que continúan su período de ocho años.

Recordó que, de conformidad a la norma de la ley de Partidos Políticos, el partido se disuelve. Entonces, si esos senadores siguen existiendo, ellos pasarían a ser independientes. En síntesis, se dice que no puede haber candidaturas independientes, pero al no existir el partido, porque ha sido disuelto, queda de facto en calidad de independiente, lo cual debería revisarse.

Luego, el punto número 3 dice relación con el artículo 60 respecto de la renuncia y del cambio de partido de un parlamentario. En el inciso segundo nuevo que se agrega, refiriéndose a los candidatos independientes elegidos en una lista de un partido político. Recalcó que no hay independientes en una lista de un partido político. Y ahí sugirió que la frase correcta es “elegidos como asociados a un partido político”, como el que tiene que cesar en el cargo si se satisfacen las condiciones que el artículo establece.

Y respecto del número cuatro, relativo a la disposición transitoria, manifestó que esta debe ser consecuente con la ley N°18.603 de Partidos Políticos, que establece la disolución del partido si no alcanza el cinco por ciento. Entonces, tal cual está, el partido elegiría parlamentarios, si elige un mínimo de cuatro parlamentarios en, a lo menos, dos regiones distintas. Pero si están bajo el 5% se deberían disolver y quedarían como independientes de conformidad a la ley. Entonces, para que prime la Constitución, indicó, se sugiere que se hable de disolución y que prime, obviamente, sobre la ley de Partidos Políticos porque además es una norma transitoria de rango constitucional.

Entonces, sugirió agregar en el inciso primero de la disposición transitoria, entre la expresión “el año 2025,” y la fórmula verbal “podrán” la frase “los partidos no serán disueltos y” de tal forma que ahí prime el cuatro por ciento para las elecciones del 2025 por una sola vez.

En relación con el inciso segundo, destacó que se debería corregir la expresión “con el partido político” las dos veces que aparece, por la expresión “con un partido político” Las dos veces que aparece la expresión debe ser “con un partido político”, o sea, él se asocia con uno que haya alcanzado el cinco por ciento, pudiendo ser varios también.

Y, por último, hay una contradicción entre el inciso segundo y el tercero de la disposición transitoria. Para aplicar la norma del inciso segundo, el Tribunal Electoral requiere conocer si existe fusión con otro partido y según eso proclamar o no a los candidatos electos del partido en cuestión. Sin embargo, el inciso tercero se señala que la fusión de los partidos se debe iniciar dentro de los treinta días posteriores a la fecha de calificación de la elección del Tribunal Calificador de Elecciones. Y lo anterior es imposible, pues no puede el tribunal saber si va a haber o no fusión.

Ahora, antes del año 2021 los partidos eludían la disolución, fusionándose. Hubo después una disposición especial de la ley N°18.603 de Partidos Políticos que prohibió las fusiones después de la elección y antes del fallo del tribunal electoral. Pero, transitoriamente, se podría recurrir a ese procedimiento.

Para tal caso, sugirió la aprobación de un artículo distinto que diga: “Se considerará que hay proceso de fusión para la aplicación del artículo anterior, cuando los partidos hayan solicitado la fusión al Servicio Electoral dentro de los treinta días siguientes de la elección, adjuntando toda la documentación y requisitos que exige la ley. El Servicio Electoral informará de tal situación al Tribunal Calificador de Elecciones quien no podrá proclamar a los candidatos a diputado electos hasta después del plazo de treinta y una días contados desde la elección. Si por cualquier causa el proceso de fusión no se concretará dentro de los seis meses contadas desde la elección, los diputados electos del partido que debía fusionarse se consideran afiliados al partido con el que se presentó el expediente de fusión.”.

En primer lugar, se le está diciendo que proclame treinta y un días después de la elección, lo que normalmente cuadra. Así lo hace el tribunal habitualmente. Añadió, que el tribunal electoral se preocupa de forma especial de proclamar ágilmente al Presidente de la República, sobre todo si hay segunda vuelta, y después a senadores y diputados.

Ahora, -continuó- para el caso en que por cualquier causa el proceso de fusión no se concretase dentro de seis meses contados desde la elección, los diputados electos del partido que debía fusionarse quedan afiliados al partido con el que se pretendía fusionar. Y ello es porque hubo voluntad de fusión, y esa voluntad se tiene que expresar primero en el consejo general del partido político que tiene que aprobar la fusión con otro.

Por lo tanto, una fusión de partidos políticos hoy tiene el consentimiento no sólo de los órganos colegiados, sino que además tiene el consentimiento de los propios electores. Y si eso falla, el parlamentario electo quedaría afiliado al partido con el cual tuvieron la intención de fusionarse.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra a **la abogada, exintegrante de la Comisión Experta Constitucional y profesora de derecho del Centro de Justicia Constitucional de la Universidad del Desarrollo, señora Catalina Salem**, quien se refirió, en primer lugar, al

diagnóstico que hace la moción sobre los problemas que enfrenta nuestro sistema político.

Puntualizó que la actual fragmentación del sistema de partidos ha conducido a la ineficacia e inestabilidad del sistema político en su conjunto. Este diagnóstico, explicó, fue profusamente debatido y delineado por la Comisión Experta que elaboró el anteproyecto de Constitución Política de la República del año 2023.

Advirtió, que el “sistema político” está conformado por todos los órganos del Estado que toman decisiones vinculantes para todos los miembros de la sociedad. El Congreso Nacional es uno de esos órganos que, junto con el Presidente de la República, concurren a la formación de las leyes. Como se sabe, la función del sistema político consiste en recoger y procesar aquellas demandas provenientes de la sociedad y producir un resultado. Esa respuesta a las demandas sociales puede concitar apoyo o rechazo de la sociedad, en un proceso que es cíclico y se va retroalimentando.

Connotó que, un momento relevante de ese ciclo son, por ejemplo, las elecciones periódicas de Presidente de la República y parlamentarios. Es allí donde los ciudadanos se expresan a favor de un determinado proyecto político que aspiran sea cumplido. Sin embargo, en los últimos años podemos apreciar que los Presidentes de la República electos, una vez en ejercicio, se ven imposibilitados de cumplir el programa de gobierno que comprometieron a la ciudadanía, pues su colegislador -el Congreso Nacional- se desmiembra en una multiplicidad de voluntades que dificultan las negociaciones y truncan o empobrecen los acuerdos políticos.

Lo anterior, pone un freno a la satisfacción de las demandas provenientes de la sociedad que quedan insatisfechas. Con ello el apoyo a las instituciones decae, pierden su legitimidad pues se muestran incapaces de cumplir la función que justifica su propia existencia, lo que inyecta inestabilidad en el sistema y se pierde el sentido de autoridad que apela a las personas, en conciencia, a cumplir las normas jurídicas.

Y aquí, esa eficacia que se echa en falta comienza a ser buscada por los integrantes de la sociedad en lugares distintos a las instituciones democráticas, como son los populismos, las autocracias y las democracias iliberales que han comenzado a proliferar en los países de occidente.

En segundo lugar, consignó que un segundo argumento que señala que un sistema de partidos fragmentado no es capaz de producir una legislación dotada de autoridad para la conducción de la comunidad política.

Advirtió, que en este punto se debe matizar. Señaló que se refiere a una tendencia, no a la constatación de un hecho absoluto. Y esa tendencia consiste en que los proyectos de ley que tienen mayor probabilidad de éxito en un sistema de partidos fragmentario resultan ser deficitarios y fracasan en cumplir el rol que la ley tiene en el sistema jurídico.

Adujo que, si se sigue una teoría meramente formalista de la democracia y se toma, por ejemplo, a Jeremy Waldron como referencia, este autor adscribe valor a la legislación según cumpla con ciertos rasgos que supriman la arbitrariedad por parte de quienes aplican la ley. Esos rasgos son, entre otros: que la legislación sea capaz de poner fin al conflicto social; que dicha legislación se plasme en un texto escrito que establezca una regulación clara, sistemática y completa.

De esta manera, subrayó, una legislación que cumple con esos rasgos permite que el legislador democrático preserve su autoridad y la dignidad de la legislación porque impide que los aplicadores del derecho - como la Administración del Estado o los jueces- introduzcan consideraciones morales o de otro tipo en la determinación del derecho, permitiendo que se mantengan fieles a lo único que el legislador ha producido, que es el texto de la ley.

Aseveró que cabe preguntarse entonces si la legislación producida bajo este sistema político cumple esos atributos mínimos (o formales) de funcionamiento de la democracia. Desde la academia, manifestó que se viene observando desde hace algún tiempo que no. La legislación se ha convertido en un producto deficiente que debilita su dignidad y operatividad dentro del sistema de fuentes del derecho, es decir, debilita el rol que cumple en cómo se gobierna y conducen las relaciones de nuestra comunidad política.

En cuanto a cómo lo debilita, en primer lugar, señaló que bajo este Congreso Nacional fragmentado se está produciendo una legislación que también es fragmentaria, dando origen a una legislación de “normas circunstanciales” o leyes “ad hoc”, esto es, normas motivadas por situaciones coyunturales y todavía en pleno desarrollo. En otras palabras, son decisiones normativas que no son soluciones, sino que parches, y que, además, generan más problemas que remedios.

Puso dos ejemplos de público conocimiento: los “retiros” de fondo de las AFP y la ley corta de ISAPRES. En consecuencia, los acuerdos políticos posibles en un Congreso Nacional fragmentado son impulsados por hechos altamente mediáticos que producen una reacción de la autoridad, lo que precipita una decisión que no es sistemática ni completa en relación con la realidad desde la que surge el hecho que detona la reacción legislativa.

También, muchos de esos hechos mediáticos pasan a formar la única agenda legislativa pública de ciertos parlamentarios, en desmedro o como moneda de cambio de otras iniciativas legales que apuntan a resolver problemas más permanentes y complejos. Por eso no es de extrañar que iniciativas de codificación como un nuevo Código de Procedimiento Civil o un nuevo Código Penal o una ley de bases de procedimientos administrativos sancionatorios, todos ellos en actual tramitación ante el Congreso Nacional, no estén ni cerca de ver la luz, a pesar del inmenso bien público que tendría su publicación como leyes de la República.

Del mismo modo, afirmó que un Congreso Nacional fragmentado produce una legislación que denominó “principalista”. Con esto, refirió el

hecho de que mientras la legislación circunstancial o *ad hoc* demuestra un acuerdo máximo -casi todas esas leyes son aprobadas por unanimidad o por amplias mayorías- la legislación "principalista" demuestra un acuerdo político mínimo en torno a ciertos principios o valores indeterminados como la "igualdad", el "pluralismo", el "respeto a los derechos humanos", las "relaciones libres de violencia", el "interés superior del niño" o la "educación laica y no sexista".

Advirtió, que el acuerdo político es mínimo, porque muchas de esas leyes que ocupan una técnica legislativa principalista, no alcanzan a cubrir una definición de esos principios o valores que oriente de forma anticipada, precisa y general el comportamiento social. Consultó quién salvará esa omisión. Al respecto, se inclinó porque será la autoridad administrativa o, en último término, los jueces que, a pretexto de aplicar la ley, quienes completarán la decisión legislativa con su propia concepción moral o política.

De hecho, el Tribunal Constitucional avaló el año en curso, el criterio expuesto poniendo como único límite a los jueces que la aplicación que hicieran de la ley tenía que ser conforme con la Constitución, pero que tenían amplia libertad para elegir, dentro de ese margen, el significado específico de los principios y valores contenidos en ella. Es decir, los jueces estarán legislando, pues su decisión necesariamente supondrá una decisión sobre el mérito de una opción u otra. Y esa, es una cuestión política.

En consecuencia, dicha legislación principalista implica una renuncia a una competencia legislativa que luego es ejercida por los jueces, y así las demandas sociales que deberían ser procesadas y resueltas por los colegisladores, son trasladadas a los tribunales de justicia que se ven obligados a poner término al conflicto social, desestabilizando el sistema político en su conjunto, pues, por una cuestión de capacidad institucional, una decisión judicial siempre es una decisión normativa incompleta, en el sentido que está -o debería estar- destinada a producir sus efectos respecto a un caso particular, y no general. El activismo judicial es -continuó- un síntoma de un sistema político enfermo.

Por todo lo anteriormente expuesto, puntualizó que la reforma al sistema político es la primera y más importante cuestión constitucional pendiente luego de los dos últimos procesos constitucionales. En ese sentido, es urgente y necesario que ella se discuta y vea prontamente la luz aun cuando sea acotada e insuficiente, para mejorar la democracia en Chile.

Indicó que es acotada porque solo contempla modificaciones a la composición del Congreso Nacional, es decir, a un minúsculo elemento dentro de los muchos engranajes que hacen funcionar al sistema político. Y, en el mismo sentido es insuficiente. Con esto aludió al hecho de que no debe cerrar el debate ni dar por satisfecha la necesidad de urgencia de reformar otros elementos del sistema. Ya se hizo un trabajo omnicompreensivo de revisión de nuestras instituciones en la Comisión Experta del pasado proceso constitucional: se incluyeron normas constitucionales sobre sistema electoral, sobre proceso de formación de la ley (lo que incluía instancias de mejor coordinación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, el fortalecimiento

institucional del Congreso Nacional desde el punto de vista de su apoyo técnico), normas sobre participación ciudadana y partidos políticos, todo lo cual se comunicaba con reformas al Poder Judicial que ponían coto al activismo de los jueces y fortalecían la certeza jurídica y la igualdad ante la ley; además de reformas al Tribunal Constitucional que es la bisagra que enlaza el control de una mejor legislación con su aplicación por el Poder Judicial.

Señaladas estas aprensiones, declaró que la aprobación de este proyecto de ley va en la dirección correcta y su aplicación puede abrir la puerta a todas las otras reformas pendientes. Tiene un sentido de realidad que no puede desconocerse, pero además se inserta en la tradición chilena de reformismo paulatino y evolutivo. Acotó, que la ciudadanía cerró la puerta a las reformas globales y ha escogido ir de a poco por un camino seguro y prudente.

En cuanto al contenido específico del proyecto de ley, la profesora Salem acotó que la reducción de partidos políticos con representación parlamentaria y las normas de disciplina que fortalezcan la institucionalidad partidaria, podría conducir a mejorar la calidad de la política, de los acuerdos y, probablemente, a mejorar la calidad la legislación en su conjunto, de manera tal que la ley pueda volver a ser una ordenación racional a la consecución del bien común, que concite la adhesión de la ciudadanía a sus mandatos de forma natural, y que tribute a la recuperación de la confianza en las instituciones democráticas.

No obstante, llamó la atención sobre un punto de técnica legislativa. Le pareció que esta reforma constitucional requiere de un desarrollo legislativo, y que este debe ser aprobado juntamente con la modificación a la Constitución. Apuntó a que cada vez que se aprueba una norma constitucional sin su correlativa reforma legal, se están creando normas programáticas que atentan contra el principio de vinculación directa de la Constitución. Por eso, hay que procurar mantener la integridad de la Constitución evitando colmarla de normas que denominó “fantasmas”. Y las hay de dos tipos, enunció: las ya fenecidas en cuerpo y alma, como aquellas que dieron lugar a los dos procesos constitucionales; y las que están aprobadas, pero “sin cuerpo”. Es decir, pendientes de la dictación de la respectiva ley a la cual se ha sujetado la condición de su vigencia, y por lo mismo son como espectros que en rigor, jurídicamente no existen.

Finalizadas las exposiciones, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** concordó en la mayoría de las cosas señaladas por ambos expositores, de suerte que agradeció las correcciones y sugerencias respecto a la redacción de las normas del proyecto. Hizo presente que lo que buscan como Comisión es que la reforma sea auto ejecutable y que no requiera de una ley posterior. En este proyecto, aclaró, se incorporó todo aquello que transversalmente comparten, sin embargo, hay puntos como la disminución del número de diputados en que no hay transversalidad y para ello, afirmó, su sector estudiará si propone una reforma paralela o diferente.

Hizo presente que sería bueno acotar la actividad de la Comisión a fin de mejorar la reforma propuesta para que sea auto ejecutable y agregar

pequeñas cosas para salvar las eventuales contradicciones con algunas otras normas del ordenamiento.

Señaló que el tema de la disolución actual de los partidos políticos que tengan el umbral del 5% no fue tratado por la iniciativa de forma exacta porque se había hablado de que esos partidos pudieran seguir con representaciones comunales o regionales o a nivel concejales, pero con esa norma que hoy existe eso no es posible pues se disuelven. Es decir, definitivamente en cualquier elección parlamentaria futura en que no logren ese umbral, salvo la del próximo año que es del 4%, se disolverán y por lo tanto tampoco podrían tener representación comunal o regional.

Consultó al Presidente del Servicio Electoral, señor Tagle, cómo resolver eso cuando esto esté en régimen y también respecto de la disposición transitoria pues cree que puede ser un problema -más que el asignar a escaños al pacto- cómo debiera ser la distribución de los votos que obtuvo ese partido que obtuvo un 3%, por ejemplo, desde el punto de vista del financiamiento público, y si ese 3% se debiera repartir también, se pierde o se reparten solo los escaños.

Luego, **la Honorable Senadora señora Núñez** señaló estar plenamente convencida que es necesaria una reforma en el sistema político. Igualmente, hizo alusión a la falta de normas que permitan una mayor equidad en la representación de parlamentarios. La cuota es de carácter transitorio y partir de 2029 hay que hacerse cargo y contar con una cuota de manera permanente o esta suerte de paridad de entrada. Incluso es posible hablar de una paridad de salida.

Consultó si es posible que los expositores refuercen un poco más las cuestiones a propósito de los requisitos para constituirse como partido regional y qué requisitos se les podría añadir a los partidos regionales y si estos no están cumpliendo con su objetivo deberían directamente desaparecer. DE la misma forma, en el caso de en el caso del 47 que señala la obligación para el Consejo Directivo del Servicio Electoral de actualización cada 10 años si ese plazo les parece prudente o no.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Pascual** hizo algunos comentarios. En primer lugar, le pareció que al menos en esta sesión no se hace un diagnóstico general y comprensivo de todos los problemas que tiene el sistema político. Al respecto, indicó que, si no se ataca la profunda individualización y personalismo de la política en Chile, aun cuando existan todos los castigos a quien se indisciplina y todos los umbrales para que menos diversidad de partidos llegue al parlamento, todo lo que se haga tendrá un efecto bastante acotado.

Destacó que en ninguna de las dos intervenciones nada se dice acerca del fortalecimiento de los partidos políticos programáticos o con una idea de sociedad y no la mera reivindicación de un solo tema o de una sola iniciativa.

Afirmó que creía en una democracia pluripartidista y con partidos fuertes. La crisis del sistema político hoy se acrecienta con un padrón

electoral que, por primera vez, tiene inscripción automática, voto obligatorio y que supera los 12 millones de votantes. Sin embargo, el conjunto de partidos políticos tiene un número de afiliados que no llega a los 600.000. Es necesario, reseñó, abordar ese debate.

Destacó, que la Constitución de 1980 pone a la misma altura a los independientes que a los partidos políticos. Dijo además no estar de acuerdo con parte de una de las exposiciones en cuanto al terror con respecto a los jueces y al activismo que pueden desplegar. Limitar la actividad legislativa y judicial y que los jueces ni siquiera puedan ir a dirimir el caso a caso le preocupa. Igualmente, que nadie cuestione ni el porcentaje del umbral que se propone por la moción ni que nadie de nuevas propuestas para constituir un partido político también preocupa.

Disintió por lo dicho por el Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral señor Tagle, en cuanto a hacer juicios de valor político, que no corresponden a una entidad técnica y que son parte de la valoración del legislador. Afirmó que efectivamente se puede revisar todo asunto y señaló no tener problemas en discutirlos, pero le pareció que hay mucho en juego en esta iniciativa. El sistema electoral binominal, terminó totalmente deslegitimado, había que cambiarlo, pero dijo compartir plenamente la preocupación actual acerca de dicho sistema, más aún si proporcionalmente una región con mayor cantidad de habitantes que otra, termina escogiendo menos representantes.

Añadió, que el cambio del sistema electoral binominal por el sistema proporcional no planteó la corrección del voto por lista, es decir por las ideas políticas de un partido, tampoco se planteó el cuestionamiento de los pactos que, combinados con una cultura individualista y personalista de la política, solo genera incentivos perversos. Reiteró el ejemplo dado que el que no haya reforma de pensiones en nuestro país en los últimos diez años no se debe a la fragmentación de partidos políticos, se debe a las profundas diferencias político-ideológicas que existen en la materia, y eso no lo va a resolver si un partido tiene más o menos militante, o si tiene más o menos escaños.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti, consignó que esta iniciativa no repone ni ninguno de sus autores ha propuesto volver al sistema binominal. Por lo tanto, descartó cualquier intención de reestablecer ese sistema electoral.

Eso ya se superó y se hizo con una reforma con una votación estrecha, hubo dos o tres votos que fueron fundamentales para eso y se hicieron concesiones. Sin embargo, en este país hace mucho tiempo no se tienen mayorías sustanciales.

Dijo concordar plenamente con lo aseverado por la profesora señora Salem en cuanto a que un parlamento fragmentado genera leyes fragmentadas y existen ejemplos claros en tal sentido. Hoy se está en una era de la inmediatez y de lo que tiene retorno rápido a través de las redes sociales. Se vota no por grandes temas de carácter ideológico, sino que por

lo que es popular en el momento y que al cabo de algunos meses deja de serlo.

Hizo presente que es partidario de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que por tal motivo no pueden determinados asuntos que requieren su concurso estar siendo votados sin él. Ciertos temas de constitucionalidad no deben quedar sujetos a una elección circunstancial y lo que es inadmisibles según la Constitución no puede ser cambiado en una votación.

Chile tiene un apego a las normas de gasto fiscal y a las de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y son principios que se deben valorar. Advirtió que, tanto él, como el Partido Socialista, tienen la convicción que la fragmentación que existe debe ser corregida, así como otros aspectos cuya urgencia hace necesario actuar.

Consultó al Presidente del Servicio Electoral, señor Tagle, cómo se evita que cada partido quiera llevar íntegramente listas para subir su porcentaje. Si bien se puede tender también a hacer coaliciones o hacer alianzas o hacer pactos para no tener una situación en que cada uno lleva una lista individual para tener más candidatos, con ello, más porcentaje y así acercarse más al umbral.

Hay aquí una situación de incentivo para sacar mayor porcentaje aumentando el número de candidatos, pero no la electividad. Las sugerencias del Servel señaló que las suscribe. Entonces, inquirió acerca de cómo puede evitarse esta proliferación.

Consultó particularmente a la profesora Salem la referencia que hace al activismo judicial. Piensa, que si bien esa otra discusión su opinión en la materia ayudará a comprender lo que afirma. Solicitó además si pudiera dar alguna referencia en cuanto a legislación fragmentaria. Afirmó que, al tener fragmentación política, es obvio que se tendrá una legislación fragmentada también. Eso genera mejores o peores resultados en la legislación técnicamente entendida.

Pidió, en tal sentido, si pudiera dar algún ejemplo de legislación en estos temas. Hay momentos de crisis y de presión en que se puede tener fragmentación, pero el problema cuando eso es cotidiano y se da en otras leyes que quizás no tienen tanta repercusión. Al respecto, le pidió precisar a la profesora Salem si pudiera dar una referencia de otra legislación no tan icónica como las normas sobre Isapres y los retiros de fondos previsionales.

Seguidamente, **el Presidente del Servicio Electoral, señor Andrés Tagle**, dijo que un partido disuelto que obtuvo, por ejemplo, un 4% de votos, tiene todo el derecho de recibir sus reembolsos por los gastos que hizo y además es ambiguo si los candidatos también, porque desaparecieron los votos de los candidatos en la resolución del tribunal, dado que van a estar asignados a otro partido.

Todo ello, complica el proceso sin necesidad. Lo que hay que asignar son los escaños. Y si va en un pacto operará la cifra repartidora entre

los partidos que quedaron, con sus votos, de forma proporcional. El efecto sería el mismo.

Respecto de la disolución que está en la ley y hoy se está aplica. Es importante para que quede la Constitución auto ejecutable es que considere la disolución de los partidos o la no disolución cuando hay 4% o 5% según corresponda, de forma tal que vayan de la mano las dos leyes.

Hizo presente que, en este caso, la Constitución estaría cambiando la Ley de Partidos Políticos con el 4%, y también hay diferencias en la cantidad de parlamentarios que puede elegir. Por lo tanto, quedará obsoleta la ley N°18.603 de Partidos Políticos y primará la Constitución. En consecuencia, es muy importante incluir el concepto de la disolución tanto en el artículo transitorio con el 4% como en el artículo permanente del 5%.

En cuanto a la paridad, hoy está 40%-60% y como terminará en la próxima elección, y su renovación pasa por una decisión política. En general, es complicada la repartición 50%-50% porque los partidos quedan obligados a llevar candidatos divididos por géneros, estrictamente en mitades, y muchas veces no tienen los cupos. Advirtió que hay que dejar siempre un rango para que no haya problemas. En cuanto a la paridad de salida, señaló que hay que pensar en listas cerradas y no en listas abiertas como actualmente existe, pues técnicamente es la mejor solución.

En lo referido a los requisitos de los partidos políticos, mencionó que se debería volver al 0.5% y debería aumentarse el número de regiones para constituir un partido, por lo menos a 10. Y se solucione el problema que se evite Santiago, Valparaíso y Bío Bío.

Enunció, en otro orden, que existen variadas opiniones que esgrimen que se vota por personas, lo cual, explicó, no es cierto. En Chile se vota por listas, pues tenemos un sistema de listas abiertas, lo cual significa que se marca una preferencia con un candidato y establecer con dicho voto una prioridad dentro de la lista, pero se está votando por la lista. Ese es el sistema actual y así se determinan los ganadores.

Es muy difícil concebir un sistema en que prime el voto personal si no hay listas, porque deja de ser proporcional el sistema y que un partido saca no sería proporcional a sus votos en ese caso. Un sistema alternativo sería tener los mismos votos de los escaños que se van a elegir. Por tanto, si en un distrito se eligen cinco, se tienen cinco votos y, en ese caso, se pueden repartir entre diferentes listas lo cual es bastante más complicado y además muy difícil de escrutar.

Respecto de la actualización del Consejo Directivo del Servicio Electoral cada diez años de la asignación de los escaños de diputados entre los diferentes distritos, consideró que está bien, porque los censos son cada diez años. Y si bien las elecciones parlamentarias son cada cuatro años, si se bajan los diez años se va a calcular dos veces la asignación con el mismo censo y eso dará, obviamente, el mismo resultado.

Explicó que a nivel de distritos que son grandes no hay cambios significativos de población. En Santiago, en los últimos veinte años ha habido un crecimiento dos comunas: Puente Alto y Maipú. Sin embargo, todo crece de forma pareja. En algo pueden influir también los extranjeros que están creciendo cada vez más en el padrón.

En cuanto a la disolución y el cumplimiento del 5% por los partidos lo que planteó el senador De Urresti en cuanto a que es importante llevar más candidatos, en realidad es más importante llevar candidatos en todos los distritos y probablemente que no tengan los cupos.

Para seguir existiendo como partido, señaló que es más conveniente ir solo como partido. No obstante, tiene el problema de no poder llevar independientes. Ahora, a un partido le convendría llevar candidatos en todos los distritos para poder mejorar el 5% pero ahí va a tener problemas con los pactos, y probablemente los pactos van a ser más chicos o los partidos preferirán ir solos. Explicó que quizá al ir solo el partido saca menos candidatos porque no se aprovecha la unión que produce el sistema D'Hondt cuando hay una lista.

Luego, **la abogada y profesora de derecho, señora Catalina Salem**, se hizo cargo del comentario de la Senadora señora Pascual porque le permite concordar con ella que, efectivamente, en ningún caso su intención fue pensar en los jueces como una especie de inteligencia artificial. Todo lo contrario, los jueces cumplen una importante labor de aplicación de las fuentes del derecho y, simplemente, su argumentación apuntó a que una de esas fuentes del derecho, como es la ley, está fallando en la forma en que se están elaborando sus contenidos, los que son fundamentales para que juez ejecute su trabajo de forma de no invadir las competencias del legislador.

Connotó que su argumento es proteger y preservar aquello que le corresponde al legislador y el ámbito que le corresponde al juez. Y al juez no le corresponde resolver cuestiones políticas, porque para eso están los representantes de la ciudadanía, electos por votación popular directa.

Respecto a la legislación fragmentaria que se está generando, los ejemplos solicitados podrían ser los varios proyectos elaborados por renombrados académicos para reformar el código penal. Por ejemplo, el anteproyecto del código penal del año 2013; el anteproyecto del código penal de 2015 y el anteproyecto del código penal de 2018. Sin embargo, ello no ha sido considerado o no se han impulsado porque, en cambio, se dictado leyes especiales anexas al código penal como, por ejemplo, la ley N°21.595 de 2023, de delitos económicos.

Sostuvo que estas leyes son valiosas y se sistematizan de cara al código penal. Pero lo esencial, es modificar la regulación general que es este código que data de 1874, y en la materia se han ido dictando solamente leyes sectoriales.

Señaló igualmente, que hoy se discute un proyecto de ley antiterrorista; entonces, esta legislación fragmentaria que permite lograr

acuerdos políticos en un sistema igualmente fragmentario, al mismo tiempo impide conseguir consensos amplios respecto de problemas permanentes y complejos. Esa argumentación la mostró haciendo referencia a dicha legislación atomizada; legislación que está fuera de los proyectos políticos de los partidos, que responden a problemas marginales, coyunturales y, en definitiva, que no materializan un proyecto político, que es la forma cómo los partidos políticos desarrollan su labor legislativa.

Finalmente, **el Honorable Senador señor De Urresti** destacó que un ejemplo de normativa fragmentaria son las enmiendas al Código penal. Se siguen aprobando tipos penales, subiendo las penas y, cuando se tiene una política criminal se cae en la cuenta de que hay delitos que subieron considerablemente su pena. Este aspecto se ha advertido y la fragmentación sin duda es un efecto de dicho proceder.

Pero a pesar de lo dicho, se deben buscar otros elementos para culpar solo a la fragmentación de una sistematicidad que está ausente y que debiera ser mayor. Ante un delito grave se corre y se compite quién es más duro, qué es lo popular, se suma una agravante, queda una norma dura, pero, al mismo tiempo, absolutamente desproporcional.

Finalmente, **la abogada y profesora de derecho, señora Catalina Salem**, rescató el ejemplo de la ley N°20.580 conocida como "ley Emilia". Otro ejemplo, es la ley N°21.643 o "ley Karin" que apunta a resolver una situación puntual, que es una demanda social importante pero no tiene ese sentido de sistematicidad.

-.-.-

En la siguiente sesión que la Comisión examinó este proyecto, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra **al Director Ejecutivo de Chile 21, señor Daniel Grimaldi**, quien agradeció la invitación de la Comisión y comenzó su intervención señalando que en la medida en que crece la desconfianza respecto de los actuales partidos, más nuevos partidos políticos tienden a crearse. Explicó que este es un fenómeno que viene incrementándose desde el año 2013, especialmente desde la última reforma constitucional electoral.

Lo curioso es por qué la sociedad chilena desconfía de los partidos políticos, pero al mismo tiempo se crean más partidos. Eso puede tener varias explicaciones. Pero, un elemento muy importante a considerar para la discusión, es la confianza que la ciudadanía tiene en relación con el sistema político. Este es, argumentó, el elemento que se debe recuperar.

Hoy existen 21 partidos y, en 1973, con un máximo de fragmentación y polarización, conocido como pluralismo polarizado, que el destacado politólogo Giovanni Sartori estableció en su famoso libro "Partidos y Sistemas de Partidos", sólo había 11. La gran diferencia con esa época, es que los partidos políticos tenían una raíz más presente en la sociedad. Sin embargo, no se contaba en ese tiempo con las encuestas que tenemos hoy

sobre percepción de los partidos políticos. Estaban muy imbricados con la sociedad civil, eran los únicos representantes.

En tal sentido, explicó, la sociedad civil no estaba tan diversificada ni tenía otros elementos en los cuales representarse. Hoy más del doble carece de esta raíz popular, pero tampoco existe el grado de conflictividad o de carácter antisistema de los partidos de esa época.

Agregó que, desde la reforma del sistema binominal han aparecido 14 partidos nuevos, lo que ha fragmentado el sistema de partidos amenazándose con ello la gobernabilidad. Afirmó, que lo interesante es ver qué tipo de partidos son los que han emergido el último tiempo en Chile.

Indició que Maurice Duverger, distingue entre partidos de origen externo, que son aquellos que se generan en la sociedad civil, fuera del parlamento, son grupos que no están representados en la política formal y que podrían representar algún clivaje en la sociedad, religioso, político, laboral, de clase, lo que ustedes quieran, pero representa un clivaje. Y los partidos de origen interno al sistema político, que son principalmente dados por reacomodaciones, alianzas, fragmentaciones de los partidos que ya tienen representación en el Congreso Nacional.

Pues bien, señaló que si se hace un análisis de los partidos que han surgido desde el año 2013 hasta ahora, el 57,1% de ellos son de origen interno, es decir, son producto de fragmentaciones, divisiones de los partidos ya existentes, y un 42%, que equivale a seis partidos, son de origen externo, que podrían ser eventualmente sectores de la sociedad que no estaban representados antes, como sectores de clase y sectores que podrían tener alguna conexión ideológica con algún partido, por ejemplo, de origen cristiano, o los ecológicos.

Entonces, cuando se observa el problema de la fragmentación y el exceso de partidos, se debe preguntar cuáles son aquellos que se pretende ponerle coto en una reforma, y aquellos que se quiere dejar entrar. Le pareció que se deben privilegiar a aquellos que tienen origen externo, porque son estos partidos los que apuntan a sectores de la sociedad que necesitan representación, y no a las divisiones internas, a las componendas y vendettas, tan típicas de los partidos políticos ya existentes.

Sobre la cuestión de los independientes, otro problema importante del sistema político, los independientes no son lo que aparentan. El hecho de que un candidato no pertenezca a un partido político no implica que sea sociológicamente independiente. La mayor parte de estos independientes en el sistema son en realidad apóstatas, que renuncian a un partido, se encuentran en una no-militancia transitoria en busca de otro partido, o también son militantes no de partidos, pero sí de causas, de grupos de interés o movimientos sociales.

Consultó qué es lo que se define como un independiente. Es un no-militante o alguien que no tiene vínculos de dependencia. Esto, aseveró, es extremadamente difícil de dirimir.

Hizo presente que en ocasiones anteriores ha sostenido que la mejor manera, o prácticamente la única, de asegurar un independiente genéticamente puro es por sorteo, como se hace en países desarrollados como Irlanda, Bélgica, entre gente que no pertenece a partidos políticos ni a agrupaciones de sociedad civil ninguna. De lo contrario, cuando una persona que no pertenece a un partido se presenta a una elección, genera redes de dependencia, por financiamiento, por conexión ideológica y, en consecuencia, deja de ser independiente. Ello está bastante probado por estudios de larga data.

La falta de disciplina partidaria, por otra parte, no necesariamente corresponde al fenómeno de los independientes, sino que se relaciona más con el perfil del representante y su tendencia personalista. No podemos acusar que solamente los independientes son los díscolos. ¿Cuántos díscolos conocemos que son miembros de los partidos políticos de mucho tiempo?

No confinó la falta de disciplina al fenómeno de los independientes. Más bien, hacia una falsa independencia, que se debe pensar de mejor manera.

En cuanto a los comentarios a la propuesta de reforma constitucional, señaló que, en general, la propuesta es positiva, siempre y cuando se estime como un primer paso para una reforma más amplia y que incluya otros puntos de gran relevancia. La propuesta apunta en buena dirección hacia lo que el país necesita: menos y mejores partidos. Ello ayudaría, sin duda, a mejorar la calidad de la política.

Sin embargo, advirtió, hay algunas dudas importantes que es necesario despejar. Primero, sobre el umbral del 5%. Esta exigencia parece razonable, pero no necesariamente evitaría que los partidos pequeños formaran eventualmente coaliciones transitorias para alcanzar el umbral sin necesidad de fusionarse.

Por otro lado, puede ser demasiado restrictivo este 5% dada la actual diversidad de tendencias presentes en la sociedad como en los partidos existentes. Entonces, hay un espacio para negociar un porcentaje más alto de este 5%, máxime si se tiene en consideración que los países que establecen estos umbrales van desde el 4% al 10%. 4% en el caso de Bélgica, en Alemania 5%, hasta Turquía que tiene el 10%. Pero en cada uno de esos casos, si se revisa cómo se fueron generando, advirtió que dichos porcentajes siempre son arbitrarios y corresponden a una decisión política del momento. En realidad, ningún sistema electoral incluye a todo el mundo. Si los sistemas electorales son decisiones políticas, la democracia representativa también es así.

Entonces, la cuestión es dónde está la ventana que se quiere abrir y de qué manera ella corresponde a la sociología política del Chile contemporáneo y no a las necesidades de los partidos que están en el Parlamento hoy. De ahí la alusión a los partidos de origen interno y los partidos de origen externo. Hizo presente que no vaya a ser que la decisión

que se tome sea para favorecer a los partidos que están en el Parlamento y no pensando en la diversidad que existe fuera de ellos.

Si se hiciera una simulación, tomando los resultados de la última elección a concejales y con un umbral del 5%, quedarían solamente siete partidos en el Parlamento. Si bien el ejemplo no es asimilable completamente, fue una votación con voto obligatorio y que puede utilizarse como una referencia. Entonces, ahí hay un espacio para negociar algún umbral mayor.

En cuanto a la pérdida del escaño por renuncia, consideró que a pesar de que la norma evita efectivamente el transfuguismo y la fragmentación y es, a priori, una buena medida, deben considerarse algunas situaciones especiales.

Primero, la posibilidad de renuncia ante escándalos de corrupción generalizada u otros que afecten la honra de miembros del partido. Si hay un escándalo de corruptela mayor que penetra todo, alguien podría sentir legítimamente que no quiere pertenecer a ese partido.

En segundo lugar, cambios posteriores a los estatutos a los principios del partido. Si alguien ha sido electo por ese partido, y luego el partido cambia sus estatutos, es razonable que dicho parlamentario pueda renunciar y que por dicho acto no pierda el escaño.

Lo más importante, recalcó, es que resulta contradictorio que se pierda un escaño por renuncia, pero que se mantengan las listas abiertas. Lo más coherente, afirmó, sería que las listas sean nacionales y cerradas, porque, en este caso, los votos no le pertenecen al individuo, sino que le pertenecen al proyecto político.

Hizo presente lo importante de este último punto, porque eso es lo que alimenta precisamente el personalismo en la política. Le pareció importante que los proyectos políticos sean aquellos por los cuales la gente vote, y no por los individuos. Lo más coherente, entonces, con esta medida, es que sean listas nacionales y cerradas, y deben establecerse medidas para fortalecer y mejorar la transparencia y probidad de los partidos políticos.

Finalmente, en cuanto a la disposición transitoria opinó que la fusión cuyo plazo es de 30 días debe ser evaluada con mayor detención. El plazo podría ser demasiado breve y contribuirá a generar fusiones poco estables en partidos. Sugirió un poco más de tiempo.

Luego, se refirió al establecimiento de las federaciones, tema que también debe ser regulado en forma adecuada, dado que no queda claro que estas impidan la fragmentación. Dentro de una federación podrían seguir existiendo más fragmentaciones. En el fondo, sostuvo, no solucionan el problema.

Agregó que no queda claro tampoco el estatuto de la federación como un supra partido, o las reglas de pérdida del escaño si es que se renuncia a la federación. Consideró que eso está en el aire todavía, y es una

duda razonable que habría que abordar. Igualmente, debe revisarse el financiamiento para este tipo de figuras, y también el financiamiento a los partidos políticos.

Sobre las medidas complementarias que sugirió, se refirió en primer lugar al voto obligatorio y la validación del voto blanco. Explicó que Chile 21 ha dicho que está muy bien que los ciudadanos tengan la obligación de sufragar, pero es incoherente con la obligación de ir a votar que a los ciudadanos no se les considere como un voto válidamente emitido, el voto en blanco.

Expresar el desacuerdo con las alternativas que los partidos políticos seleccionan, muchas veces de manera poco transparente, le parece que es antidemocrático y es forzar a los ciudadanos a elegir dentro de un pool de opciones respecto de las cuales ellos no tienen decisión ni injerencia. El voto obligatorio consignó, debiera tener una sanción razonable en todas las elecciones.

En segundo lugar, el voto blanco y, eventualmente, el voto nulo, que expresan una posición política debiera ser considerados como votos válidamente emitidos. Y, si los votos blancos y nulos superaran el 50% del total de la votación, la elección debiera repetirse con candidatos distintos. Ello podría ser un aliciente para que los partidos políticos pongan buenos candidatos.

Y, por otra parte, que los ciudadanos sepan que, si no están de acuerdo con los nombres que hay en la papeleta, expresarse mediante un voto blanco válido es muy fuerte simbólicamente para los ciudadanos.

Como medida complementaria sugirió además mejorar los sistemas y estándares de selección de candidatos. Esto indicó, podría ser fundamental. Tener antecedentes limpios, competencias, salud mental compatible con el cargo y la exigencia de estándares éticos.

En tercer lugar, aumentar exigencias y estándares para formar partidos políticos. Le pareció que actualmente los partidos debieran ser de carácter nacional salvo aquellos de tipo étnico. Afirmó, que esta es una oportunidad para que los pueblos indígenas puedan formar sus partidos políticos o se establezca también alguna cuota dentro de las listas ya existentes.

Como medida complementaria adicional, señaló que se debe aumentar el número de afiliados necesarios para la inscripción de un partido político, que actualmente es de 1.500, cifra insignificante, acotó. Y finalmente, considerar la incorporación de estándares éticos de la nómina de los fundadores de dichos partidos.

Posteriormente, **el señor Presidente de la Comisión** otorgó el uso de la palabra al **investigador del Programa Político del Centro de Estudios Libertad y Desarrollo, señor Jorge Ramírez**, quien destacó lo positivo de la reforma política que se plantea que, aun cuando acotada, tiene la virtud de que es autoejecutable. Tiene un valor en sí mismo el hecho de

que un amplio espectro del cuadro político desde el Partido Socialista hasta la UDI hayan hecho un esfuerzo por concordar criterios mínimos y comunes para dar cuenta de este problema objetivo y severo en términos de los niveles de fragmentación que ha experimentado el Congreso Nacional, en particular en la Cámara de Diputados, y que obviamente redunde en dificultades objetivas a nivel de los patrones de gobernabilidad que se experimentan desde un tiempo hasta esta parte.

En primer lugar, planteó una observación desde la disciplina de la ciencia política. En el texto de la moción, indicó, en la sección de los fundamentos, se indica como un objetivo “el avanzar hacia un sistema mixto o de orientación mayoritaria”. Señaló que, sin ánimo de preciosismo, lo que se plantea no es avanzar ni hacia un sistema mixto ni hacia un sistema de orientación mayoritaria, porque los sistemas mixtos, en la doctrina de los sistemas electorales, son aquellos que combinan elementos de elección uninominal, es decir, como el sistema inglés o el sistema americano que se denomina como *First Past the Post*, sistema en el que se elige uno por distrito, y eso se integra con listas de votación por partido que son complementos de proporcionalidad. Los casos de sistema mixtos más conocidos de la doctrina son el caso alemán, el caso de Nueva Zelanda y el caso de México. Aquí no se plantea un sistema mixto, se plantea una corrección a un sistema proporcional.

Tampoco tiene una orientación mayoritaria, acotó. Entonces, por apego al correcto uso de los conceptos, desde la ciencia política sería importante hacer una corrección en este punto. En segundo lugar, es mejor sincerar el debate que se están planteando correcciones acotadas a este sistema proporcional y no un giro hacia sistemas de otra naturaleza.

Luego, manifestó que hay una oportunidad importante para avanzar en esta reforma. En el año 2014, el cambio del sistema electoral binominal por el sistema proporcional fue una discusión álgida y extensa. En ella ya se advertía que la propuesta podría generar inconvenientes a nivel sistémico, en el sentido de que no interactuaba bien con nuestro sistema presidencialista.

Uno de los textos clásicos de la ciencia política de Maurice Duverger plantea casi como una regla empírica, que los sistemas electorales mayoritarios tienden a generar mayores niveles de gobernabilidad versus los sistemas proporcionales que tienden a generar multipartidismo. Y es por eso, que los sistemas multipartidistas conversan mejor con los sistemas parlamentarios, y los sistemas de orientación más mayoritaria conversan mejor con los sistemas presidencialistas. El problema es que acá se rompió esa regla y se adoptó una difícil combinación.

De hecho, toda la literatura especializada, o una parte importante de ella plantea que, precisamente, las formas de gobierno presidencialista requieren de una arquitectura legislativa en una lógica más bien de oficialismo-oposición de dos grandes bloques, en contraste a los sistemas proporcionales que, al bajar el umbral de acceso al escaño permiten que terceras fuerzas pivotes adquieran un rol decisivo, y ejerzan poder de veto en la tramitación de los proyectos de ley. El año 2014, indicó que ya se advertía

que, si bien había algunos indicios de fragmentación en el sistema de partidos, el legislador debió procurar no agudizar dicho fenómeno, sino que más bien propender una fórmula electoral que logre una sinergia positiva con el sistema político.

Por lo anterior, hizo un llamado a ver que la ciencia política ha avanzado mucho en constituir doctrina en materia de sistemas electorales, y por lo tanto hay patrones y hay reglas que se deben considerar en esta tramitación legislativa, a efecto de no tropezar dos veces con la misma piedra.

Consultó acerca de cuál ha sido el efecto práctico de la reforma electoral en estos 10 años contados desde su aprobación. Mencionó que esto está de algún modo presente en un diagnóstico tácito en la propuesta de los autores de la moción. Se pasó desde el año 1989 al año 2013, que fue la última elección con el sistema binominal, de un promedio de 7 partidos políticos a la primera elección con el sistema proporcional a 16 y, ahora, a 21 partidos. Ese número no está vigente y debiera ser corregido probablemente al alza, si es que se actualizan en función de los patrones de conducta dentro del Congreso Nacional.

Lo anterior, señaló, no quiere decir que la reforma sea el único factor que explica el alza en la fragmentación del sistema, pero por una cuestión meramente matemática ciertamente es un factor. Con el sistema binominal, recordó, para que un diputado fuera electo en alguno de los 60 distritos binominales se exigía por regla matemática un 33,3% de los sufragios. Con el nuevo sistema proporcional, ese umbral de acceso al escaño bajó a menos del 10%. Obviamente, eso generará un efecto de fragmentación muy nítido.

A continuación, se centró en tres aspectos: el umbral de acceso al escaño del 5%; el régimen de transitoriedad que se plantea en él; y las sanciones para fomentar la disciplina parlamentaria.

Respecto del umbral del 5%, manifestó que es una propuesta válida, legítima y bien orientada. Esto se estila en la experiencia comparada, aun cuando precisó que se estila también en sistema de votación por partido, es decir, por lista cerrada, no en lista abierta. Por eso es relevante dejar constancia que pueden ocurrir situaciones un tanto paradójales, es decir, parlamentarios que por votación individual obtengan una mayoría significativa y que finalmente tengan que ceder sus votos y su escaño, a otras mayorías.

Por ello, explicó, se debe poner mucho esfuerzo pedagógico en sincerar esta situación a efecto que después no se produzca un rechazo de la ciudadanía a la regla. Destacó que uno de los factores críticos en la validación de los sistemas electorales son, entre otras cosas, la simplicidad que esto entrega y que los ciudadanos sientan que, de alguna manera, el sistema acompaña la toma de decisiones democráticas. En este caso el soberano, o sea, los ciudadanos.

Se deben explicar los escenarios paradójales que pueden surgir, y es menester mostrar cómo conversan las grandes votaciones individuales que existen con una regla de esta naturaleza. Agregó, que el problema respecto de la norma de 5% está en la fórmula de transición que se plantea, pues se propone que en el régimen de transición haya una disminución desde el 5% a un 4% de la votación nacional exigida y que se pase desde ocho parlamentarios, como vía para soslayar el 5%, a cuatro parlamentarios.

Igualmente, puso su atención en la mención a la fusión y a la idea de la federación. Consultó, en primer lugar, qué son las federaciones de partidos dado que es una figura que no existe en la legislación chilena.

En este parte del debate, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, hizo presente que hay un proyecto de ley que propone el tema de la fusión y federación de partidos. Connotó además que el proceso más relevante de fusión en el último tiempo es lo llevado a cabo por el Frente Amplio. Pidió que se hiciera referencia a dicho caso.

El investigador del Programa Político del Centro de Estudios Libertad y Desarrollo, señor Jorge Ramírez, señaló que para que la federación exista habría que crearla a través de otro proyecto de ley y, en ese sentido, la premisa de que la reforma es autoejecutable sería parcial. El único proyecto que conocemos es la moción parlamentaria, diputado señor Mulet. Lo problemático es que, en la práctica, la federación será un vehículo para soslayar el umbral. Y hay que entenderlo así, acotó.

Comentó, qué es lo que plantea en términos simples la federación. Es que si un partido en sí mismo prospecta que difícilmente será capaz de superar el 4 o el 5% se federará en torno a un programa común. Ese programa común puede ser una hoja o cualquier cosa que se presenta ante el Servicio Electoral. E inmediatamente eso permite agregar votaciones a efectos de soslayar el umbral del 4% o del 5%, respectivamente. Esto, por cierto, otorga una batería de beneficios que son propios de los partidos políticos, pero sin asumir las cargas ni los deberes de los partidos políticos. Luego existirá el problema de que todos los partidos querrán federarse y existirá una suerte de entelequia que adquirirá un rol protagónico en nuestra institucionalidad.

Del mismo modo, apuntó a otros problemas de ingeniería electoral de detalle. Por ejemplo, qué pasará con las cuotas de candidatura femenina en el caso de las federaciones. Respecto de ello, adujo que será muy difícil realizar ese cálculo, porque las cuotas de candidatura son aplicables a los partidos. Por otro lado, hay otras cuestiones más de fondo como el que actualmente los partidos políticos son sujetos obligados en materia de delitos económicos; tienen una serie de requisitos, imposiciones, y las federaciones no.

Entonces, la crean de federaciones de partidos será una fórmula de muy bajo costo y un vehículo para soslayar el umbral del 4 o del 5%, y por lo tanto desnaturaliza una de las ideas matrices del proyecto.

Respecto a la pérdida del escaño, recalcó que se enmarca dentro del amplio debate respecto de cómo corregir la cuestión de la indisciplina o el transfuguismo político. En primer lugar, recordó que la institucionalidad se ha dotado de instrumentos en esta materia, y que desde el año 2011 está vigente la denominada ley anti discolos, que tenía como fin evitar la conducta del “discolaje” mediante la imposición de costos y, en el mismo sentido, fortalecer la disciplina de las agrupaciones partidarias.

Subrayó que lo que ha hecho la ley antidiscolos, en último término, es sincerar el fenómeno del “discolaje”. Recalcó un concepto clave, que es el comportamiento estratégico de los actores políticos. Indicó que siempre que se construye una institucionalidad y se establecen normas, hay que pensarlo como un juego de elección racional, donde los actores políticos encontrarán la fórmula para obtener el mayor beneficio dentro de la norma, e incluso desviar el fin de la misma.

Dijo que las renunciadas a los partidos políticos en el período comprendido desde el 1990 hasta el año 2024, con base en los datos del Servicio Electoral, señala que a partir de la entrada en régimen de la ley antidiscolo, el número solo ha ido creciendo. En razón de lo anterior, insistió en que la ley antidiscolos sólo ha sincerado una práctica y que no logró tener el *enforcement* necesario para fortalecer la disciplina partidaria que se planteó en aquel debate legislativo.

A continuación, enunció que está la idea de la pérdida del escaño ante la renuncia al partido. Esta es una fórmula que podría hacer sentido en el contexto de elección de listas cerradas. Es decir, si en Chile se abriera el debate respecto del tipo de elección, si es que acaso queremos que los ciudadanos voten por un partido y dejen de votar por personas, el hecho de que un parlamentario renuncie al partido podría tener sentido que pierda el escaño. Porque la gente votó por el partido. El punto es que, en Chile, los ciudadanos votan por personas. Entonces, se abre todo un debate de a quién corresponden los votos, si a la persona o al partido.

En cambio, si se tuviera ante un sistema de listas cerradas esto perfectamente podría ser legítimo, pero existe un sistema de listas abiertas y, por lo tanto, los votos también corresponden al individuo. En segundo lugar, está el tema de la militancia. Como fórmula, dijo que la militancia siempre debiera sostenerse sobre la base de la adhesión a principios o a valores, más que en una coacción ante la amenaza de la pérdida del escaño.

Luego trató la cuestión de si acaso todas las renunciadas son igual de reprochables. Se podría pensar que existen casos de renunciadas nobles como el siguiente caso hipotético: supongamos que un partido político es cooptado por intereses espurios, como una red de corrupción. Un parlamentario fue electo por ese partido, pero no necesariamente él es corrupto. El parlamentario intenta dar la pelea dentro del partido, pero probablemente no le va bien y no logra cambiar ese patrón de conducta espurio. Con esta norma, ese parlamentario renunciará al partido y perderá el escaño, lo cual no parece tener mucho sentido.

Por tal motivo, la ley tiene que ponerse en todos los casos. Esta norma, si bien está bien orientada, es demasiado intensa y no conversa con nuestra tradición democrática. Por eso, planteó una propuesta alternativa para no hacer una crítica solamente, sino que también ser propositivo.

Dicha propuesta alternativa para combatir el fenómeno del transfuguismo sería activar una sanción eficaz en el medio de la praxis parlamentaria, es decir, en el trabajo de los parlamentarios. La manera más eficaz de hacerlo es a través de la figura del comité parlamentario. Esta instancia parlamentaria es una figura que es importante por cuanto incide en todos los acuerdos de índole administrativa del trabajo legislativo, en acuerdos políticos, en la conformación de las tablas, y hasta en el uso de la palabra en el hemiciclo.

Planteó lo siguiente: que si un parlamentario renuncia al partido político por el cual fue electo, se le sancione a través de dos canales. En primer lugar, que no pueda integrarse a un comité parlamentario por un año en el caso de la Cámara y por dos años en el caso del Senado, considerando que los períodos de los senadores de ocho años y, los de los diputados, de cuatro años. Y, en segundo lugar, que no pueda hacer uso de la asignación parlamentaria que va al comité por un año en el caso de la Cámara y, por dos años, en el caso del Senado.

Habría que corregir, advirtió, el artículo 56 del Reglamento de la Cámara que indica que todo parlamentario debe pertenecer a un comité. Expresó que es una sanción no tan intensa como la pérdida del escaño, pero que sí incidirá en la praxis legislativa y constituye un costo que tendrá un efecto en términos de cómo ese parlamentario podrá hacer política durante todo su periodo y con el cual no se afecta al electorado, lo que es igualmente un principio fundamental.

No porque haya renunciado al partido, necesariamente esas personas que votaron por determinado representante van a tener que enajenar su representación, sobre todo porque el sistema de reemplazo parlamentario en Chile consiste en un nombramiento del propio partido. Es una opción menos intensa, pero quizás más directa y más eficaz para imponer un costo en términos del trabajo parlamentario de diputados y senadores que quieran renunciar al partido.

Y, por último, hizo un comentario respecto de lo que se extraña en la moción. Detalló que si bien es una reforma acotada para darle viabilidad política y la idea es que sea autoejecutable, recalcó, para el establecimiento fidedigno de la historia de la ley, que la forma más eficaz y directa y menos invasiva en cuanto a las distorsiones que se puedan generar en todo sistema electoral y de combatir a la fragmentación, es la reducción de la magnitud de los distritos, que no es lo mismo, necesariamente, que la reducción del número de parlamentarios.

O sea, es decir se podría mantener el número de 155 diputados, reducir la magnitud de los distritos, y con ello el número de diputados electos por distrito para generar más distritos y más pequeños. Lo anterior, tiene una serie de ventajas: acerca la política a los candidatos e impide estos

fenómenos de comportamiento estratégico que en los distritos muy grandes los candidatos tienden a concentrarse solo en aquellas comunas que tienen mayor densidad de electores y desatienden muchas veces zonas que tienen menor densidad de electores.

Si se avanzara hacia distritos más pequeños, donde por ejemplo se elijan tres o cuatro parlamentarios en lugar de ocho, sin tener que reducir el número total de parlamentarios, y producir con ello un ajuste eficaz en términos de identificabilidad electoral, de más cercanía con los territorios y con los electores y, sobre todo, mayores niveles de rendición de cuenta. Esto es algo importante que se tendrá que retomar.

En segundo lugar, afirmó que es vital impedir el financiamiento público de partidos que obtengan menos de un 5% de los votos.

El cambio de sistema electoral desde binominal a proporcional fue acompañado también de un cambio en las normas de financiamiento de la política. Después de los casos Penta y SQM se habilitó un sistema bastante robusto de financiamiento, de carácter electoral y además permanente, lo cual también produjo incentivos, tales como la búsqueda de renta o la obtención de recursos económicos en la idea de formar partidos. De ahí el concepto de las “pymes políticas” como financiamiento corriente fuera de financiamiento electoral por los votos.

Se asume que esos partidos competirán en una elección y se les reembolsará a través de esa vía. Desde el año 2016 al año 2023 según datos de la DIPRES ha aumentado significativamente el nivel de aporte a los partidos políticos. Se pasó de 3.500 millones a cerca de los 9.500 millones. Manifestó que se debe dar cuenta a este fenómeno y atacar la fragmentación no solo desde el punto de vista de la ingeniería electoral, sino que también de las normas que establecen incentivos o desincentivos para la creación de partidos políticos, que no necesariamente responden a un ideario o a un proyecto social, sino que, a un mero interés, a una simple búsqueda de obtención de un beneficio económico.

Por último, dijo que se deben aumentar los costos de transacción para conformar partidos políticos. Señaló que hoy Chile es uno de los sistemas más laxos en términos de exigencias para conformar un partido político. De hecho, se puede hacer por internet, usando la clave única. Esa fue una disposición transitoria que se habilitó en el contexto de la pandemia y que después se transformó en una cuestión permanente.

Lo mínimo es que, si un grupo quiere conformar un partido, debe buscar personas que se afilien. Que se pueda conformar un partido como quien patrocina una causa en internet, es algo desproporcionado que debiera corregirse a todo evento.

Concluidas las exposiciones precedentes, **la Honorable Senadora señora Núñez** señaló que se está corrigiendo nuestro sistema político 10 años después de la última reforma político-electoral. En un comienzo, el objetivo era cambiar el sistema binominal y pasar un sistema proporcional de la mejor manera posible. Hoy, efectivamente, se han

producido consecuencias respecto de las cuales existió una alerta, como el fraccionamiento de los partidos políticos lo cual, evidentemente, debe ser corregido después de 10 años.

Manifestó que, en el caso de la presentación de Chile 21 le llamó la atención la proposición de establecer medidas complementarias tales como antecedentes limpios, competencias para el cargo, salud mental, estándares éticos, entre otros.

Al final del día, esgrimió, lo ético para uno puede no serlo para el resto, por lo tanto, se podría decir que se vea el promedio ciudadano. Es difícil establecerlo en el caso de las competencias para el cargo. Sin embargo, si no se recoge, por ejemplo, la necesidad de requerir antecedentes limpios o competencias en el cargo, no se mejorará. Señaló que ha sido una de las personas que ha abogado bastante para que ciertas exigencias comiencen a ser recogidas. Aseveró que, mientras más preparación tengan las personas que toman decisiones para el país, mejor aún. Expresó que, si bien esto a veces no se entiende, quiso dejar constancia de la necesidad de las mayores exigencias que deben tener los candidatos.

Acerca de la presentación de Libertad y Desarrollo expresó que tiende a estar de acuerdo con la ley antidísculos y con la evaluación que se hizo de ella, en cuanto a que ha sincerado una cuestión, pero que no la corrigió ni evitó. Por lo mismo, creyó acertado lo que se propone en cuanto a imponer una especie de sanción para que avance en esa línea, pero indicó que un mejor resultado podría tener algo como una medida previa, por ejemplo, en el caso de del comité, que no llegaran los recursos que están destinados o que, directamente, por ejemplo, no se pueda formar parte de las comisiones.

Asintió en cuanto a que el tema del “discolaje” o del transfuguismo es letal porque se termina dándole la espalda a las personas que votaron por el candidato que, por mucho que estén votando por una persona, va dentro de una lista y dentro de un partido. En cuanto a los independientes, todos saben más o menos cómo piensa cada uno, y la idea es que lo transmitido en una campaña luego se debe plasmar en las votaciones. Eso es vital para la democracia y sobre todo para el Parlamento. Recordó que este proyecto es producto de un acuerdo político, y si se contempla en el texto es porque hay disponibilidad incluso a la pérdida del escaño si se llega a esa instancia. No obstante, se mostró partidaria de estudiar una salida intermedia.

Consultó cómo podría eventualmente agregarse algo en la etapa de la inscripción con el fin de que si ha renunciado previamente al cargo no pueda volver a presentarse a una elección posterior. Si ese parlamentario estuvo disponible igualmente a renunciar aun cuando quedara sin recursos o sin participación en las comisiones, para lo que no estará disponible en lo sucesivo es a que se imposibilite su participación en nuevos comicios como sanción a esa renuncia previa. Ello resulta atendible porque es probable que quiera asumir el costo de la renuncia para en el futuro postular a otro cargo, ya desligado del partido por el cual resultó electo. Así entonces, podría

recogerse que esa mayor sanción sea la imposibilidad de ir a una nueva elección de inmediato.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Pascual** pidió al expositor señor Jorge Ramírez si puede aclarar lo de los costos en la asignación parlamentaria y ellos tienen que ver con los ámbitos presupuestarios o con la participación en las comisiones para efectos de saber si efectivamente es un castigo, puesto que también pudiera darse el caso de que está dispuesto a correr ese costo, habida cuenta que la asignación presupuestaria por asistir a la Sala, la conservará.

En segundo lugar, consultó al expositor señor Daniel Grimaldi cuáles son las consecuencias de establecer umbrales legales. Afirmó que nadie se ha referido a los umbrales naturales constituidos por la cantidad de votos y los porcentajes que se necesitan realmente para ganar una elección y que, generalmente, son más altos que los umbrales legales establecidos habitualmente en los sistemas. Agregó, igualmente, la pregunta sobre las consecuencias de tener sistema de umbral legal con lista abierta respecto de un sistema con lista cerrada, y las consecuencias de no tener pactos con lista abierta y también para el caso de las listas cerradas y su efecto práctico.

Requirió de la misma forma su opinión acerca de lo que hoy no se está resolviendo y se quiere resolver, como la fragmentación, el personalismo en la política, la falta de disciplina y una serie de situaciones que existen y que no se tocan. Le llamó la atención que la propuesta sea aumentar aún más el umbral legal y que se use una tabla para comparar elecciones municipales con parlamentarias, que no son comparable según la ciencia electoral.

Igualmente, no hay datos de ninguna votación con el sistema de voto obligatorio e inscripción automática. De hacerse la comparativa entonces con la última elección parlamentaria del año 2021, el umbral del 5% permite, por ejemplo, que el Partido de la Gente tenga un 8,05% y se mantenga. Y nada impide que un partido parecido emerja en la próxima elección si es que no se tocan otros ámbitos como los requisitos para formar partidos políticos.

Recordó que cuando se hizo el cambio del sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional, se hizo en un contexto en el que se había introducido el financiamiento público a los partidos y también de las elecciones como una manera de emparejar la cancha, a raíz de lo ocurrido en los casos Penta y Soquimich. Por lo tanto, para abordar un marco de transparencia y para que los partidos que no tuvieran vinculación con los grandes poderes económicos, fue positivo contar con el financiamiento público, no obstante que hoy se haya vuelto necesario revisar algunos ámbitos.

Planteó posteriormente el tema de la reducción de los distritos, y si hacerlo implica que se elijan menos parlamentarios por distrito y no la cantidad de escaños total de la Cámara de Diputados, que es lo que propuso el proyecto de ley. De una u otra manera, afirmó, se llega a un sistema que no es más proporcional que el existente, puesto que, si se elige, por ejemplo,

a tres, se tienen umbrales naturales más altos que si se eligen ocho. Y donde eligen ocho, son sin duda distritos que tienen una población bastante grande. Es decir, es un sistema proporcional corregido porque tampoco es 100% proporcional.

Indicó que el sistema electoral proporcional corregido castiga a los distritos y circunscripciones con más población en comparación a las circunscripciones con menor electorado. Declaró que le llamó la atención que se retorne a la disminución de la cantidad de electos por territorio, lo cual, afirmó, resta proporcionalidad.

Finalmente, preguntó cómo se conjugan en una democracia multipartidista, con partidos fuertes, programáticos y no pragmáticos coyunturales, la lista nacional y su porcentaje con esos liderazgos más locales que van en desmedro de la representación de regiones o de distritos específicos sin que se generen necesariamente una fragmentación partidista.

Explicó que todos los sistemas que se han comparado, en especial, Alemania, conviven con reglas de juego distintas también a las nuestras y que cuando se habla de la tradición chilena en esta materia, le llamó la atención que a veces se diga que esto es un problema como si antes de 1973 no hubiera habido proporcionalidad, no hubiera habido voto por lista y no hubieran existido partidos fuertes y nacionales.

Señaló que en esos casos también hubo polarización, y manifestó que no todo está determinado por el sistema electoral. En tal sentido, llamó a hacerse cargo del modelo de sociedad individualista que existe en el país y que lo que busca obviamente es la consecución de satisfacciones en el corto plazo y no pensar en ideas que puedan trascender en el tiempo.

De forma posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, hizo presente que lo que se está reformando directamente es el sistema político y no el sistema electoral, Por tal razón, es importante que se fije la reforma constitucional por su magnitud, por su relevancia, por su jerarquía, no obstante existir un conjunto de normas que se deben reformar legalmente y que van desde el sistema electoral, partidos políticos, financiamiento, transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

Agregó que, si estamos contestes en que la fragmentación y el aumento de los partidos que se van creando no se debe a fracturas políticas o ideológicas, como las que ocurrieron con el Partido Socialista el año 1967 o con la Democracia Cristiana el año 1969, a propósito del nacimiento del Mapu, pareciera que ahora influyen en este proceso los personalismos y la incapacidad para resolverlos internamente.

Sostuvo que hoy, con veintitantos partidos, habría igual número de proyectos de sociedad, todos bien intencionados, y ese fenómeno requiere reflexión y colaboración de los centros académicos de pensamiento y de los parlamentarios para ponerse de acuerdo. Así como otrora se rompió el binominal hoy se deben corregir situaciones que se produjeron producto de esa decisión política. Asimismo, reconoció el error de haber votado a favor

del voto voluntario y no haber hecho una reflexión más detallada respecto de ello.

De la misma forma, consultó cuáles deberían ser las leyes de acompañamiento posteriores a las reformas constitucionales, entendiendo que dichas reformas sean autoejecutables y no condicionadas a otro proyecto. En segundo lugar, pidió que se explique un poco el ejemplo de lo que demoró la constitución del partido Frente Amplio cuya composición se hizo con base en partidos ya formados y con identidad.

En cuanto al proyecto de ley que postula la creación de federación de partidos políticos, pidió a los expertos que se refirieran a si es un atajo para sortear la situación y seguir adelante o no. Por último, solicitó su opinión en cuanto a la no generación del incentivo para constituir nuevos partidos como es el financiamiento que entrega una quimera de éxito y que genera una estructura institucional para candidaturas lo cual puede ser complicado.

Seguidamente, **el investigador del Programa Político del Centro de Estudios Libertad y Desarrollo, señor Jorge Ramírez**, intervino nuevamente para contestar la pregunta acerca de si una sanción lo suficientemente efectiva a la propuesta de atacar el problema del “discolaje” o transfuguismo, es actuar por medio de la figura del comité parlamentario. Al respecto, aseveró que hoy se está en el peor de los mundos porque existe un sistema que permite que los parlamentarios sean electos por un partido y su renuncia no tiene ningún costo electoral ni tampoco en el trabajo legislativo. Observó que lo primero que hacen cuando los parlamentarios renuncian a un partido es unirse otro comité.

Dicha acción la realizan para no perder los derechos que quizás no sean tan atractivos desde el punto de vista político y mediático, pero que sí tienen un efecto operacional en el día a día del trabajo parlamentario cuya relevancia es manifiesta. La propuesta está formulada precisamente en el sentido de ser una vía intermedia, de no ir hacia la sanción más ejemplificadora e intensa, que sería la pérdida del escaño, la cual supone una afectación al electorado, porque en esto, aseguró, siempre hay que suscribir el sistema de listas abiertas y no cerradas.

La mejor opción es que existan sanciones que incidan en el día a día, en el trabajo parlamentario y político de los diputados y senadores que han renunciado, lo cual sí podría tener un efecto disuasivo. Hoy en la práctica existe el caudillo territorial que tiene altos bolsones de votos individuales, y que luego renuncia al partido sabiendo que contará con ese apoyo.

Enfatizó que se debe apuntar necesariamente a ese tipo de perfil, pues ese candidato de todos modos existirá y soslayará todas las normas que se vayan imponiendo, salvo la pérdida del escaño, obviamente. Se debe apuntar al efecto de demostración que se genera con este tipo de sanciones. Indicó que no todos los parlamentarios que renuncian a la militancia son, necesariamente, grandes líderes territoriales.

Y es en el margen, como se denomina en economía política a una sanción de esta naturaleza, donde el parlamentario o agente racional en este caso puede reflexionar y decidir si le conviene renunciar o quedarse. No obstante, cada cual barajará su popularidad y habrá algunos parlamentarios que puedan renunciar y seguir su vida independiente, y otros que constaten que no cuentan con un alto índice de popularidad y les importe el trabajo legislativo, en cuyo caso las sanciones en la práctica lo aislarán. Las sanciones sí les podrían acarrear efectos disuasivos, a determinados parlamentarios, los que deberían pensarlo antes de renunciar a la militancia.

En cuanto a la consulta de la Senadora señora Pascual, la idea es revisar precisamente la figura del comité parlamentario en lo político-administrativo, pero también en lo económico. Agregó que los parlamentarios reciben hoy una asignación que está destinada al trabajo con los comités. Entonces, sería óptimo buscar una fórmula de sanción que integre lo político con lo administrativo.

En cuanto a cuáles son las leyes que debieran acompañar esta reforma constitucional, se inclinó por abrir un debate respecto de las normas de financiamiento. Hay que pensar, señaló, que esta reforma debe mirarse en un esquema sistémico y tiene que ser un todo coherente, una cuestión más bien armónica. Y por eso el sistema en Chile avanzó desde una fórmula que ponía todo el acento en la eficacia gubernamental, que era el mundo del sistema binominal hacia un sistema que le daba mayor preponderancia a la representatividad, no siendo ninguno de los dos mundos malos en sí mismos.

Es importante afirmar que en este debate no se caiga en falsas dicotomías, en el sentido de que no porque se plantee una objeción o un reparo a esta fórmula, per se, se quiera reponer el sistema binominal.

Todos los sistemas electorales del mundo tienen que ser capaces de equilibrar esa balanza entre representatividad y eficacia gubernamental. En Chile se pasó de un mundo binominal que tenía problemas como la mayoría de los sistemas electorales, que trasladaba la competencia política hacia el interior del pacto, dado que prácticamente aseguraba que en la mayoría de los distritos de los 60 distritos binominales salía electo en la mayoría de los casos un parlamentario de oficialismo y otro de oposición. Y, por lo tanto, prácticamente que no había que hacer elecciones.

Hizo presente que, en los términos del debate de la reforma del 2015, sí se instauró esa falsa dicotomía, y probablemente porque políticamente eran las opciones que estaban más a la vista. Pero no necesariamente existen solas dos fórmulas: binominal y proporcional. También existen otros sistemas electorales con virtudes y defectos, y por ello es importante despegarse de esos fantasmas.

Entonces, la sociedad expresada en la representación que ejercen los parlamentarios ha puesto el acento en la vuelta a la representatividad. Es solo la constatación de un hecho, y el mismo acuerdo político que inspira esta moción da cuenta de aquello. Eso no quiere decir que sea antidemocrático ni una regresión ni un retroceso hacia fórmulas menos

representativas. Señaló que hay un valor intrínseco en abrir el debate respecto de los niveles de eficacia que existen en nuestro sistema político.

Independientemente de las mayorías legislativas que pueda tener un gobierno, los Ejecutivos, desde un tiempo a esta parte, se les está haciendo muy difícil traducir su programa de gobierno en políticas públicas mediante la tramitación legislativa.

En cuanto a los umbrales, las listas abiertas y las listas cerradas y la figura de los pactos. La verdad es que la figura de los pactos fue útil, sobre todo en la línea de lograr una sinergia virtuosa o positiva entre un sistema presidencialista y un sistema multipartidista, pero con coaliciones.

Recordó que lo que hace el pacto electoral es que reduce los costos para conformar coaliciones. Los pactos son los que permitieron, entre otras razones, que el Partido Comunista llegara al parlamento (pactos por omisión) o que dicho partido se integrara, por ejemplo, en el proyecto político y electoral del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet. Y, por ejemplo, en el caso de la Concertación, fueron las figuras de los pactos las que, entre otras razones, permitieron esa coexistencia virtuosa dio un sostén de gobernabilidad importante durante los primeros años de regreso de la democracia.

Así las cosas, el pacto es una fórmula pensada para la conformación de coaliciones. Ante este escenario, la pregunta es si se quiere seguir teniendo coaliciones fuertes o no. En ese sentido, los pactos ayudan.

Y si no le interesa al país tener coaliciones fuertes, el pacto sí introduce un nivel mayor de fragmentación. Se podría atacar dicha fragmentación por esa vía. Pero hará más difícil la coexistencia de muchos partidos en una misma coalición, porque eso supone un problema de coordinación estratégica. Por ejemplo, para hacer confluir a siete partidos, por ejemplo, en una misma lista electoral, el pacto facilita esa formulación.

Y, por último, respecto de la pregunta sobre la federación y su función, explicó que actualmente la ley electoral sólo contempla la figura de la fusión y exige que se implemente, a través de una serie de instancias, como la aprobación por los respectivos órganos colegiados de los partidos que se fusionan. Después tiene que existir un proceso de reclamación y otro de validación ante el SERVEL. En tal sentido concordó con el presidente del Consejo Directivo de dicho órgano, en cuanto a que los plazos contemplados en la disposición transitoria son muy acotados.

Debiera considerarse la experiencia reciente de la fusión de los partidos que dieron lugar al Frente Amplio, en términos de responder en tiempo y forma a esa posibilidad institucional. Y respecto de la Federación, la pregunta que se debe ponderar es si se quiere fortalecer a los partidos o no.

El espíritu de la norma propuesta, señaló, tiende a propender al fortalecimiento de los partidos, pero cree que habilitar la figura de la federación va en la dirección contraria. Porque todos los incentivos van a estar en federarse y no en robustecer a los partidos políticos. Será el camino

fácil, ya que federarse entregará una serie de beneficios. Por de pronto, el más evidente es el poder soslayar el 4 o el 5% de umbral y no exige ningún tipo de responsabilidad ni deber. La fórmula en cuanto a que se podrá incluir un programa común es además muy laxa. Insistió, que no hay democracia robusta que funcione sin partidos políticos y son el gran vehículo de representación. Sin embargo, no por ello deben monopolizar la representación y, por lo tanto, la Federación diluirá y debilitará el rol de los partidos políticos porque incidirá directamente en el objetivo primordial de cualquier partido político, que es llegar al Congreso, obtener votos y expresar su representación en él.

Luego, **el señor Presidente de la Comisión**, concedió el uso de la palabra al **Director Ejecutivo de Chile 21, señor Daniel Grimaldi**, quien respondió la pregunta de la Senadora Núñez sobre la selección de candidatos y los requisitos para ello. Al respecto, hizo presente que la presentación se concentró en los comentarios al proyecto de reforma a la Constitución, sin embargo, consideró que todo es un sistema y no es posible concebirlo separado de otras reformas que deben acompañar a esta reforma en tramitación.

Por eso, se afirmó que está bien orientada y es solo un primer paso para otra cosa. En cuanto a la importancia de la selección de candidatos, destacó que la clave de esto es la selección de candidatos bajo cualquier sistema electoral. Es decir, tener buenos candidatos. Obviamente, cuando se tienen instituciones y reglas que acompañan a que esa selección de candidatos sea la mejor, hay más probabilidades de elegir a un buen candidato.

No obstante, en las democracias contemporáneas hay una desafección de la política porque se considera hoy a la democracia representativa en los mismos términos bajo los que fue instalada tras la Revolución Americana y la Revolución Francesa durante el siglo XIX y resulta que estamos en el siglo XXI donde los partidos políticos ya no cumplen el mismo rol ni siquiera que en el siglo XX. Una pregunta fundamental que se debe responder antes de cualquier reforma, es qué es un partido político y qué rol cumple en el siglo XXI.

Al ver la teoría clásica de los partidos políticos, se cree que ellos movilizan, socializan, educan a la población y los representan electoralmente. Sin embargo, si se piensa hoy en cuánto movilizan, socializan y educan los partidos políticos sobre las materias de ley, lo cierto es que es muy poco. Y si lo hacen, lo hacen mal.

Por el contrario, en qué cosas son más eficaces y eficientes los partidos políticos. Hacen leyes y proveen personal político para los altos cargos en el Estado. Y esas son dos facultades que requieren capacidades y competencias. Obviamente, añadió, aquí no se habla de seleccionar candidatos que tengan doctorado o que sean jurisconsultos ni nada por el estilo, pero sí de gente que tenga al menos conocimiento sobre el proceso de formación de la ley, sobre las instituciones del Estado y la Constitución Política.

Acerca de si esos conocimientos se adquieren en la universidad, señaló no estar seguro. Consultó si acaso esto debieran hacerlo los partidos políticos mediante la formación de sus cuadros.

Indicó que se debe instalar en la selección de candidatos nuevamente la idea del mérito para presentarse frente a los ciudadanos.

Seguidamente, se preguntó, a quién representa hoy el candidato, al ámbito local o a los intereses nacionales. Sobre dicho tema reseñó un texto de Hannah Pitkin llamado "El concepto de representación" que analiza dicha noción desde el año 1700 hasta nuestros días y su evolución. Al respecto inquirió si el representante es un portavoz del pueblo que solamente actúa como un vocero o alguien que tiene un mandato específico de una lista de cosas a las que está autorizado para votar. O si es alguien que tiene la capacidad de tomar en cuenta el bien común y representar esa idea con independencia. Eso es para Pitkin, la representación sustantiva, sin la cual la democracia representativa no funciona.

Volvió sobre el tema de cuáles son las características que debieran tener los candidatos para ser los mejores representantes. No son, a su juicio, representantes de los deseos de lo local. Tienen que ser capaces de pensar a nivel nacional. Por eso que la democracia representativa además es multinivel.

Afirmó que los representantes locales deben centrarse en lo local y los representantes nacionales en los grandes problemas del país. Por lo tanto, esta reforma debiera establecer que los partidos políticos, que ya tienen financiamiento público, tengan escuelas de formación de cuadros para sus candidatos, las que podrían ser supervisadas por universidades, por una institución pública, el Senado, la Biblioteca Nacional. De esta manera, tales candidatos accederían a un programa mínimo de formación política, que mejoraría sus habilidades para desempeñar nuevos cargos públicos. De esta forma, se evita que se presenten a personas que sólo son conocidas, por ejemplo, en redes sociales, o por su actividad en programas de televisión. Hay que recuperar la calidad de la política y de los representantes. En este aspecto, destacó, los partidos políticos tienen un rol importante que cumplir.

Respecto de la inquietud de la Honorable Senadora señora Pascual afirmó que concuerda con ella respecto de que no son plenamente comparables las elecciones de concejales con las de los parlamentarios, sobre todo porque esta última no se hizo con voto obligatorio.

En cualquier caso, el porcentaje para fijar el umbral siempre estará sujeto a la discrecionalidad política. En Alemania, Bélgica y Turquía, existen distintos tipos de umbrales, lo que se explica porque fueron concordados por las fuerzas políticas que están en ejercicio. Quizás, para evitar esta discrecionalidad se podría encargar la determinación del porcentaje a una comisión autónoma que vele por el bien común.

En todo caso, y bajo cualquier circunstancia, la fijación de los umbrales será siempre una decisión política y no científica. La determinación de las características de un sistema electoral es un asunto que se vincula

con el ejercicio del poder. Pueden apoyarse en cierta evidencia, pero siempre responden a una correlación de fuerzas.

En otro plano, respondió a la consulta de cómo se conjuga esto, las listas nacionales y el liderazgo local. Le pareció que, si se quiere fortalecer lo local, es en las elecciones locales. Los representantes en el Congreso deben pensar a nivel nacional, ni siquiera por su región.

Seguidamente intervino **la Honorable Senadora señora Pascual**, quien comentó que se refería a un liderazgo local, regional o distrital, que piense lo nacional, pero que tenga mucha fuerza en el territorio al cual representa y no necesariamente que su partido lo tenga en todas las regiones del país.

A su turno, **el Director Ejecutivo de Chile 21, señor Daniel Grimaldi**, explicó que puede haber mecanismos para integrar a esas personas. Señaló que todos los partidos necesitan liderazgos locales fuertes, para estar en el Parlamento. Sin embargo, esas personas deben tener también una mirada nacional. De lo contrario son solamente voceros y con ello se termina con la democracia representativa.

Finalmente, en cuanto a las leyes de acompañamiento a la reforma constitucional, le pareció muy importante que, si se decide tener voto obligatorio en todas las elecciones y con una cierta sanción, se debe dar validez al voto blanco, que es la expresión de una preferencia. Esto también es un incentivo a que los partidos políticos seleccionen buenos candidatos. Y si es que los votos blancos y nulos son superiores al 50% del total de los votos, debiera repetirse la elección local o nacional con candidatos diferentes.

En cuanto al financiamiento y organización de los partidos políticos manifestó que, si se quiere mejorar la calidad de éstos, es muy relevante el rol de los institutos de formación partidaria, tarea que prácticamente está externalizada. Tradicionalmente, los partidos formaban bien a sus militantes, pero, hoy escogen a figuras que están posicionadas en las redes sociales y que, en algunos casos, no están preparadas para ejercer adecuadamente la función representativa.

Y si bien alguien que es líder de opinión puede llegar a la política, debe pasar por una escuela de formación de cuadros, que le dé ciertas competencias para el ejercicio parlamentario. Los ciudadanos deben poder elegir a su parlamentario entre quienes tienen las competencias que requiere la política, concluyó.

-.-.-

En la siguiente sesión en que se consideró este proyecto, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, otorgó el uso de la palabra al **director de Espacio Público, señor Javier Sajuria**, quien agradeció la invitación de la Comisión e inició su exposición refiriéndose a la actual discusión académica acerca del funcionamiento de nuestro sistema político.

Explicó que hay una alta diversidad de actores políticos y que ella genera altos costos de coordinación, tanto para el Congreso Nacional, para ponerse de acuerdo internamente, como para que el Gobierno pueda generar procesos de gobernanza.

Es decir, hay poca capacidad de los gobiernos para llevar adelante sus propuestas programáticas. Planteó que los incentivos estructurales llevan a mayor competencia y no necesariamente a mayor cooperación. Esta situación contrasta con el interés de la ciudadanía que quiere mayor nivel de colaboración y de diálogo entre los actores políticos.

Ello se vio en ambos procesos constituyentes, y señaló que desde Espacio Público siguieron las encuestas en que, consistentemente, la ciudadanía quería que los miembros de los distintos órganos constitucionales se pusieran de acuerdo, aun a pesar de que implicara renunciar a sus posturas. Indicó que se sigue viendo esa misma actitud de la ciudadanía con respecto al Congreso Nacional. Pero, sin embargo, cuando le han preguntado cómo cree la ciudadanía que actúan los actores políticos, opinan lo contrario; o sea, que hay atrincheramiento y que no hay un interés real en llegar a acuerdos.

Hizo presente que, aunque esta no fuera la conducta de los parlamentarios, aseguró que esa es la percepción ciudadana sobre cómo se comportan.

En tal sentido, planteó que en esta discusión hay un error de medición, puesto que se piensa que el número de actores políticos es lo mismo que el número de partidos políticos. Y la verdad es que no es así, como puede verse en la vía partidaria de sus colectividades, diversos miembros de los partidos tienen distintas opiniones. Y no solamente eso, que es válido en cualquier democracia, sino que, además, representantes que son del mismo partido toman decisiones distintas, votan de forma distinta, se plantean, discuten y se oponen entre sí públicamente.

Lo anterior, muestra la diversidad o la existencia de facciones dentro de los partidos. Por lo tanto, la mayor capacidad de coordinación cuando, por ejemplo, el gobierno trata de juntar votos para una determinada reforma, debe ir a buscar a distintos representantes, incluso dentro de los partidos. En síntesis, no hay un solo actor dentro del partido que controle la agenda.

Y eso va a ocurrir con un mayor o menor número de partidos. Una de las formas que existe es cambiar un poco el lenguaje y plantearse que se debe pensar en actores políticos por sobre los partidos, al menos en el contexto chileno. En ese sentido, cree que el diagnóstico está errado. En primer lugar, el mayor número de partidos que hay en Chile se da en la primera aplicación del sistema D'Hondt. De hecho, hay un número efectivo de partidos, que es la cifra que se ocupa desde los años 70 para comparar distintos sistemas electorales en el mundo.

Y cuando se mira la fragmentación política en Chile el nivel de pactos es bastante bajo. Sólo se manifiesta cuando se observan los partidos dentro de los pactos, es decir, los pactos, al parecer, están escondiendo un nivel de fragmentación importante. En todo caso, la fragmentación aumenta aún más después de las elecciones.

Señaló que el experto Daniel Grimaldi, de Chile 21, hacía mención a esto en la sesión anterior, cuando decía que la mayoría de partidos en Chile, se fraccionan a partir de los que existen. No son partidos nuevos que entran al proceso.

Seguidamente, mencionó que en Chile se afirma que es muy fácil formar partidos políticos. Eso no es cierto en términos comparados.

Explicó que, en otros países, la formación de partidos políticos requiere simplemente entregar un acta de formación a algún órgano competente, ya sea una notaría o un órgano equivalente al Servicio Electoral. Chile requiere juntar firmas en una serie de regiones. En el Reino Unido, por ejemplo, hay más de 390 partidos políticos con registro vigente, que pueden competir en las elecciones.

Eso no quiere decir que todos reciban financiamiento público. Y ahí el presidente del Consejo Ejecutivo del Servel ha sido bien claro, en cuanto a que lo que vale la pena revisar es qué implica la formación de un partido en términos de financiamiento público. Comentó que, en el Reino Unido los partidos políticos que quieren competir en las elecciones parlamentarias tienen que entregar una fianza por candidatura que presentan. Y si no logran un cierto número de votos, pierden esa fianza. O sea, hay otro tipo de incentivo.

Por último, en otro sentido, están las coaliciones preelectorales. Recordó que, Espacio Público propuso, en la discusión del proceso constituyente, eliminar las coaliciones preelectorales y que los partidos se pusieran de acuerdo después de las elecciones, como ocurre en muchos otros países, una vez que ya tuvieran claro, cuántos escaños tenían en el Congreso Nacional.

Agregó que en su oportunidad se nos dijo que no, porque las coaliciones preelectorales buscan generar mayor coherencia ideológica pre eleccionaria y, por lo tanto, presentar una cara única al electorado. La realidad es que eso no ocurre. Lo que se ve es que después de las elecciones es cuando más fragmentación ocurre y, por lo tanto, lo que pasa es que las coaliciones preelectorales actúan como vehículos puramente electorales y no como espacios de coordinación política o de coherencia ideológica.

Por lo tanto, ese argumento a favor de las coaliciones preelectorales y de las listas y de los pactos, no tiene mucho sentido cuando vemos que después de que las personas son electas, esos pactos se deshacen y automáticamente aparecen nuevos partidos. O sea, no hay una continuidad.

Por último, recordó un trabajo reciente de Vicente Valentín y Elías Dinas, que muestra que el número de partidos políticos no es necesariamente algo que esté relacionado con la calidad de la democracia. Eso no quiere decir que mayor número de partidos sea bueno para la democracia, pero advirtió que tampoco es necesariamente negativo. Agregó que otros indicadores también influyen en este proceso.

Donde sí hay algunos efectos importantes es cuando el número de partidos está combinado con niveles altos de polarización. Igual situación se presenta cuando un mayor número de partidos se vincula con otros problemas que están presentes en la sociedad y que no tienen respuesta en el sistema político. Planteó que un incremento en el número de partidos se puede explicar como un síntoma de otros problemas subyacentes.

Añadió que desde la Institución que representa se han efectuado una serie de publicaciones. Una de ellas, la hizo junto con Matías Piña y Julieta Suárez, para explicar cómo funciona el sistema político. Y en este punto interesa hacer ver que, en términos comparados, el sistema chileno es anómalo.

Si bien pertenece a la familia de lo que se llamaría sistemas moderadamente representativos, proporcionales, con listas abiertas, la forma en que se transforman los votos de las personas a escaños es un mecanismo anómalo. Lo anterior, por cuanto no hay mecanismos formales por los cuales los partidos o los pactos puedan determinar el orden de las candidaturas y, además, existe el doble D'Hondt, que se aplica primero al pacto y después al partido.

Esas situaciones son raras, y en su opinión, tóxicas y perversas para el sistema. Porque lo que hace es que hay una diferencia muy grande entre lo que la ciudadanía vota y el resultado que se le entrega al final. Ahí aparecen fenómenos como los arrastres, que son controversiales en la opinión pública, y el fenómeno que se generó a partir del 2017 de los llamados diputados del 1%, que no era más que el proceso natural que ocurre en cualquier lista, en la cual, si una lista obtiene una cierta cantidad de escaños ellos entregan a quienes obtuvieron las primeras mayorías.

Lo que pasa es que como las personas votan por individuos y no por listas ni por partidos, lo que están viendo es que personas que tienen más votos no logran ser electas, simplemente porque el sistema no es transparente. Y eso no es una novedad, y ha sido objeto de mucha publicación académica, pero es importante dejar en la historia de la ley que esto no es un sistema común, normal o tradicional en términos comparados.

Y también fomenta lo que se conoce como el voto personalizado. Hizo presente que el colega Andrés Dockendorff, recientemente ha publicado esto mismo, sobre cómo, por ejemplo, los incentivos que hay para los candidatos o para los parlamentarios en fomentar los temas locales o el voto personalizado, está asociado al sistema que tenemos en Chile. Le llamamos una muñeca rusa, porque lo que se ve en el inicio es muy distinto a lo que ocurre cuando uno va sacando las distintas capas de esta muñeca.

Sostuvo que el principal problema que tiene Chile hoy en su sistema político se vincula con la personalización de la política, y esto es un término que en la ciencia política se ha trabajado en los últimos 20 o 30 años para referirse a aquellos países o aquellos procesos donde la política está más orientada a las características personales de los políticos o de los actores políticos que a los proyectos colectivos.

Este ha sido el caso chileno. Lleva muchos años de trabajo el debilitamiento de los partidos políticos y la falta de su capacidad de intermediación. Entonces, por lo mismo, enfocar el debate, como lo hace este proyecto, en el número de partidos, esconde que el verdadero problema no tiene que ver con ese aspecto, sino con la poca capacidad que tienen las fuerzas políticas para generar proyectos colectivos, amén de que carecen de instrumentos para mantener la disciplina partidaria.

Este proyecto carece, por ejemplo, de mecanismos para permitir las órdenes de partido, mejorar la capacidad de selección de las candidaturas, o sacar a alguien de una lista. En cambio, si se considera que la renuncia al partido conlleva la remoción o la pérdida del escaño parlamentario. Si bien es cierto que esta medida hará que personas que son díscolas no renuncien al partido, no hay ningún incentivo para que se comporten de una forma que no sea individualista o personalista o que se fomente, por esta vía, una mayor coherencia dentro del partido.

En consecuencia, al igual como ocurrió con la Ley antidíscolos, esta normativa generará un comportamiento estratégico que no necesariamente va a ayudar a que los partidos tengan mayor control sobre sus parlamentarios, sino que la discrepancia se manifestará al interior del partido. Nada impedirá que voten de manera distinta a lo que oficialmente defiende su grupo político. Por esta vía, el problema de la legitimidad de los partidos se puede agravar. La identidad de partidos dependerá de quién es la última persona que escuchará en la radio, en la televisión o en las redes sociales.

Por último, comentó algunos aspectos de la disposición transitoria que considera la iniciativa.

En términos de la ciencia política comparada no existen las federaciones de partidos. Entiende que hay una moción del Diputado señor Mulet que está en discusión y que existe interés por ella, particularmente dentro del sector del socialismo democrático.

Añadió que esta figura es problemática. Preguntó, por qué simplemente no generar partidos más grandes, o por qué no promover la fusión de partidos. Eso es, por ejemplo, lo que hizo el Frente Amplio uruguayo y recientemente el Frente Amplio chileno.

Recordó que el frente amplio uruguayo es una coalición muy grande, que reúne a distintos partidos y movimientos sociales que funcionan orgánicamente e institucionalmente, como un partido único.

Remarcó que los partidos son en el mundo espacios amplios, donde hay distintas posturas ideológicas, pero que tienen la capacidad interna de resolver esas diferencias y de presentar una cara relativamente coherente a la ciudadanía. Y eso es, precisamente, lo que falta hoy en el sistema chileno. Preciso que la federación de partidos le acomoda y conviene a la necesidad de los partidos actuales, más que hacerse cargo de los problemas efectivos que sufre nuestro sistema político.

En ese sentido, propuso generar partidos más grandes para una resolución más simple del problema. Lo anterior, advirtió, no requiere mayor trabajo legislativo, pero sí aumentar la capacidad política de los actores relevantes. Entonces, insistió, de lo que se trata es de traspasar la responsabilidad de mayor coherencia a los actores políticos y no necesariamente al diseño institucional.

Connotó, igualmente, que el proyecto es confuso. Equívocamente, se hace referencia en la iniciativa a sistemas mixtos de carácter mayoritario, pero destacó que usa ejemplos de mixtos proporcionales, como el caso de Nueva Zelanda o Alemania.

Hay muy pocos casos de sistemas mixtos de corte mayoritario. Escocia es uno, sin embargo, el articulado en ninguna parte habla de sistemas mixtos. O sea, no se está proponiendo una elección de listas que vaya paralelo a distintos sistemas mixtos uninominales. Agregó que, si están interesados en ver cómo funcionaría un sistema mixto en Chile, se podría consultar un trabajo que elaboramos, junto con Julieta Suárez y Verónica Undurraga, la expresidenta del Consejo de Expertos. Ese trabajo se hizo el año 2021.

En dicho sistema, una parte de la Cámara de Diputados se elige de forma proporcional con listas cerradas, y otra parte se elegiría con distritos uninominales. También se incluyen ejemplos de umbrales como Turquía, que posee un 10%, lo cual es problemático, ya que permitió al presidente Erdogan mantener el control político en su país, lo que fue cuestionado por muchos veedores internacionales.

Luego, consultó, cuál es la dirección correcta que debería seguirse en este ámbito. Advirtió que el preámbulo hace alusión a la idea de que este es un primer paso, pero no queda claro en qué sentido se avanzará posteriormente. Como académico, sostuvo que le es muy difícil apoyar la idea de que este es un paso en la dirección correcta si no está claro cuáles son los siguientes.

Señaló que sería adecuado plantear cuáles son los acuerdos a largo plazo para ver, gradualmente, cómo se va avanzando. En ese sentido, los plazos de las disposiciones transitorias, parecen un poco apresurados. Dijo entender que hay una necesidad política de lograr un sistema que permita mayor gobernanza en el próximo periodo presidencial, pero incluso considerando que se debe realizar todo un proceso de legislación para estas supuestas federaciones de partidos, le pareció que los plazos inferiores a un año son bastante acotados, si se considera que a eso se le debe descontar la inscripción de listas de candidaturas, selección de candidatos y otros.

Concluyó su intervención diciendo que la viabilidad política de esta iniciativa está dada simplemente por la capacidad que tengan los actores políticos, en este caso, por los integrantes de la Comisión. Por lo tanto, cuando se habla de viabilidad política, es importante considerar que se refiere a la capacidad que tengan los actores políticos de ponerse de acuerdo, y no a algo que venga dado de forma externa.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra a **la directora de Espacio Público, señora Julieta Suárez**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Inició su intervención señalando que la propuesta para resolver el problema de la fragmentación partidaria que impediría la gobernabilidad, es un umbral de un 5% nacional y la pérdida de escaños parlamentarios para quien renuncie a su partido.

Al respecto, señaló que el uso que se le da a los umbrales en el mundo es para reducir la fragmentación potencial en sistemas de alta proporcionalidad. Y los sistemas de alta proporcionalidad son los sistemas que tienen altas magnitudes de distrito. Las grandes magnitudes de distrito son aquellas que tienen por sobre los 10 escaños. En Chile, los distritos son pequeños en promedio eligen 5,5 parlamentarios, con una mediana de 5. Es decir, la mayoría está por debajo de lo que consideraríamos distritos medianos.

Sin embargo, es importante el tamaño del distrito porque es lo que impacta directamente en la aplicación de la fórmula de la cifra repartidora en la distribución de escaños. En el caso de Chile, esto es la distribución de escaños por lista y por pactos. Entonces, si vemos la fragmentación de pactos en la aplicación del primer D'Hondt en el año 2021, se encontrará un sistema poco fragmentado de 4,1 partidos, que es un tercio del número efectivo de partidos.

Luego, se preguntó, si el sistema chileno no es de alta proporcionalidad, por qué se fragmenta y por qué hay tantos partidos. Al respecto, sostuvo que se fragmenta por el efecto multiplicador de las listas. Sobre esto hay múltiples ejemplos, como lo que ocurre en el distrito N° 7, que distribuye 8 escaños, donde 4 pactos ganaron escaño, pero esos 8 escaños fueron a 8 partidos. La fragmentación se produce en la segunda aplicación del D'Hondt. Entonces, este fenómeno no está determinado por el tamaño del distrito.

Luego se refirió a algunos cuestionamientos que surgen respecto del proyecto de reforma constitucional. En la experiencia internacional citada en la propuesta, y en todo el mundo, señaló que los votos que no llegan al umbral propuesto se descartan. En este caso, al tener los pactos, esos votos servirían para elegir candidaturas de otros partidos. Esto transfiere dichos votos sin que la ciudadanía dé su consentimiento para que sus votos vayan a otros escaños.

Igualmente, aseveró que un umbral nacional del 5% en un sistema como el de la Cámara de Diputados, donde la distribución poblacional no es homogénea, genera un sesgo antirregional en contra de las zonas menos pobladas. De hecho, la propuesta dice, “desde la implementación de nuestro sistema electoral actual, ha aumentado la cantidad de parlamentarios que han sido elegidos con menos de un 5% de los votos.” Sin embargo, el mecanismo propuesto, hubiera dejado afuera en el 2017 al presidente Boric, que sacó un 32,8% en el Distrito 28, y al diputado Mirosevic, que obtuvo un 34,1% en el Distrito 1.

Lo anterior por cuanto los partidos en los que estaban inscritas estas candidaturas no superaron el 5% de los votos nacionales, sin embargo, hubiera mantenido los escaños el diputado Torrealba, que sacó un 2,4% de los votos, y del diputado Winter, que sacó el 1,2% de los votos. Entonces, esta propuesta no es un mecanismo eficaz para resolver el problema que la propuesta identifica. No le pareció necesariamente que sea problemático que haya diputados y diputadas electas con baja votación personal, pero sí le preocupa que esta propuesta tenga un sesgo antirregional.

El proyecto, además, permite que surjan partidos pequeños o “partidos pymes”, en distritos muy poblados como la Región Metropolitana.

El otro problema es que, si el sistema electoral chileno es una muñeca rusa, en que la ciudadanía vota por candidaturas, pero éstas están anidadas en partidos que están unidos en pactos, resulta muy difícil para la ciudadanía identificar cómo su voto se convierte en un escaño. Esta propuesta genera todavía mucha más opacidad en el sistema. Si no se logra que funcione el mecanismo básico de la democracia representativa, que es la conversión de votos en escaños, hay un alto potencial de alterar la conexión democrática-electoral de la ciudadanía con sus representantes, en un contexto de altísima desconfianza de las instituciones democráticas en Chile.

El mecanismo propuesto con respecto al umbral es *ex post*, no subsana la falta de disciplina partidaria, condición que es más importante que el mero número de partidos para conseguir la gobernabilidad y que además puede generar más desconfianza en las instituciones. Puntualizó que, si se acepta el diagnóstico de que el problema es la fragmentación partidaria y la disciplina política, hay dos medidas que son más eficaces que el umbral y que la pérdida de escaños para solucionar o, al menos alinear, los incentivos en la dirección correcta.

Como vimos, en Chile la fragmentación se da después de la primera aplicación del D'Hondt, entonces si realmente queremos disminuir la fragmentación de los partidos, lo que hay que hacer es simplemente prohibir los pactos. Esto no altera la conexión electoral de la ciudadanía, vuelve mucho más sencillo el seguimiento de los votos en escaños y genera una conexión electoral mucho más clara entre la ciudadanía y sus representantes.

Respecto de la pérdida del escaño frente a la renuncia, dijo que estaría de acuerdo y que puede disminuir la propensión de que personas

electas cambien de partido una vez dentro del Parlamento o creen nuevos partidos cuando fueron elegidos por otra colectividad. Sin embargo, estimó que no incentiva la disciplina partidaria. Existen muchos ejemplos de discolaje interno, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, lo que se refleja en que representantes dentro de sus partidos tienen una visión propia y muchas veces no siguen órdenes de partido y no votan de manera consistente.

Consideró que la medida más eficaz para promover la disciplina partidaria son las listas cerradas y bloqueadas. La lista abierta incentiva el personalismo y la competencia interna. Actualmente se compite contra las candidaturas de pactos opuestos, contra las candidaturas de partidos de su mismo pacto y contra las candidaturas de su propio partido en su propia circunscripción y distrito. Es un tipo de guerra hobbesiana de todos contra todos.

En cambio, con listas cerradas y bloqueadas, los partidos tienen un mecanismo de control *ex post* para penalizar el discolaje. Por ejemplo, en la próxima elección poniendo a la persona díscola en bajos puestos de la lista o sacándola directamente de ella. Entonces, asumiendo el diagnóstico que hace la propuesta, manifestó que hay mejores mecanismos con menos externalidades negativas, que no tienen un impacto directo en la percepción de la ciudadanía con la democracia y que pueden ayudar a solucionar estos problemas.

En particular, aseveró que le preocupa que la ciudadanía que elige a los senadores de esta comisión en regiones va a verse afectada en su representación en la Cámara. Con el sistema de lista cerrada, en cambio, no necesariamente sería tan diferente para el electorado poder ejercer su derecho a voto. En vez de hacerlo directamente por una candidatura, podría marcar con una raya los candidatos que le proponen los partidos.

Acto seguido, **el señor Presidente de la Comisión** concedió el uso de la palabra a la **abogada y profesora de derecho, señora Leslie Sánchez**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Al iniciar su intervención, subrayó que hay que tomar en consideración dos factores que son relevantes al momento de establecer cualquier regla constitucional o legal, para abordar el sistema político y que tienen que ver con la temporalidad, pues es complejo legislar sobre estas temáticas a las puertas de un año electoral.

El año 2025 habrá elección presidencial y parlamentaria, y eso siempre tensiona un poco el ambiente y genera que los diagnósticos y las miradas que hay respecto a ciertos fenómenos, estén presionados por la coyuntura.

En segundo lugar, recordó que en el año 2025 se observarán los resultados electorales nuevamente con el sistema de voto obligatorio. En consecuencia, ese es un factor que incidirá probablemente en los resultados electorales y que quizás pueda modificar algunos de los escenarios políticos actuales.

Seguidamente, destacó tres ideas centrales en esta propuesta, a saber, tratar de abordar la fragmentación, establecer la disciplina partidaria a los candidatos y en cómo se perfecciona la relación ejecutivo-legislativo.

Señaló que pareciera que todo está tratando de resolverse en este texto. No obstante, en lo que hay cierto consenso a nivel nacional en la urgencia de introducir cambios en el sistema político para dar mayor gobernabilidad.

A continuación, al analizar la norma transitoria del proyecto, se preguntó si la urgencia para modificar el sistema político es tan imperiosa. Sabemos que estas normas requieren siempre gradualidad para poder implementarse, pero, de todas maneras, si el objetivo es que sea algo rápido de aplicar, el plazo de 5 años para implementar el umbral definitivo sería un tanto extenso, por lo tanto, continuó, parece más razonable tener más tiempo de análisis y de debate respecto a estas temáticas.

Agregó que los autores de esta reforma han señalado que es minimalista y auto ejecutable. Con esta regla, adujo, dicha autoejecutabilidad no se dará por sí sola, ya que requerirá de modificaciones legales.

Enfatizó que el umbral no soluciona el problema de fondo, ya que la gran pregunta es por qué existen más de 20 propuestas políticas tan distintas para construir un Chile mejor. Y si son tan distintas, qué les impide encontrarse en ciertos puntos para fusionar partidos o, al menos, llegar a coaliciones más duraderas en el tiempo. Eso, le pareció, requiere un mayor análisis.

Respecto de la norma que se propone para los independientes, hizo presente que hay dos factores que son igualmente complejos.

El primero es qué ocurre con el candidato que renuncia o que se cambia de bancada luego de ser electo y que perdería el escaño.

Respecto de los candidatos independientes, opinó que requiere un abordaje más genérico para tratar de establecer un estatuto jurídico especial para ellos. Porque incluso hoy existen distintos tipos de candidatos y parlamentarios independientes. Hay candidatos independientes que compiten realmente con esa calidad, es decir, fuera de pacto y que logran un escaño, como el caso puntual de la senadora señora Campillay y los señores Bianchi.

Otra figura muy distinta son los independientes que van en lista o en los pactos patrocinados por partidos políticos.

Por lo tanto, a ambas figuras se les da un trato igualitario y esta normativa los trata de la misma manera y no deberían tener un tratamiento homogéneo. Esto, ciertamente, requiere una definición política y jurídica, pues se debe contestar cuál es el verdadero rol que se le quiere otorgar a las candidaturas independientes en el sistema político y, en consecuencia, cuáles son las sanciones que podrían sufrir en caso de modificaciones

posteriores a su elección. Así y todo, destacó que esto no logra alcanzar el objetivo concreto que se espera, que es mejorar la disciplina.

El independiente, aun cuando gane, ya sea afuera o adentro de lista, ingrese o no a una bancada, su comportamiento siempre puede ser distinto al de los militantes, porque siempre sentirá que goza de una libertad particular que le permite distanciarse o diferenciarse de sus compañeros de bancada. En consecuencia, no se logra el objetivo esperado: un comportamiento algo más predecible al momento de votar.

Por lo anterior, afirmó, que la pérdida de escaño no es una sanción que atemorice realmente a quienes están hoy en esa situación. Le pareció que es más interesante observar en el futuro la institución de la orden de partido. Esa regla generará nuevas preguntas, como en qué materias se pueden dar órdenes de partido. Qué sanción se establecerá si no las cumple, o quién llevaría a cabo la labor de determinar si hay o no ciertos grados de responsabilidad y qué sanción se aplicaría. Es decir, si queda a cargo la justicia partidaria interna con todas las debilidades que tiene en cuanto a la garantía del debido proceso, o externalizarla con las dificultades que ello igualmente implica.

A continuación, se refirió a la norma que establece que quien no alcance los porcentajes del umbral traspasa los votos a su compañero de lista o pacto. Respecto de esto, le pareció que no es algo que sea autoejecutable y que requerirá de una ley.

En relación a la normativa sobre la fusión y la federación de partidos, dijo que es un asunto complejo, aun cuando es una institución muy innovadora, a nivel de derecho comparado, cree que el problema no es que exista dicha propuesta, sino el momento en el que se puede ejecutar, que es 30 días después de la calificación de la elección. Es decir, *ex post* de una elección, lo que promovería la sobrevivencia de los partidos políticos, sin tener en cuenta una efectiva afinidad programática.

Hizo hincapié en que, si el objetivo es mejorar la relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo, hay otros mecanismos que se pueden explorar como la fiscalización, el sistema de urgencias, la iniciativa legislativa, entre otros.

Al concluir su presentación, solicitó que no se omita, como ocurre en esta propuesta, temas como la paridad, después del 2028, o las normas sobre el financiamiento de los partidos políticos y, en particular, evaluar la participación de las mujeres en política.

Seguidamente, **el señor Presidente de la Comisión** concedió el uso de la palabra a la abogada, exintegrante de la Comisión Experta Constitucional y **profesora de derecho, señora Antonia Rivas**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Luego, manifestó que en los últimos meses se ha retomado la discusión sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema

político y, como se ha visto, la mayoría de los análisis parecen apuntar hacia la fragmentación del sistema de partidos y la dificultad de construir acuerdos.

Junto a ellos se suman las críticas al “discolaje” y al transfuguismo político entre parlamentarios. Afirmó que el proyecto que hoy se discute, establece, en líneas generales, un umbral para los partidos políticos del 5% de los votos obtenidos a nivel nacional para poder acceder a escaños en la Cámara de Diputados, con una disposición transitoria para la próxima elección y, la pérdida de escaños, para quien renuncia al partido por el que fue electo.

Este proyecto, a su juicio, responde en parte a los problemas que enfrenta el sistema político y la democracia en nuestro país. Para algunos, es un primer paso acotado que enmienda ciertos elementos del sistema político-electoral. De esta manera, se reabre una discusión necesaria para la democracia en Chile.

La utilidad de este primer paso se dará en la medida que se pueda complejizar el diagnóstico, logrando así una mirada más amplia sobre el sistema político en su conjunto, y no solo sobre el sistema electoral. Porque el debate público se ha centrado en los problemas de coordinación horizontal entre los partidos y las autoridades, pero ha dejado de lado la idea representatividad y la capacidad que tienen los partidos de representar ideas.

Acotó que hoy se ven partidos débiles, con poca disciplina partidaria, con baja inserción territorial, que fomentan el personalismo o el caudillismo y no una representación realmente territorial. De esta manera, cualquier reforma al sistema político, para que tenga impacto, no puede limitarse al sistema electoral, sino que debe incluir la regulación de los partidos y su financiamiento. Se debe por tanto fortalecer a los partidos, su regulación, su existencia y no solo disminuir su número.

Enfatizó que un sistema político robusto y cohesionado requiere certeza sobre qué se quiere privilegiar, dónde se quieren poner los incentivos, en las personas que son candidatos o en los partidos políticos. Las reglas que tenemos y las que el proyecto lamentablemente no aborda plenamente, debilitan, a su juicio, a los partidos, generando incentivos para que sigan existiendo candidaturas individuales. En consecuencia, perdurará un sistema que fomenta el personalismo por sobre la coherencia partidaria.

Remarcó que el sistema electoral de listas abiertas o cerradas no bloqueadas, refuerza la idea del elector que vota por una persona de su preferencia, aunque en realidad está votando por un pacto electoral. Es por ello que recomendó hacer cambios que impacten realmente en el problema que supone el personalismo en la política. Por ejemplo, evaluar las listas cerradas o el fin de los pactos electorales. Respecto a la indisciplina partidaria, hay un alto porcentaje de parlamentarios que no están afiliados a ningún partido político, lo que hace muy complejo cualquier negociación.

Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos para lograr la coherencia en las votaciones de los miembros de los mismos partidos. El proyecto que se discute, plantea la expulsión por renuncia, pero no permite

solucionar el problema de un parlamentario que no vota en línea con su partido o el de los múltiples independientes. Por ello, con el fin de fortalecer la disciplina partidaria y los vínculos programáticos entre partido y ciudadanía, es recomendable evaluar con evidencia lo siguiente: permitir las órdenes de partidos excepcionales en concordancia con lo propuesto en el anteproyecto constitucional del 2023, de la Comisión Experta; la cesación en el cargo a parlamentarios que representen aquellos que hubieran renunciado, o que fueran expulsados de sus partidos con los debidos recuerdos adecuados del debido proceso, y eso implica también un fortalecimiento del Servel en cuanto a la administración de las elecciones y de lo que sucede al interior de los partidos.

Relevó la importancia de contar con una norma que regule las bancadas parlamentarias con el fin de ordenar el trabajo parlamentario, reforzar la disciplina partidaria y ordenar a los parlamentarios incluidos a los independientes electos por partidos e independientes, para que las bancadas se constituyan en un espacio obligatorio de articulación y organización política, y no solo de índole administrativa como es hoy. La constitución de bancadas fuertes puede llevar adelante los cambios que se requieren.

Destacó además que el sistema político chileno adolece de una brutal falta de representatividad. La última elección regional y local muestra que la participación de mujeres es muy baja, y sigue bajando. La ley de cuotas no ha funcionado y requiere una revisión. Indicó que la restricción a nivel de distrito ha generado estrategias donde los partidos envían a mujeres a ciertos distritos con menos probabilidades de éxito, lo que impacta negativamente la cuota.

Adujo que es fundamental volver a pensar en la paridad, que puede ser escalonada o progresiva, para permitir la participación de más de la mitad de la población. Además, en el mismo tenor de la Comisión Experta, se podrían poner nuevos mecanismos de participación que acerquen la política a las personas. Se necesitan partidos más fuertes que articulen y representen de manera sustantiva los ánimos sociales, con mecanismos que complementen la representación y la participación.

En este ámbito, añadió, se podría evaluar el establecimiento de la iniciativa popular o ciudadana de ley, los foros de deliberación, los plebiscitos comunales y regionales, las consultas ciudadanas y otras materias que podrían ser incorporadas en la participación. Respecto a la fragmentación indicó que el sistema enfrenta un aumento en el número de partidos, lo que se debería a la disminución de los requisitos para su formación y funcionamiento. Actualmente hay 22 partidos constituidos y seis en formación, lo que podría significar que el próximo año se presentaran 29 partidos a las elecciones parlamentarias.

Luego, agregó, que el umbral que se ha planteado en el proyecto de reforma constitucional, que también fue propuesto en la Comisión Experta, era parte de un acuerdo más grande, donde sólo en este tema se incluía el fortalecimiento de los partidos políticos, normas robustas de disciplina partidaria, el fortalecimiento del Servel, mecanismos de participación ciudadana y de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Actualmente, hay una cierta duda acerca de los posibles efectos del umbral propuesto, especialmente respecto a la falta de capacidad para combatir el personalismo, la fragmentación y la falta de disciplina. Precisó que podría ser un instrumento útil en la medida que haya un rediseño institucional más amplio.

Recordó, tal como se ha mencionado precedentemente, que el mecanismo del umbral quizás es inadecuado en sistemas de baja o media proporcionalidad. Además, nada impide que un partido que no alcance el umbral, vuelva nuevamente a constituirse en un par de regiones.

Puntualizó que un cambio significativo sería exigir que los partidos sean de carácter nacional o aumentar el número de regiones necesarias para su conformación. También se podría incrementar, por ejemplo, el número de firmas necesarias, para constituirlos, cifra que se debe concordar con el voto obligatorio. Adicionalmente, se pueden proponer normas constitucionales y legales al tenor de lo discutido en la Comisión Experta, sobre la formación de la ley y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, que incidan favorablemente en una colaboración recíproca.

Existe mucha experiencia y práctica parlamentaria acumulada que podría traducirse en cambios positivos para la tramitación de proyectos de alta complejidad. Por ejemplo, la agenda prioritaria del Presidente de la República, regular la frase prelegislativa, establecer comisiones bicamerales para las leyes periódicas, reformar el sistema de urgencias, permitir el patrocinio presidencial de mociones parlamentarias y viceversa, crear una oficina de finanzas parlamentarias.

En suma, la modificación al sistema político debe tener siempre en consideración la necesidad de resguardar los principios básicos de representatividad, gobernabilidad, coherencia programática, transparencia, control de cuentas, entre otros. Una reforma exitosa debe tomarse el tiempo para evaluar sus consecuencias, tener a la vista la evidencia, escuchar los pros y los contras, ponderar los principios en su justa medida, crear un paquete de medidas constitucionales como legales que permitan abordar el problema en su conjunto. Es importante abrir aún más el debate sobre este asunto.

Agregó que el fracaso de los procesos constituyentes no puede significar el cierre de discusiones relevantes, cuyo impacto es significativo en la democracia chilena.

Finalmente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, otorgó el uso de la palabra al **profesor de la Universidad de Chile, señor Andrés Dockendorff** quien agradeció la invitación de la Comisión.

Seguidamente, se refirió a los aspectos específicos de la propuesta de reforma constitucional. En primer lugar, afirmó que el debate tiene algunos supuestos. Uno, que existe una excesiva fragmentación del sistema de partidos y eso dificulta la coordinación. Pero se critica que esta reforma u otras reformas que se han discutido, no solucionan todos los

problemas del sistema político. Y si bien no lo solucionan, sí son una condición necesaria para poder reducir la fragmentación y con ello aumentar la probabilidad de que los gobiernos puedan aprobar parte de su agenda.

Un segundo supuesto, declaró, es el momento en que esta reforma se lleva a cabo. Se plantearon críticas de legisladores y académicos de que, frente a la cercanía de las próximas elecciones parlamentarias, no sería un momento adecuado para legislar. Manifestó que discrepaba de esa visión, pues nunca existe un momento ideal para hacer una reforma política y electoral.

Por último, resaltó que era muy importante el compromiso del Ejecutivo para que este proyecto avance. Las reformas electorales generalmente involucran una participación importante del Ejecutivo, más allá de que haya sido iniciada por parlamentarios y no por el gobierno.

Indicó, que el politólogo argentino, Eduardo Alemán, mostró el grado de fragmentación que se produce dependiendo del tamaño de los distritos en las candidaturas presentadas en 2021. Efectivamente, una magnitud óptima parece ser un número de 6. Lo que ilustra esto es que se baja el umbral de exclusión con la reforma del 2015, y eso produce dos tipos de efectos. Uno a nivel sistémico, pues aumenta la fragmentación del sistema de partidos, y otro a nivel individual.

Destacó que el sistema de partidos ha incrementado su fragmentación después de la reforma del 2015. En efecto, desde esa fecha se han creado la mitad de los 22 partidos que hoy existen. Es decir, tuvo un efecto en la referida fragmentación. Advirtió que la fragmentación es particularmente alta en la elección de los Cores, donde están las magnitudes distritales más altas. Adicionalmente, la reforma del año 2015 tuvo, como consecuencia, que a partir del año 2018 disminuyó el número de votos que requerían los parlamentarios para ser elegidos.

Antes, el promedio era de 30% para los diputados ganadores, y ahora es de un 9%. Es decir, tenemos legisladores más vulnerables. Puntualizo que esta reforma pretende también corregir ese efecto.

En cuanto al grado de personalización de la política, se aprecia un aumento del nivel de vulnerabilidad electoral de los diputados, y eso induce a una conducta más personalista, es decir, menos políticas públicas, más localismo, y una toma de posición probablemente más estridente. Es decir, se incrementa el individualismo a medida que tenemos legisladores electos con menos votos, y ese es un efecto que debe ser observado, si se piensa en la construcción de políticas públicas.

Respecto a la propuesta, advirtió que hay una corrección menor respecto de la combinación del umbral con listas abiertas. Si se aplica el umbral con listas cerradas no hay problema, pero se mantuvo el sistema de listas abiertas con umbral. Es necesario explicitó, pensar en algunas excepciones que se puedan incorporar como, por ejemplo, para evitar que los legisladores que sacan la primera mayoría en sus distritos, no se les

aplique el umbral, y eso supone buscar alguna fórmula de integración al parlamento.

Aplicando esta norma, habrían quedado excluidos los diputados Mirosevic y Calisto y la diputada Pamela Jiles. Estimó que se deben pensar algunas excepciones. Recordó que en la literatura comparada también existen otros casos donde sobre cierto porcentaje de votación personal se permite a ese candidato ingresar a la asamblea legislativa.

Aseveró que existen disposiciones bien pensadas en el proyecto como, por ejemplo, la aplicación del umbral a los independientes que vayan en las listas partidarias. Esa es una innovación para estructurar de mejor forma la disciplina parlamentaria y el funcionamiento de la legislatura. Detalló que en las elecciones del 2021 se presentaron más de 350 candidaturas bajo esta figura de independientes en listas y lograron ocupar un porcentaje importante de los diputados electos.

Igualmente, el proyecto dispone que se pierda el escaño para los legisladores independientes que comienzan a militar en un partido distinto al que había declarado su candidatura. Dicha modificación le parece que va en la línea correcta.

Luego, se refirió a dos aspectos que se deben mejorar en la disposición transitoria. En primer lugar, se establece que en el año 2025 los partidos que alcancen un 4% de los votos o que sumen 4 legisladores entre diputados y senadores, incluyendo los que no van a la reelección ese año, van a poder mantenerse. Este artículo transitorio le parece laxo y permisivo y difiere los efectos de la norma permanente para el año 2029. En ese sentido, se mostró partidario de acortar un poco esos plazos.

Añadió que la norma transitoria permite a los partidos fusionarse o formar federaciones, cuestión que después la ley regulará. A su juicio, esto puede ser un subsidio para los partidos más pequeños que terminen difiriendo en exceso el efecto de esta reforma. Opinó que las federaciones son como pactos electorales en tiempos de paz. Entonces, se debe pensar bien si es o no una buena idea.

Viendo una simulación con la aplicación de distintos umbrales se aprecia efectivamente que la exigencia de un 4% es más permisivo. Dijo entender la lógica política que está detrás de esta disposición, que es la de su viabilidad, pero, debe reflexionarse sobre el punto, especialmente respecto de la formación de posibles federaciones.

Agregó que, quizás por técnica legislativa no se incorporó en este proyecto las reglas de formación de partidos. Dijo que las actuales disposiciones son demasiado permisivas. Existen partidos políticos que se constituyen en algunas regiones, sólo porque la ley lo permite. Hoy existen siete partidos que tienen presencia en cinco o menos regiones.

Lo anterior significa que, en muchas regiones, hay partidos que sólo existen porque reunieron las firmas en tres regiones contiguas, y que son las que tienen menos habitantes. Este es un punto que se debe analizar

con cuidado y relacionarse con la nacionalización del sistema de partidos de la que se habló precedentemente. Esto se solucionaría, indicó, con cambios menores a los artículos 3° y 4° de la ley N°18.603 orgánica constitucional de partidos políticos.

Aludió, finalmente, a una crítica reciente respecto a que este proyecto de ley podría incidir en la representatividad del Congreso en el futuro. Manifestó que esa crítica es errada por una razón muy simple. Cuando existe una legislatura demasiado fragmentada, los gobiernos realizarán menos cosas y cumplirán menos con el mandato popular. Y, precisamente, ese es el problema al que atiende este proyecto de reforma constitucional. En ese sentido, concluyó, este proyecto avanza en la dirección correcta.

Finalizadas las exposiciones, **la Honorable Senadora señora Pascual** comentó algunos aspectos de las intervenciones de los expertos. Consignó que en varias se hacen comentarios más allá de la propuesta redactada en específico, puesto que las argumentaciones reducen fenómenos que son multicausales a unidireccionales. No obstante, se observan opiniones bien distintas, cuando se trata de solucionar el problema que plantea esta iniciativa.

Insistió que la moción genera una propuesta muy unidireccional, en términos de que la fragmentación partidista sólo tiene su causa en el sistema proporcional y que, por tanto, la única manera de resolverlo es con el establecimiento de un umbral. Destacó que, no sólo a partir de las exposiciones recibidas, sino que también teniendo en cuenta un estudio del CEP, se puede constatar que la introducción de umbrales en el sistema político electoral, crea problemas.

Agregó que ha quedado claro que el mecanismo de los umbrales funciona adecuadamente con distritos grandes, o sea, con mayor cantidad de parlamentarios a elegir y con listas cerradas y bloqueadas, En esos países el sistema de partidos políticos efectivamente es más fuerte. Hizo hincapié que nuestro sistema electoral es mucho más complejo que la propuesta en análisis no se hace cargo de ese fenómeno.

Manifestó su duda respecto de la idea de que esta reforma estaría bien encaminada, puesto que sería autoejecutable. Sin embargo, hay quienes sostienen que no lo sería, por la disposición transitoria y por la fecha en que entraría en vigor. Hizo presente que se podría estar elevando a rango legal una característica del sistema electoral que luego requerirá una modificación normativa. Por lo tanto, quizás se podría establecer la idea del umbral, pero no su porcentaje, el que debería ser fijado por el legislador.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, solicitó al señor Dockendorff que se refiera a lo señalado en cuanto a que se requiere el compromiso de los gobiernos de turno para impulsar iniciativas de reformas al sistema político. Al respecto, dijo que más bien son decisiones que se impulsan estructuralmente y que tienen la virtud de que no son para beneficio de la coalición de turno, sino

más bien para las venideras. Hay, en esta propuesta, un desprendimiento de los autores para producir mejoras hacia el futuro en el sistema político.

En segundo lugar, solicitó a las expositoras señoras Sánchez y Rivas que se refirieran a cómo fue el debate de los puntos que toca el proyecto de reforma constitucional, en el seno de la Comisión Experta.

Igualmente, aprovechó de valorar que la discusión se haga donde tiene que hacerse y no mediante descalificaciones, proferir lugares comunes o buscar beneficios particulares. Más allá de todas las dificultades y fracasos que hubo en ambos procesos constitucionales, la discusión de los expertos en el proceso del anteproyecto constitucional que se elaboró, dio luces de una real capacidad de entendimiento.

A continuación, **el señor Presidente de la Comisión** concedió el uso de la palabra a la **profesora de derecho, señora Leslie Sánchez**, quien sostuvo que lo expresado por la Senadora señora Pascual es cierto. En el debate de la Comisión Experta se tuvo mucho cuidado de no incorporar, en las reglas constitucionales, elementos del sistema político que debieran estar regulados de forma infraconstitucional.

Consignó que habría un umbral. Efectivamente, eso se conversó mucho. Por eso es que dicho punto en el anteproyecto de la Comisión Experta quedó en las normas transitorias.

Esta reforma resulta ser muy específica, dado que el sistema político es complejo, multifactorial y requiere mirar el sistema electoral, el sistema de partidos, incluso el régimen político y el de gobierno, el tipo de votos y los pactos electorales. Consignó que no es lo mismo hablar de presidencialismo, parlamentarismo, con todas las particularidades que estos han desarrollado en sus determinadas zonas geográficas. En dicha instancia, se pudo revisar todo, y aunque no había hoja en blanco como en el primer proceso, existían bases, que sin problemas permitieron que se abordaran muchas temáticas.

Por ello, fue más fácil, pues se podían equilibrar y ponderar todos estos factores para diseñar algo coherente. La mayor dificultad que tienen las propuestas de reformas constitucionales, cuando son concretas y específicas como esta, es que se omiten otros factores. Y eso hace que sea complejo estructurar un sistema político consistente.

Sin embargo, dijo entender el sentido de realidad, y que esto se trata de llegar a acuerdos.

Hizo presente que podría darse una revisión a esta propuesta, de carácter minimalista, pero que debiera poder extenderse y considerar otras temáticas. Esto requiere, argumentó, una mirada holística del sistema político para ofrecer una propuesta que llegue a un objetivo compartido.

A continuación, **el señor Presidente de la Comisión** concedió el uso de la palabra a **la profesora de derecho, señora Antonia Rivas**, quien acotó que hay dos temas relevantes en lo que señalaba la Senadora señora

Pascual. Hay que abordar el sistema político en su multicausalidad y en sus diversos factores, hay que pensarlo, y así también se hizo en la Comisión Experta con un texto constitucional, pero que a la vez tiene un correlato legal que es importante abordarlo. Señaló que no se puede ver el tema del fortalecimiento de los partidos políticos si no se innova en la ley de partidos políticos.

Si bien el techo acá es una reforma constitucional, para que esto sea efectivo debe haber una coherencia normativa interna y que sea un árbol cuyas raíces estén establecidas claramente y que se pueda ir examinando qué corresponde al ámbito constitucional o legal. En ese sentido, sugirió realizar una discusión un poco más amplia, para encontrar la mejor solución para nuestro sistema político.

Añadió que acá se ha escuchado a expositores que argumentaron con vehemencia en favor de la existencia de un umbral y otros que han refutado con fuerza su existencia. Por lo anterior, sostuvo que era importante calibrar esos efectos y buscar el logro acuerdos y de avances hacia un sistema político de consensos, que represente ideas distintas y partidarias. La Comisión Experta examinó todos los espectros del sistema político y se logró llegar a acuerdos.

Definitivamente, una de las cosas más relevantes es la mirada integral al marco político e institucional. Por ello, es importante poner más elementos sobre la mesa en esta reforma para que se pueda negociar y se pueda efectivamente vislumbrar cuáles son las distintas alternativas. Cuando hay un empate se debe obligatoriamente negociar y llegar a acuerdos. Eso es algo que se ha dicho poco.

La invitación entonces, connotó, es a poner más elementos sobre la mesa y a buscar cuál es el objetivo de la reforma. Si se busca tener menos partidos o se busca mejorar la coordinación y colaboración entre sistemas, y tener finalmente un sistema político que sea más gobernable sin sacrificar la representatividad.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Pascual** señaló que la paridad de género ha funcionado adecuadamente donde se ha establecido. Lo que ocurre, argumentó, es que no hay criterio de paridad en las elecciones municipales ni en las de los gobiernos regionales.

Se aumentó la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados y en el Senado. Lo que ocurre es que para los consejos municipales y para los consejos regionales no existe el mismo criterio. Por lo tanto, es necesario examinar si ese tema se aborda en ésta o en otra iniciativa.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, otorgó el uso de la palabra al **profesor de la Universidad de Chile, señor Andrés Dockendorff**, quien destacó que lo aseverado por la Senadora señora Pascual es correcto. Hay otros factores que también contribuyen a que los sistemas de partidos se fragmenten. El fraccionamiento había empezado en la primera administración de la expresidenta de la

República, señora Bachelet. De hecho, dijo, en esa época se comenzó a hablar del “discolaje”.

Pero, en general, la ciencia política ha demostrado, con evidencia empírica muy concluyente, que los sistemas de mayor proporcionalidad que distribuyen más escaños por distrito, producen más fragmentación. Ese parece ser el caso chileno actual.

Respecto a la pregunta que hacía el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti, sobre el compromiso del gobierno, destacó que, a su juicio, y a partir de la experiencia comparada, dicha participación es muy importante. Por eso, insistió, este tipo de reformas requieren la participación activa de los Ejecutivos.

Finalmente, señaló que la reforma tiene un efecto sistémico. Su objetivo es mejorar el funcionamiento del sistema político o contribuir a ese propósito.

VOTACIÓN IDEA DE LEGISLAR

Concluido el estudio en general de este proyecto de reforma constitucional, el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti, puso en votación la idea de legislar del proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental en lo relativo al sistema político y electoral (Boletín N° 17.253-07), refundido con el proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de incorporar cambios en el sistema político y electoral (Boletín N° 17.298-07).

La Comisión, por la mayoría de sus integrantes, aprobó en general esta iniciativa. Se pronunciaron a favor los Honorables Senadores señoras Ebensperger y Núñez, doña Paulina y señor De Urresti. Se manifestó en contra la Honorable Senadora señora Pascual.

Al fundamentar su voto, **la Honorable Senadora señora Pascual** hizo presente que, de todas las exposiciones oídas, no resulta evidencia suficiente que respalde el diagnóstico que la moción realiza y tampoco la respuesta que da a los fenómenos que se quieren abordar, como son, la indisciplina partidaria, la poca colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento, la fragmentación partidaria, los procesos de profundo individualismo y personalismo en la política, la no respuesta de la legislación a las demandas de la ciudadanía, etcétera.

Le pareció que la moción aborda de manera muy acotada el problema descrito y que, por lo tanto, votaba en contra de la idea de legislar.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Núñez** argumentó su voto a favor, manifestando que si hay algo que ha sido letal para la gobernabilidad del país es, precisamente, que a quien ha sido elegido para gobernar el país no ha tenido la posibilidad de construir mayorías.

Agregó que esta reforma abre, al menos, un espacio para que se puedan construir, y de esta forma que los Gobiernos no tengan que entenderse con parlamentarios díscolos. No resulta razonable que se incline la balanza por uno o dos votos aislados. Es necesario construir grandes y ordenadas fuerzas políticas en ambas cámaras legislativas, las que, en definitiva, representan a la mayoría de la ciudadanía.

De esa manera, continuó, se podrá fortalecer la representación de las personas en las cámaras, y sancionar a quienes se alejan de los principios políticos por los que fueron elegidos.

Añadió que esta no será la última reforma que habría que hacer en este ámbito y echó de menos el tema de cuota y de la participación de mujeres, para poder equipararla en el Congreso Nacional.

A su turno, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** indicó que, si bien es una iniciativa acotada, es extraordinariamente urgente y necesaria para comenzar a reformar el sistema político de nuestro país y que, en definitiva, tanto el umbral como las normas sobre disciplina permitirán que la política, y particularmente en el Congreso Nacional, se acerque y represente, de mejor manera, las necesidades y la visión de la ciudadanía.

Finalmente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, recordó que esta reforma arranca del trabajo que realizaron 24 expertos que concurrieron a discutir, sin estridencia ni grandilocuencia y con rigurosidad, un cambio para mejorar nuestro sistema político. Destacó que aportaron un texto y un conjunto de elementos que permitieron a este país, al menos en el ámbito del sistema político, alcanzar un acuerdo.

Añadió que hoy la realidad política es devastadora desde el punto de vista del fraccionamiento, de la atomización y de una serie de elementos que claramente atentan contra la estabilidad institucional del país y que debilita los programas de gobierno, y de quien los encabeza.

En segundo lugar, declaró que esta iniciativa tiene la virtud de que no beneficia al gobierno de turno y ni siquiera al próximo gobierno, sino que es un proyecto que genera un desprendimiento de parte de quienes lo discuten y aprueban en favor de quienes vendrán. Se está legislando para una mejor política, para una mejor situación futura.

Agregó que independiente de lo valorable de cada una de las opiniones legítimas en el ámbito académico y político, el análisis de la fragmentación y proliferación de partidos, de emprendimientos personales y del transfuguismo, que implica ser electo por un partido y terminar en otra coalición, es algo devastador para el sistema político y es ante ese diagnóstico común que se debe buscar un proyecto de mínimos.

Ese consenso de mínimos, es una reforma constitucional que surge de un acuerdo en que se ha buscado la mayor transversalidad, y que

ha sido mejorado y corregido por el debate pre legislativo, y que pretende que no sea sólo un ejercicio intelectual o académico.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En mérito del acuerdo antes reseñado, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación en general del siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

1. Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, en el artículo 47:

“El Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá actualizar, cada diez años, la asignación de los escaños de diputados entre los distritos establecidos, de acuerdo con el procedimiento y en los plazos establecidos en la ley orgánica. En ningún caso dicha actualización podrá significar una modificación al número de diputados.”.

2. Agrégase el siguiente artículo 51 bis, nuevo:

“Artículo 51 bis. Sólo los partidos políticos que alcancen al menos el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, tendrán derecho a participar en la atribución de escaños en dicha Cámara. Esta regla no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente elegidos en dicha elección parlamentaria y los senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección. Los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños, conforme a las reglas anteriores, se asignarán a los partidos políticos del pacto que sí cumplan con los requisitos para integrar la Cámara de Diputados, de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos en el respectivo distrito electoral.

A los independientes que integren una lista de un partido se les aplicarán las reglas del inciso anterior.

El cálculo de los porcentajes señalados se hará según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

No será procedente la declaración de las listas conformadas solamente por candidatos independientes.

La ley determinará los requisitos para formar y disolver un partido político y demás normas para que puedan llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento público para su funcionamiento ordinario y para las campañas electorales. Sus ingresos sólo podrán ser de origen nacional y en caso alguno podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas distintas del Fisco. Su contabilidad deberá ser pública.”

3. Agrégase los siguientes incisos noveno, décimo y undécimo, nuevos, en el artículo 60, pasando el actual inciso noveno a ser duodécimo:

“Cesará en su cargo el diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado su candidatura. Asimismo, quedará impedido de jurar el diputado o senador electo que desde el día de su elección incurriere en dicha causal.

Cesará también en el cargo el diputado o senador independiente que, elegido en la lista de un partido político, comience a militar en un partido distinto al que declaró su candidatura o renuncie al Comité Parlamentario del partido político que la haya declarado. En el primero de estos casos, el diputado o senador independiente quedará impedido de jurar.

El diputado o senador que se encuentre en alguna de las situaciones descritas en los dos incisos anteriores será reemplazado por el ciudadano que señale el partido político que hubiere declarado su candidatura.”.

4 .- Disposición transitoria.- Excepcionalmente, y sólo para la elección parlamentaria del año 2025, podrán tener representación parlamentaria los partidos políticos que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional o tener escaños suficientes para sumar como mínimo cuatro parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente electos en dicha elección parlamentaria y los senadores en ejercicio que hubieren sido electos por dichos partidos políticos, que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección.

Podrán obtener escaños de la forma señalada anteriormente, y sólo para la elección parlamentaria del año 2025, los partidos políticos que, habiendo concurrido en una misma lista o pacto electoral, no hubieren alcanzado individualmente el umbral referido en el inciso anterior, en la medida que se fusionen con el partido político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado. Para ello, deberán fusionarse con el partido político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado. También podrán ser parte de una federación de partidos políticos según se regule en la ley.

El proceso de fusión de los partidos políticos a que se refiere el inciso anterior se deberá iniciar, en todo caso, dentro de los treinta días

posteriores a la fecha de la calificación realizada por el Tribunal Calificador de Elecciones.”.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días 9, 11, 16 y 18 de diciembre de 2024 y, 7 de enero de 2025, con la asistencia de los Honorables Senadores señoras Luz Ebensperger Orrego, Paulina Núñez Urrutia y Claudia Pascual Grau y señores Pedro Araya Guerrero y Alfonso De Urresti Longton (Presidente).

Sala de la Comisión, a 7 de enero de 2025.


RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental, en lo relativo al sistema político y electoral.

(Boletines N^{os}. 17.253-07 y 17.298-07, refundidos)

- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Disminuir la fragmentación política en el Congreso Nacional mediante la exigencia de que los partidos políticos deben obtener un porcentaje de votos a nivel nacional para que sus candidatos puedan acceder a escaños parlamentarios, y sancionar con la pérdida del cargo al diputado o senador que renuncie al partido político que declaró su candidatura.
- II. **ACUERDOS:** Aprobada la idea de legislar por mayoría de votos (3x1). Se pronunciaron a favor los Honorables Senadores señoras Ebensperger y Núñez y señor De Urresti. Votó en contra la Honorable Senadora señora Pascual.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de un artículo único, que se divide en 4 números diferentes.
- IV. **NORMAS DE QUORUM ESPECIAL:** Esta iniciativa debe ser aprobada con el voto a favor de los de los cuatro séptimos de los diputados y Senadores en ejercicio.
- V. **URGENCIA:** Sin urgencia.
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger y señores Galilea, Lagos y Saavedra (Boletín N° 17.253-07) y la Moción de los Honorables Senadores señora Paulina Núñez y señores Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, Iván Flores y José García que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de incorporar cambios en el sistema político y electoral (Boletín N° 17.298-07), refundidos.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primero.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** No hay.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 3 de diciembre de 2024 (Boletín N^a 17.253-07) y 12 de diciembre de 2024 (Boletín N° 17.298-07)
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Artículos 18, 47, 51 y 60 de la Constitución Política de la República.
- Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.
- Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

Valparaíso, 7 de enero de 2025.



RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

ÍNDICE

OBJETIVO DEL PROYECTO.....	2
CONSTANCIAS.....	2
NORMAS DE QUORUM ESPECIAL.....	2
ASISTENCIA.....	2
ANTECEDENTES.....	3
ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE.....	6
DISCUSIÓN EN GENERAL.....	7
TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.....	88
ACORDADO.....	90
RESUMEN EJECUTIVO.....	91
ÍNDICE.....	93