**TEMAS PÚBLICOS**
www.lyd.org
Nº 1615 - 2
26 de octubre de 2023
ISSN 0717-1528

# NUEVA CONSTITUCIÓN: OPORTUNIDAD INÉDITA PARA MEJORAR EL SISTEMA POLÍTICO

- Las innovaciones propuestas en materia de sistema político constituyen uno de los ejes más fundamentales de la propuesta constitucional.
- Contenidos tales como la reducción de la magnitud de los distritos electorales; la disminución del número de parlamentarios; normas anti-fragmentación, como el umbral del 5% para el acceso al escaño; el establecimiento de requisitos más estrictos para el acceso al financiamiento público de partidos políticos y normas que robustecen la representación política permitirán configurar un sistema político más eficaz, que contribuya a despejar la inestabilidad política e institucional.
- La propuesta de nueva Constitución ofrece una oportunidad inédita de modificar aspectos estructurales de nuestro sistema político y electoral, pues, dados los intereses involucrados, difícilmente una reforma de este tipo pueda darse en el Congreso, debido a la resistencia de los incumbentes a modificar las reglas en virtud de las cuales han sido electos.

Una de las materias esenciales de toda Constitución es la definición de su sistema político, lo que comprende la articulación entre tres subsistemas interdependientes: la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el sistema electoral y el sistema de partidos[1] es lo que usualmente se conoce como la "sala de máquinas" de la Constitución[2]. Su regulación está atada al constitucionalismo en cuanto doctrina política, razón por la cual el politólogo italiano Giovanni Sartori ha señalado que "una Constitución sin Declaración de Derechos sigue siendo una Constitución, mientras que una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura del gobierno no es una Constitución"[3].

[1] Hube, C., González, N., y Ramírez, J. (2023). Sistema político chileno: ¿hacia dónde avanzar?, en Hazbun, P. y Varela, P. (Eds.). *Lecciones Constitucionales: reflexiones sobre un proceso fallido y propuestas para el debate.* Ediciones LyD, Santiago, Pp. 101-131.

[2] Gargarella, R. (2019). El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la constitución. En Riberi, P. (Ed.) *Fundamentos y Desafíos de la Teoría Constitucional Contemporánea.* Universidad Nacional Autónoma de México.

[3] Sartori, G. (2016). Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados.

ISSN 0717-1528

En esta materia, el proceso constitucional en curso marcó una diferencia sustancial con el proceso anterior, dando por superada la discusión sobre el régimen de gobierno -presidencialismo o parlamentarismo- y la naturaleza -unicameral o bicameral- del Poder Legislativo[4], poniendo esta vez, un énfasis adecuado en la búsqueda de medidas que se hagan cargo de las reales debilidades de nuestro sistema político.

De este modo, las innovaciones propuestas en esta materia constituyen uno de los ejes más fundamentales de la propuesta constitucional, pues su implementación permitiría dotar de gobernabilidad a un sistema político sumamente fragmentado, pero, sobre todo, porque difícilmente estos cambios serían logrados por la vía legislativa.

**ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA AL SISTEMA POLÍTICO: AHORA O NUNCA**

Cambiar las reglas electorales en virtud de las cuales los actores políticos incumbentes han sido seleccionados nunca ha sido ni será fácil[5]. De hecho, la literatura documenta que en los últimos 50 años sólo se registraron 14 reformas electorales de largo alcance en el mundo[6]. Sin ir más lejos, la última reforma electoral, que reemplazó el sistema electoral binominal por uno proporcional en nuestro país, fue un proceso de larga duración que debe entenderse como un continuo desde el año 1990 a 2015: 25 años, durante los cuales se presentaron una veintena de iniciativas legislativas de reforma electoral, fracasando todas ellas -por múltiples razones-, con la excepción de la reforma de 2015.

En ese contexto, la ventana de oportunidad que se abre con el presente proceso de cambio constitucional de modificar aspectos estructurales de nuestro sistema político y electoral, sea probablemente, inédita. El órgano constitucional a diferencia del Congreso Nacional tiene, por diversos motivos, la capacidad de abstraerse de los intereses de corto plazo, y propuso un nuevo sistema electoral que satisface la

[4] El artículo 154 de la Constitución vigente, que regula las bases institucionales y fundamentales que deben estar contenidas en la propuesta de nueva Constitución, señala que: "7. Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí: a) Poder Ejecutivo, con un jefe de Gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público; b) Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas; y c) Poder Legislativo bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y Diputadas, sin perjuicio de sus atribuciones y competencias en particular".

[5] Birch. S (2011). Electoral Malpractice. Oxford University Press on Demand.

[6] Katz, R. (2005). Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?. En *The Politics of Electoral Systems* Michael Gallagher (ed.), Paul Mitchell (ed.). Oxford University Press.

ISSN 0717-1528

demanda por un mejor sistema político. Adicionalmente, uno de los aspectos a resaltar del proceso de reforma propuesto, es que, a efectos de soslayar la tentación del incumbente regulador a fortalecer su posición dominante en futuros diseños electorales, el Consejo Constitucional y la Comisión Experta han planteado que sea el Servicio Electoral, órgano autónomo, técnico e independiente quien elabore una propuesta de redistritaje sobre la base de criterios objetivos, públicos y conocidos. Una innovación, a todas luces, destacable y que se ajusta a las mejores prácticas en materia de procesos de reforma electoral.

**CAMBIOS AL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL: INNOVACIONES SOBRE LA BASE DE UN DIAGNÓSTICO COMPARTIDO**

La propuesta de nueva Constitución, en esta materia, se funda en un diagnóstico que es compartido: que la alta fragmentación -y atomización- de nuestro sistema político ha provocado un deterioro en la gobernabilidad y estabilidad política; que la falta de mecanismos de coordinación y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo dificulta dar respuesta a las necesidades ciudadanas; que el Congreso Nacional se encuentra en una posición más debilitada que el Gobierno, por la asimetría en su capacidad técnica, y que la existencia de un conjunto de prácticas (el irrespeto a materias de iniciativa exclusiva, urgencia en la tramitación de proyectos de ley) ha desnaturalizado ciertos procesos e instituciones[7]. En una primera etapa, la Comisión Experta propuso una serie de medidas destinadas a hacerse cargo de estas falencias, pero sin aventurarse en tomar mayores definiciones sobre el sistema electoral. Llegado el turno del Consejo Constitucional, éste logró ir más allá e introducir algunas normas que pueden tener un efecto más significativo.

Entre los principales elementos de la propuesta constitucional relativos al sistema electoral, ya aprobada por el Consejo Constitucional, podemos señalar los siguientes:

**1. Reducción del número de diputados y de la magnitud distrital.**

Sin duda, uno de los temas que más debate suscitaron al interior del Consejo Constitucional, fueron las enmiendas que proponían la disminución en el número de diputados y de escaños por distritos. Tras un extenso debate y diferentes alternativas presentadas, la propuesta de nueva Constitución aprobada por el Consejo plantea reducir el número de diputados de 155 a 138 y que en cada uno de los distritos plurinominales de la Cámara Baja se elijan entre 2 y 6 escaños de acuerdo a un sistema previamente establecido por la ley electoral.

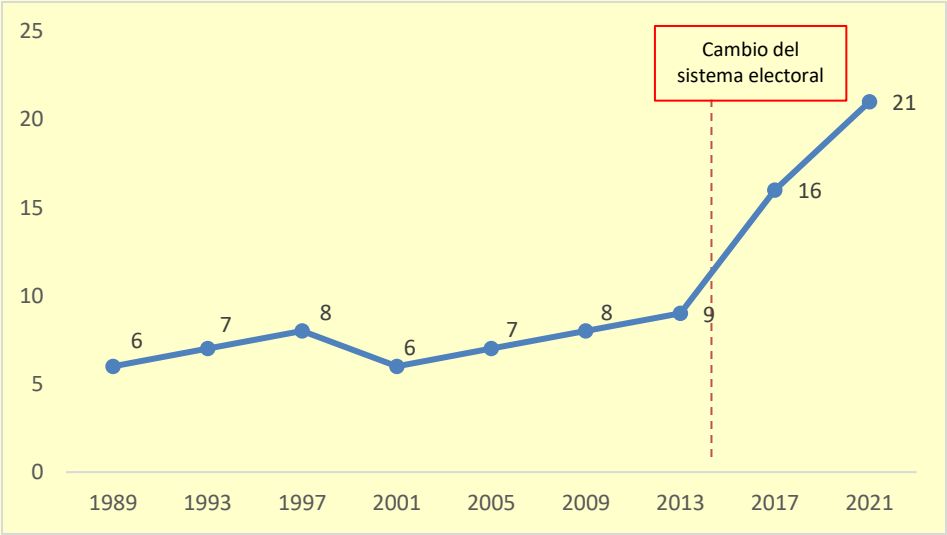
[7] Ver Fundamento iniciativa aprobada en general relativa al Capítulo IV del Congreso Nacional, suscrita por los integrantes de la subcomisión sobre Sistema Político, Reforma a la Constitución y Forma de Estado.

ISSN 0717-1528

Independientemente del guarismo, hay fundadas razones para justificar una reducción en el número de parlamentarios, así como para reducir la magnitud distrital (número de diputados que se eligen por distrito). En primer lugar, esta propuesta tendría como efecto práctico acercar la política a los ciudadanos, sobre todo, en aquellos distritos que hoy eligen a 8 representantes, pues recordemos que, bajo las normas vigentes, en cada distrito se pueden elegir entre 3 a 8 escaños. Al haber menos representantes por distrito también se facilita la identificabilidad electoral y la rendición de cuentas. La medida, evidentemente posibilitaría menores niveles de fragmentación política, toda vez que, el número de electores a elegir por unidad electoral es el principal determinante de la fragmentación del órgano legislativo. En efecto, previo a la implementación del sistema electoral proporcional para la Cámara de Diputados en 2015 durante el segundo mandato de la Presidenta Bachelet, el número promedio de partidos políticos era de 7, mientras que, actualmente hay 21 partidos.

**CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA ELECTORAL DE 2015, SE PRODUJO UN SIGNIFICATIVO AUMENTO DEL NÚMERO DE PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA**

**Gráfico N°1: Número de Partidos Cámara de Diputados 1989-2021**




Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servel

Finalmente, países como Italia han avanzado en la dirección de reducir su número de parlamentarios, a la par que, en Alemania, también se aprobó poner coto a la continua expansión de su Parlamento, decisión que hoy es revisada por la Corte Constitucional.

ISSN 0717-1528

**2. Umbral del 5% para acceder a escaños en la Cámara de Diputados.**

Recogiendo una propuesta emanada de la Comisión Experta, el Consejo aprobó el requisito de un umbral equivalente al 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional para el acceso a escaños en la Cámara de Diputados, a menos que el partido tenga escaños suficientes para sumar 8 parlamentarios en el Congreso Nacional. Esta norma apunta en la dirección correcta y contempla excepciones, tal como se hace en otros países. Cabe destacar, además, que, a fin de dar cierta gradualidad en su implementación, el Consejo optó porque en la primera elección después de entrar en vigencia la nueva Constitución, el umbral sea de un 4% o 4 parlamentarios. Asimismo, los partidos de una misma lista podrían fusionarse para alcanzar el umbral requerido.

**3. Medida anti pymes políticas.**

Otra medida valiosa para desincentivar la fragmentación propuesta por el Consejo Constitucional, es aquella que dispone que en las elecciones de diputados, el reembolso de recursos públicos que proceda a los candidatos -que pertenezcan a partidos políticos y aquellos independientes que vayan en un pacto o subpacto-, una vez finalizado el proceso electoral, procederá sólo si los partidos políticos hubieran obtenido al menos el 1% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en la elección de diputados respectiva.

La experiencia reciente ha mostrado que distintos liderazgos han usufructuado del sistema de financiamiento público a la actividad política para, en lugar de proponer un proyecto sólido, se podría decir que solventan "empresas" políticas que únicamente han tenido un costo para nuestra democracia a través del aumento de la fragmentación política.

**4. Fortalecimiento de los partidos políticos.**

La propuesta crea -a iniciativa de la Comisión Experta- un nuevo capítulo denominado "Representación política y participación", en el que se elevan a rango constitucional algunas normas relativas al sistema de partidos[8], reconociendo el importante rol que los partidos juegan en esta. Entre otras cosas, se definen las características del sufragio -estableciendo su carácter obligatorio a nivel constitucional-; las bases de nuestro sistema electoral y de partidos y el pluralismo político, estableciendo que los partidos u organizaciones cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los

[8] Muchas de ellas reconocidas en la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (N°18.603). Por ejemplo, se eleva a rango constitucional la disposición que señala que los partidos son "instrumento fundamental para la participación política democrática" (Art. 1), agregando que también lo son "para canalizar la participación ciudadana a través de los mecanismos que establece esta Constitución y la ley". Disponible en: https://bcn.cl/2fdrn

ISSN 0717-1528

principios básicos del régimen democrático, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella, serán declarados inconstitucionales.

Además, en la línea de fortalecer los partidos políticos -y también contribuyendo a la disminución de la fragmentación-, se prohíben la declaración de las listas conformadas solamente por candidatos independientes y se contempla la pérdida del escaño para el parlamentario que renuncie a su partido político.

**5. Mecanismos de participación ciudadana.**

Por otra parte, bajo el supuesto de oxigenar y revitalizar nuestra democracia representativa, la propuesta contempla novedosos mecanismos de participación ciudadana, entre los que encontramos: (1) iniciativas ciudadanas de ley, (2) mecanismos de participación en el proceso de formación de la ley, (3) foros de deliberación ciudadana, (4) plebiscitos regionales y municipales y (5) consultas sobre prioridades presupuestarias regionales y municipales. En el caso de las iniciativas ciudadanas de ley, cabe destacar que se eliminó la iniciativa derogatoria de ley, quedando las iniciativas ciudadanas de ley circunscritas a la proposición de normas para su posterior debate en sede legislativa, con una serie de resguardos tanto de fondo (i.e. no puede tratarse de materias de iniciativa exclusiva presidencial ni de reforma a la Constitución) como de forma (i.e. requiere la firma de cien personas y el apoyo de entre un 4 y un 6% del último padrón electoral).

Por lo tanto, del estudio detallado de estas herramientas notamos que son -en su gran mayoría- instancias consultivas que buscan informar el debate democrático otorgándole mayores espacios a la ciudadanía, pero siempre dentro del marco de una democracia representativa en donde los partidos políticos son los principales interlocutores entre las personas y el Estado.

**6. Paridad de salida transitoria.**

Sin perjuicio de las medidas recién descritas, resulta cuestionable la aprobación de la paridad de salida en la elección del Congreso Nacional. Pese a que se aprobó la misma disposición emanada de la Comisión Experta, que establece una paridad de salida transitoria (para las dos primeras elecciones después de entrar en vigencia la nueva Constitución) y con una proporción de no más de 60% a uno de los dos sexos, en efecto, tal como plantea el informe de la Comisión de Venecia, la paridad lesiona los fundamentos de la democracia representativa liberal[9]. Asimismo, la paridad infringe principios como la igualdad del voto y la lógica de que la representación se basa en

[9] Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Opinión sobre la Reforma Constitucional de 2023, p. 17.

ISSN 0717-1528

idearios y no conforme a la mera adscripción a categorías colectivas de corte identitario. De este modo, reforzar esquemas de cuotas de candidaturas femeninas, junto a más y mejores incentivos económicos a la presentación y electividad de mujeres en el Congreso Nacional, resultan fórmulas más idóneas y compatibles con nuestra democracia[10].

Es de esperar, que en el mediano plazo la ciudadanía adquiera conciencia de la afectación a la justicia electoral y a la democracia representativa que implica toda forma de distorsión o corrección de salida a las preferencias ciudadanas. Para que así, la norma transitoria no pase a ser una disposición de carácter permanente.

## CONCLUSIÓN

La propuesta de nueva Constitución se presenta como una gran oportunidad para introducir las necesarias modificaciones que requiere nuestro sistema político, especialmente aquellas que apuntan a disminuir la excesiva fragmentación que existe hoy en el Congreso Nacional, en pos de asegurar mayor gobernabilidad, y de robustecer la democracia representativa. En ese sentido, medidas como la reducción del número de parlamentarios, disminución de la magnitud distrital, un umbral mínimo para acceder a escaños o robustecer a los partidos políticos van en la dirección correcta.

[10] Ver más en Libertad y Desarrollo, Temas Públicos N°1592-2, de 18 de mayo de 2023.