CHILE TRAS LA DÉCADA DE LA FRAGMENTACIÓN: PROPUESTAS PARA UNA REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA POLÍTICO

AUTORES: NICOLÁS COVARRUBIAS M.
RODRIGO UBILLA M.

NOVIEMBRE 2026

SERIE INFORME SOCIEDAD Y POLÍTICA

207

0718-4093



AUTORES

NICOLÁS COVARRUBIAS M.

Cientista Político de la Universidad Diego Portales, tiene un Diplomado de Producción de Datos y Análisis Cuantitativo. Desde marzo del 2026 se desempeña como investigador del Programa Político de LyD.

RODRIGO UBILLA M.

Sociólogo de la Universidad de Chile y Magister en Ciencias Políticas en la Universidad de Austin Texas.
Fue subsecretario del Interior en dos oportunidades.
Es Director del Área Política y Sociedad Civil desde mayo de 2020.



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 4

2. SISTEMA ELECTORAL 6

3.FINANCIAMIENTO POLÍTICO 13

4. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 21

5. CONCLUSIONES 26

6. BIBLIOGRAFÍA 27

1. INTRODUCCIÓN

Un sistema electoral proporcional con un régimen presidencialista ha sido señalado por la ciencia política como una fuente de inestabilidad para la democracia. Chile adoptó esa combinación en enero de 2015, cuando reemplazó el sistema binominal por uno proporcional de distritos con diferente cantidad de escaños. El resultado fue un aumento sostenido de la fragmentación parlamentaria, dificultando la gobernabilidad. En las siete elecciones celebradas bajo el sistema binominal entre 1989 y 2013, el promedio de partidos con representación en la Cámara de Diputados fue de 7,4. Bajo el sistema proporcional, ese promedio se elevó a 18, alcanzando un máximo de 21 agrupaciones en 2021 y reduciéndose a 17 tras la elección de 2025, una cifra que sigue siendo más del doble del promedio histórico desde el retorno a la democracia.

Sim embargo, la fragmentación no se explica únicamente por la fórmula electoral. Es el resultado de un diseño institucional que opera en tres dimensiones interdependientes: el sistema electoral, el financiamiento de la política y las normas de constitución y permanencia de los partidos, cuyas reformas adoptadas hasta ahora las han tratado como compartimentos individuales.

El régimen de financiamiento público, cuyos montos se fijaron bajo un esquema de voto voluntario con una participación promedio del 44%, transfiere recursos fiscales a las colectividades sin exigir umbrales mínimos de votación. Con el restablecimiento del voto obligatorio, que elevó la participación al 85,9% en 2025, se ha multiplicado el costo fiscal sin que se hayan ajustado los parámetros. Los requisitos de constitución y permanencia de los partidos, a su vez, permiten que una colectividad se constituya con firmas equivalentes al 0,25% del electorado, con esto accede de inmediato al financiamiento

basal y opera en, al menos, un ciclo electoral completo con recursos públicos. A lo anterior se suma que los cambios se han concentrado en la mecánica del sistema, sin modificar la forma en que los partidos se integran a la sociedad y construyen vínculos con los electores.

El proyecto de ley para promover la gobernabilidad y la representatividad del sistema político (Boletín 17.640-06), ya aprobado y actualmente en control ante el Tribunal Constitucional, aborda parcialmente estos problemas. Eleva los requisitos de constitución de partidos, condiciona el acceso al financiamiento basal a la representación parlamentaria y fortalece la disciplina partidaria mediante la institucionalización de los comités parlamentarios. Estas medidas apuntan en la dirección correcta, pero no intervienen sobre la variable más determinante de la fragmentación: el número de escaños que se asignan por distrito. A ello se suma que la redistribución de escaños aplicada por el SERVEL en 2026 con datos del Censo 2024, duplicó de 5 a 10 los distritos que eligen el máximo legal de 8 diputados, lo que amplía la proporción de distritos con umbrales de acceso bajos y podría acentuar la fragmentación en futuras elecciones[1].

El resultado de estas interacciones es un sistema fragmentado que se sostiene con recursos del Estado. El presente documento pone datos a este diagnóstico y propone correcciones específicas en cada dimensión. Cada sección presenta la evidencia del problema y concluye con recomendaciones. El cierre muestra cómo las propuestas se refuerzan mutuamente, produciendo un efecto mayor que la suma de las partes.

1. Tema Público N°1734-2 (2026). Actualización de escaños tras Censo 2024: cumplir con la ley. Libertad y Desarrollo.

2. SISTEMA ELECTORAL

1. Del binominal al proporcional

El Congreso es un órgano bicameral encargado de representar a la ciudadanía, compuesto por el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados. Ambas instancias se estructuran bajo criterios distintos. La Cámara representa a la población en función del número de habitantes de sus distritos electorales, mientras que el Senado representa a las regiones en base a circunscripciones (que coinciden con las regiones el país), buscando equilibrar el peso político entre los diferentes territorios.

Entre 1989 y 2013, Chile eligió a sus 120 Diputados y 38 Senadores bajo el sistema binominal, que asignaba dos escaños por distrito -que en ese entonces eran 60- y dos escaños en cada una de las 19 circunscripciones senatoriales. Autores como Carey (2006) valoraban este diseño del sistema y lo consideraban como la principal fortaleza del modelo, ya que, para poder competir con éxito en un distrito binominal, las diferentes facciones de una coalición debían pactar un programa y lista antes de una elección. Este diseño permitía a los votantes saber de antemano qué bloque apoyaban y desincentivaba las posturas polares o extremistas al promover agendas de consenso.

Mediante la Ley 20.840, promulgada en enero de 2015, el Congreso reemplazó el binominal por un sistema proporcional con 28 distritos de magnitud variable entre 3 y 8 escaños, elevando el total de diputados de 120 a 155. La reforma fue impulsada con la promesa de fortalecer la representatividad, ampliar la competencia electoral y permitir el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso, sin producir fragmentación excesiva. El sistema funciona con listas abiertas, donde el elector vota por un candidato específico y cada lista puede presentar hasta N+1 candidatos según los escaños del distrito. Los escaños se distribuyen proporcionalmente entre las listas mediante el método D'Hondt.

Transcurrida ya una década desde esa reforma y tres elecciones parlamentarias bajo el nuevo sistema, el balance es negativo. El número de partidos con representación parlamentaria en la Cámara de Diputados expe-

Tabla 1. Número de partidos con representación parlamentaria en la Cámara de Diputados

Elección	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Partidos	7	7	8	6	7	8	9	16	21	17

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL.

rimentó un salto que no tiene precedentes en la historia electoral chilena, tal como lo muestra la Tabla 1.

Mientras bajo el sistema binominal el número efectivo de partidos con representantes en el parlamento osciló entre 7 y 9, en el proporcional ha fluctuado entre 16 y 21. En un sistema presidencialista como el chileno, donde el Ejecutivo requiere mayorías legislativas para gobernar, la multiplicación de partidos dificulta la construcción de coaliciones estables y otorga poder de veto a agrupaciones con escaso respaldo electoral. Esta combinación ha sido identificada como problemática en la literatura comparada (Mainwaring, 1993; Ackerman, 2007).

Esta preocupación no es nueva ni aislada. Desde 2018, diversas iniciativas legislativas han buscado revertir los efectos del sistema proporcional. Los boletines Nº 11.692-07 y Nº 12.346-07, refundidos en la Cámara de Diputadas y Diputados, propusieron reducir la Cámara a 120 escaños y el Senado a 40. En diciembre de 2019, el Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva que proponía 120 diputados en los 28 distritos vigentes, delegando al SERVEL la actualización periódica de la magnitud de cada uno, y fijaba un Senado de 40 integrantes en 16 circunscripciones. Dicha iniciativa fue finalmente rechazada en general. Más recientemente, los boletines Nº 16.779-07 y Nº 17.123-06, ambos de 2024, han insistido en reducir la Cámara a 120 diputados. El proyecto presentado por el expresidente Boric (Boletín N°17.640-06), por su parte, aborda requisitos partidarios y financiamiento, pero no modifica la magnitud distrital, que es la principal debilidad del sistema.

2. La magnitud distrital como variable clave

El apoyo que necesita una lista para quedarse con un escaño en un distrito depende de cuántos cupos estén en juego. Mientras más escaños reparte el distrito, son necesario menos votos para alcanzar uno.

Ahora bien, esa exigencia no es un número único, porque varía según cómo se comporten las demás listas. Cuando la votación es muy dividida entre muchas agrupaciones pequeñas, una lista puede entrar con muy pocos votos. El mínimo con que sería posible obtener un escaño se denomina umbral de representación y depende de cuántas listas compitan. En cambio, cuando existen listas fuertes, la exigencia sube y existe un umbral de exclusión que es el porcentaje mínimo de votos que se deben reunir para asegurar un escaño (Rae, Hanby y Loosemore, 1971).

La raíz del problema no se encuentra en la fórmula de conversión de votos en escaños (mediante el método de D'Hondt), sino en la magnitud de los distritos electorales. La magnitud determina por sí sola el umbral de votación que asegura a una lista el acceso a un escaño. Bajo el sistema binominal, con magnitud 2, ese umbral era de 33,3%. Con la reforma de 2015, la creación de distritos de magnitud variable entre 3 y 8 redujo ese umbral drásticamente (25% y 11,1% respectivamente).

La Tabla 2 muestra que en los distritos de magnitud 8, que tras la redistribución SERVEL 2026 pasaron de

Tabla 2. Umbral de exclusión al escaño según magnitud del distrito

Magnitud del distrito	Umbral de exclusión bajo método D'Hondt
2 (binominal)	33,3%
3	25,0%
4	20,0%
5	16,7%
6	14,3%
7	12,5%
8	11,1%

Fuente: elaboración propia a partir de Rae, Hanby y Loosemore (1971).
Nota: los valores corresponden al umbral de exclusión del método D'Hondt, calculado con la fórmula T = 1/(M+1), donde M es la magnitud del distrito, esto es, el número de escaños que en él se eligen. El umbral de exclusión indica el porcentaje de votos por sobre el cual una lista tiene asegurado al menos un escaño, con independencia de cómo se repartan los votos restantes. Entre este umbral y el umbral efectivo de Lijphart (1994), que promedia el escenario más favorable y el más adverso, este documento adopta el de exclusión, porque refleja el escenario más exigente para acceder a un escaño y entrega así una cota conservadora de la barrera que impone la magnitud distrital.

5 a 10, el umbral de acceso desciende a apenas 11,1%. Este efecto aritmético permitió que partidos con bajo respaldo electoral ingresaran al Congreso.

La importante disminución del umbral para asegurarse un escaño permite que aumente la representatividad de actores en el Congreso. Sin embargo, esa ganancia en representatividad se aplana rápidamente.

Como plantean Carey y Hix (2011) pasar de 1 a 4 o 5 escaños produce una mejora sustantiva en la representación de las distintas corrientes políticas. Sin embargo, a partir del quinto escaño, agregar más cupos ya no mejora de manera significativa la representatividad. En ese marco, proponemos una magnitud de 6 escaños como punto intermedio, a fin de generar el incentivo para aquellos partidos que desafían a los incumbentes.

Barceló y Muraoka (2018) respaldan que el número de escaños por distrito es un determinante estadísticamente significativo del número de partidos. La varianza de la magnitud dentro de un mismo sistema electoral tiene un efecto inflacionario adicional sobre el número de colectividades, lo que es directamente relevante para el caso chileno.

Por ende, la reducción de la magnitud distrital es la herramienta más directa y eficaz para atenuar la fragmentación, pero no la elimina por completo. El sistema político es un engranaje en el que interactúan múltiples normas e instituciones, y la fórmula electoral es solo una de sus piezas. Otros factores, como los requisitos para la constitución de partidos y el financiamiento público a la actividad política, también inciden en la proliferación de agrupaciones.

3. Las consecuencias en la práctica parlamentaria

Las consecuencias de la fragmentación no son solo numéricas. Se manifiestan en la calidad del vínculo entre representantes y representados y en la capacidad de funcionamiento del Congreso. El indicador más relevante es el número de diputados que acceden a un escaño con menos del 5% de los votos válidamente emiti-

Tabla 3. Diputados electos con menos del 5% de los votos de su distrito

Elección	Electos ≤5%	Electos ≤3%	Electos ≤1%
2017	32	12	0
2021	47	13	4
2025	42	8	2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL. Los datos corresponden a las tres elecciones de diputados celebradas bajo el sistema proporcional.

Tabla 4. Promedios porcentaje de votación de candidatos electos

Período	Promedio general	Promedio 1ª mayoría	Promedio última mayoría
Binominal (1989-2013)	30,64%	35,91%	25,38%
Proporcional (2017-2025)	8,48%	15,70%	4,74%
Diferencia	-22,16 pp	-20,21 pp	-20,64 pp

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL. Se comparan las siete elecciones bajo el binominal (1989-2013) con las tres bajo el sistema proporcional (2017-2025).

dos, porcentajes que resulta cuestionable respecto a la capacidad de representación territorial.

Según los datos de la Tabla 3, en 2017 32 diputados fueron electos con menos del 5% de los votos de su distrito. En 2021 la cifra aumentó a 47, y en 2025 bajó levemente a 42. Los casos más extremos son los electos con un 1% o menos. Que un escaño pueda obtenerse con una fracción tan reducida del electorado permite dimensionar el nivel de distorsión que introduce la magnitud de los distritos.

La Tabla 4 compara los promedios del porcentaje de votación de cada candidato electo bajo el binominal y bajo el sistema proporcional.

Bajo el sistema binominal, el candidato que obtenía el último escaño dentro de su distrito promediaba el 25,38% de los votos. Bajo el proporcional, ese promedio cayó a 4,74%, una reducción de 20,64 puntos porcentuales. Esto significa que el candidato menos votado que accede a un escaño en el sistema actual tiene, en promedio, un respaldo electoral cinco veces menor que el que tenía en el binominal. El debilitamiento del vínculo entre representante y representado es una consecuencia directa de este cambio.

4. Propuesta de reforma al sistema electoral

El sistema instalado en 2015 ha favorecido la atomización del sistema de partidos, al permitir que fuerzas con escaso respaldo accedan a escaños y multipliquen el número de partidos con representación parlamentaria. Esa fragmentación debilita la legitimidad de los partidos y erosiona su función de agregar preferencias y articular mayorías de gobierno. A ello se suma el deterioro del vínculo entre la ciudadanía y los partidos.

Las colectividades han ido perdiendo su capacidad de convocar a la ciudadanía a participar de la política, función que les permitía anclar la representación en una base social activa. Según datos de SERVEL, el retroceso

del padrón de militantes permite entender dicho fenómeno, ya que la afiliación total a los partidos cayó desde cerca de 1,27 millones de personas en 2017, su año más alto, a alrededor de 524 mil al cierre de 2025, una reducción cercana al 59%. A esa menor convocatoria se suma una desconfianza sostenida. Desde al menos 2008 la encuesta CEP mide la confianza en las instituciones y los partidos políticos han sido, de forma persistente, la peor evaluada, con un promedio cercano al 7% de confianza que se mantiene hasta 2026. Cuando los partidos dejan de operar como canales efectivos de participación, confianza y respuesta, su función de intermediación entre la sociedad y el Estado se resiente y la desafección se profundiza.

Corregir estos efectos no supone abandonar el principio proporcional ni retornar a una lógica mayoritaria, sino calibrar sus parámetros, en particular, la magnitud de los distritos. Una reforma de este tipo no resuelve por sí sola la desafección, cuyas raíces son más amplias, pero sí ataca su componente estructural, al contener la fragmentación y exigir un respaldo electoral más consistente para obtener un escaño.

Estos ajustes se hacen aún más necesarios, pues recientemente el Servicio Electoral aplicó por primera vez la redistribución de escaños con los datos del Censo 2024, conforme a lo establecido en la Ley N° 18.700. Esta reasignación es una medida positiva al actualizar la representación territorial conforme a la realidad demográfica. Sin embargo, tiene un efecto secundario relevante y es que el número de distritos que eligen el máximo legal de 8 diputados se duplicó, pasando de 5 a 10. Esto amplía la proporción de distritos con umbrales de exclusión bajos (11,1%), lo que podría acentuar la fragmentación en las próximas elecciones.

5. Propuesta de nuevo modelo

Por lo anterior, se propone una reducción en el número de diputados a 130. Al elevar la población promedio representada por cada escaño, tienden a subir los umbrales de acceso. La construcción de este modelo se sustenta en criterios técnicos de proporcionalidad poblacional. En particular, se utiliza la cuota proporcional, que corresponde a la fracción de escaños que le correspondería a cada distrito según su peso en la población total y se calcula dividiendo la población del distrito por el número de habitantes por escaño. La diferencia entre los escaños asignados y esta cuota se denomina "desviación de cuota", y permite identificar distritos sobre o subrepresentados. Balinski y Young (2001) establecen que una distribución es admisible cuando nin-

Tabla 5. Comparación de indicadores entre modelos de sistema electoral

Indicador	Reforma 2015	Ajuste legal Servel 2026	Modelo LyD
Escaños totales	155	155	130
Distritos	28	28	35
Escaños mínimos	3	3	2
Escaños máximos	8	8	6
Umbral mínimo	11,1%	11,1%	14,3%
Desviación de cuota absoluta promedio	1,18	0,83	0,33
Desviación de cuota absoluta máxima	4,93	4,93	1,29

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL y Censo INE 2024.

gún distrito presenta una desviación de cuota superior a +/-1 escaño.

Con una población de 18.480.432 habitantes y 130 escaños, cada escaño representa en promedio a 142.157 personas. La asignación se realiza proporcionalmente a la población de cada distrito, se mantiene el piso de 2 escaños que conserva el carácter de entregar un mínimo de representación a los distritos menos poblados y se define un techo de 6 escaños, que no persigue mejorar la proporcionalidad, sino elevar el umbral de exclusión para filtrar a las listas y partidos con bajo respaldo y contener la fragmentación. En caso de que se supere el techo de 6 escaños, y para que no subrepresente a los distritos más poblados, la propuesta plantea subdividir dichos distritos en unidades de menor tamaño.

Bajo estos parámetros, 7 de los 28 distritos actuales presentan una cuota proporcional superior a 6,5 escaños, lo que significa que su población justifica más representación de la que permite el techo de 6. Para resolver esta distorsión sin renunciar al límite de magnitud, se propone subdividir esos 7 distritos en 14 distritos de menor tamaño, elevando el total de unidades electorales de 28 a 35. Los distritos que se subdividen son el 6, 8, 9, 10, 12, 14 y 20, todos ubicados en las zonas de mayor concentración poblacional del país. La subdivisión respeta la contigüidad geográfica de las comunas y se basa en los grupos territoriales existentes.

La magnitud máxima de 6 eleva el umbral para acceder a un escaño bajo el método de D'Hondt de 11,1% a 14,3%, lo que dificulta el ingreso de listas con bajo respaldo electoral y fortalece los incentivos para la formación de coaliciones. Al tratarse de propiedades matemáticas del sistema proporcional, estos resultados no dependen de supuestos ni de resultados electorales particulares.

Como muestra la Tabla 5, el modelo presenta los mejores indicadores de representatividad entre los modelos evaluados. La desviación de cuota absoluta promedio es de 0,33 escaños por distrito, significativamente inferior a la redistribución que realizó SERVEL en 2026 (0,83) y a la del sistema vigente tras la reforma de 2015 (1,18). La desviación absoluta máxima es de 1,29 escaños, correspondiente al Distrito 27 (Aysén), cuya baja población hace inevitable la sobrerrepresentación incluso con el mínimo de 2 escaños. Es el único distrito de los 35 que supera el umbral de 1 escaño de desviación. El detalle de la composición de cada distrito propuesto se presenta en la Tabla 6. El efecto esperado de la propuesta es contar con un Congreso menos fragmentado, coaliciones más cohesionadas y un vínculo más estrecho entre el representante y su territorio.

Sin embargo, la reforma electoral por sí sola no resuelve el problema de fondo. Un sistema que eleva los umbrales de acceso al escaño, pero mantiene intacto el financiamiento público a partidos con escaso respaldo electoral es contradictorio al generar una mayor dificultad de ingreso al Congreso, pero a los cuales se les sigue financiando. Por ello, la segunda dimensión de esta propuesta aborda el financiamiento de la política.

Tabla 6. Distritos simulados, cuota proporcional e índice de desviación de cuota

Dto.	Territorio	Ajuste legal 2026 Servel	Escaños	Cuota	Desv.	Umbral
1	XV Arica	3	2	1.72	+0.28	33,3%
2	I Tarapacá	3	3	2.60	+0.40	25,0%
3	II Antofagasta	6	4	4.47	-0.47	20,0%
4	III Atacama	3	2	2.10	-0.10	33,3%
5	IV Coquimbo	8	6	5.86	+0.14	14,3%
6A	V Interior Norte	8	3	3.21	-0.21	25,0%
6B	V Interior Sur		4	3.87	+0.13	20,0%
7	V Costa (Viña, Valparaíso)	8	6	6.26	-0.26	14,3%
8A	RM Norte	8	5	5.43	-0.43	16,7%
8B	RM (Maipú, Est. Central, Cerrillos)		5	5.41	-0.41	16,7%
9A	RM (Recoleta, Conchalí, Indep., Huechuraba)	8	3	3.48	-0.48	25,0%
9B	RM (Renca, Q. Normal, C. Navia, Lo Prado)		3	3.46	-0.46	25,0%
10A	RM (Santiago, Providencia)	8	4	4.10	-0.10	20,0%
10B	RM (Ñuñoa, Macul, La Granja, San Joaquín)		4	4.03	-0.03	20,0%
11	RM (Las Condes, Lo Barnechea, Vitacura, Peñalolén, La Reina)	8	6	5.78	+0.22	14,3%
12A	RM (La Florida, La Pintana)	8	4	3.87	+0.13	20,0%
12B	RM (Puente Alto, Pirque, San José de Maipo)		4	4.32	-0.32	20,0%
13	RM (La Cisterna, San Miguel)	6	5	4.70	+0.30	16,7%
14A	RM (San Bernardo, Buin, Paine, Calera de Tango)	8	4	3.71	+0.29	20,0%
14B	RM (Prov. Melipilla y Talagante)		4	3.76	+0.24	20,0%
15	VI Norte (Rancagua)	5	4	4.09	-0.09	20,0%
16	VI Sur	3	3	2.85	+0.15	25,0%
17	VII Norte (Talca)	7	5	5.31	-0.31	16,7%
18	VII Sur	3	3	2.59	+0.41	25,0%
19	XVI Ñuble	4	4	3.60	+0.40	20,0%
20A	VIII (Concepción, San Pedro, Coronel)	8	3	3.55	-0.55	25,0%
20B	VIII (Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, Tomé, Penco)		3	3.38	-0.38	25,0%
21	VIII Sur	6	4	4.41	-0.41	20,0%
22	IX Norte (Araucanía)	3	2	2.16	-0.16	33,3%
23	IX Sur (Araucanía)	6	5	4.95	+0.05	16,7%
24	XIV Los Ríos	3	3	2.80	+0.20	25,0%
25	X Norte (Los Lagos)	3	2	2.55	-0.55	33,3%
26	X Sur (Los Lagos)	5	4	3.71	+0.29	20,0%
27	XI Aysén	3	2	0.71	+1.29	33,3%
28	XII Magallanes	3	2	1.17	+0.83	33,3%
	TOTAL	155	130			

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL y Censo INE 2024. Cálculo según metodología de Balinski y Young (2001).

3.FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El régimen de financiamiento público a la actividad política fue introducido en Chile con la Ley 19.884 de 2003, que reguló el gasto electoral y estableció mecanismos de reembolso con cargo al Estado. Esta legislación fue sustancialmente reformada por la Ley 20.900 de 2016. La nueva Ley creó el aporte fiscal permanente a los partidos políticos como un nuevo pilar del financiamiento. Simultáneamente, prohibió las donaciones de personas jurídicas a partidos y candidatos y reguló los aportes de personas naturales. Chile se sumó así al 27% de los países a nivel mundial que prohíben completamente las donaciones corporativas o de personas jurídicas a partidos políticos (IDEA Internacional, s.f.), siguiendo al mismo tiempo una tendencia global documentada por Van Biezen y Kopecký (2007), quienes establecen que el 75% de las democracias liberales contemplan financiamiento público directo a los partidos. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de esas democracias, Chile implementó el financiamiento público sin establecer barreras de acceso que condicionaran el subsidio a un nivel mínimo de respaldo electoral. La combinación de estas decisiones -crear un subsidio estatal permanente sin barreras y cerrar la llave del financiamiento corporativo-, produjo una dependencia estructural de los partidos respecto del Estado. Esto convirtió el aporte fiscal en un incentivo a la proliferación de partidos sin arraigo, en vez de operar como un soporte a la competencia democrática entre agrupaciones con representación.

La presente sección analiza dos componentes del financiamiento público en Chile: el reembolso de gasto electoral y el aporte fiscal permanente a los partidos, con datos de los presupuestos de la nación entre 2004 y 2026 y de los registros de transferencias del SERVEL entre 2016 y 2025. Se examina la evolución del gasto fiscal, la distribución del financiamiento por partido, la relación entre el subsidio público y la permanencia de las agrupaciones que lo reciben, y el impacto fiscal del restablecimiento del voto obligatorio sobre guarismos diseñados para un contexto de participación voluntaria.

1. La evolución del gasto fiscal en financiar la política

El financiamiento público de la actividad política en

Chile se compone de dos mecanismos con lógicas distintas. El primero es el reembolso de gasto electoral, que opera como una devolución parcial, con cargo al Fisco, de los gastos de campaña incurridos por partidos y candidatos tras cada elección. El monto del reembolso se calcula multiplicando un guarismo fijo en UF por el número de votos obtenidos por cada candidato o partido. Los montos vigentes, establecidos por la Ley 20.900, son 0,04 UF por voto para primera vuelta de elección presidencial, parlamentaria, regional y municipales, y 0,01 UF por voto para segunda vuelta presidencial. A esto se suma un reembolso de 0,015 UF por voto dirigido a los partidos políticos, calculado sobre los votos obtenidos por sus candidatos. El reembolso tiene un tope equivalente al gasto efectivamente rendido.

El otro mecanismo es el aporte fiscal permanente a los partidos, introducido por la Ley 20.900, el que consiste en la entrega por parte del Estado, a través del SERVEL, de aportes trimestrales a los partidos que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley 18.603 Orgánica constitucional de los partidos políticos.

La Ley fija en 0,04 UF el monto que corresponde a cada voto, y lo aplica a los votos válidamente emitidos en la última elección de diputados, determinando el monto total que se reparte cada año, dentro del piso y el techo que la propia ley establece. La distribución se realiza en dos tramos: el 20% de un fondo total se reparte entre todos los partidos de forma proporcional al número de regiones en que cada uno se encuentra constituido y el 80% restante se distribuye sólo en favor de los partidos con representación parlamentaria. Los requisitos de acceso son únicamente estar legalmente constituido y dar cumplimiento íntegro a las normas de organización interna. No se exige un umbral mínimo de votación, lo que permite que partidos con respaldo electoral marginal accedan al subsidio.

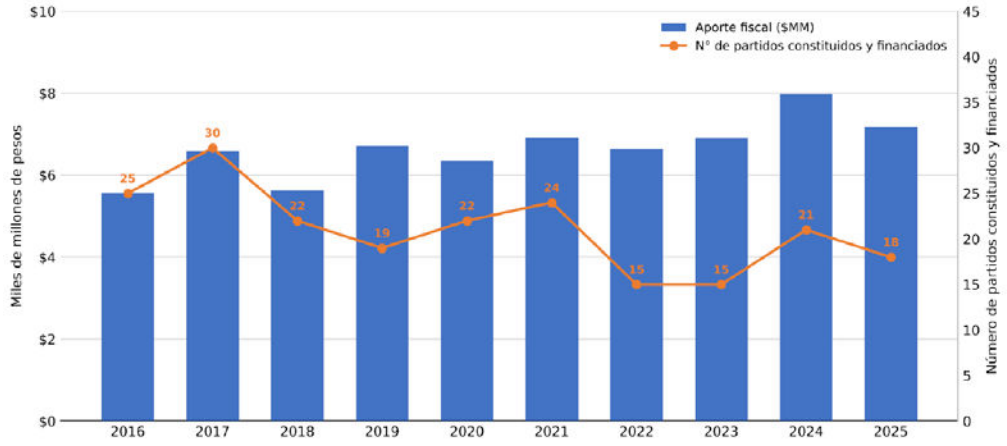
Los montos por repartir han crecido de manera sostenida desde su creación. De acuerdo con las cifras de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y expresadas en pesos del año 2026 para hacerlas comparables, entre 2004 y 2026 el Estado ha destinado $441.312 millones al reembolso de gasto electoral, con un gasto por ciclo acotado hasta 2018 y un salto a partir de 2021.

Como el reembolso de una elección no se paga íntegramente en el año electoral, sino que una parte se desembolsa al año siguiente, cuando el SERVEL termina de procesar las rendiciones, el costo real de cada elección se calcula sumando el año de la elección presidencial o parlamentaria con el siguiente. Medido así, el gasto por ciclo se mantuvo en un rango acotado hasta 2018, con $54.134 millones en 2005-2006, $51.361 millones en 2009-2010, $60.605 millones en 2013-2014 y $63.300 millones en 2017-2018, para dispararse en el ciclo siguiente.

En 2021 la acumulación de múltiples procesos electorales en un corto período (municipales, regionales, convencionales y presidencial) elevó el reembolso a $52.618 millones en un solo año, el monto anual más alto de la serie, de modo que el ciclo 2021-2022 alcanzó $85.618 millones, un 35% por sobre el ciclo 2017-2018. En lo que va de 2026, al segundo trimestre, el reembolso suma $33.272 millones y podría seguir creciendo hasta el cierre del ejercicio.

Como muestra el Gráfico N°1 el aporte fiscal permanente a los partidos muestra una evolución creciente. El monto del aporte fiscal permanente ha crecido de forma sostenida (43% en términos reales), pasando de $5.567 millones en 2016 a $7.974 millones en 2024. Pero el número de partidos constituidos y financiados, representado por la línea naranja, ha fluctuado de manera errática, alcanzando un peak de 30 partidos en 2017, cayendo a 15 en 2022 y 2023, y volviendo a subir a 21 en 2024. Esto significa que el sistema ha financiado un universo cambiante de agrupaciones, muchas de las cuales entraron al registro, recibieron recursos públicos durante uno o dos ciclos, y luego desaparecieron. Entre 2016 y

Gráfico N°1. Aporte fiscal permanente y número de partidos beneficiarios (2016-2025)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL (Financiamiento de partidos por año).
Nota: el tramo del 20% se reparte entre todos los partidos constituidos que cumplan los requisitos de acceso, con independencia de su representación parlamentaria. El tramo del 80% se distribuye solo entre los partidos con representación parlamentaria.

2025, el aporte fiscal permanente acumulado ascendió a $66.459 millones.

2. El financiamiento basal y la proliferación de partidos sin arraigo electoral

La distribución del aporte fiscal permanente presenta una concentración marcada. La Tabla 7 muestra el financiamiento acumulado por partido entre 2016 y 2025, ordenado de mayor a menor.

Los diez partidos con más financiamiento en el período concentraron el 82,6% del total ($54.927 millones) y los cinco mayores (UDI, RN, PDC, PS y PPD), el 59,8%. Los 39 restantes se repartieron el 17,4% ($11.532 millones). Esto refleja la regla del artículo 40 de la Ley 18.603, que reparte el 80% a prorrata de los votos. Dentro de ese grupo menor, 28 partidos dejaron de existir o de recibir transferencias antes de 2024, tras acumular $8.045 millones, el 12,1% del aporte del período.

Lo relevante para el diagnóstico no es la concentración, sino los recursos que llegan a partidos que no se consolidan. De los 49 que recibieron financiamiento entre 2016 y 2025, 36 ya no están vigentes y acumularon $10.082 millones, el 15,2% del total, cercano a $1.000 millones al año repartidos entre decenas de agrupaciones. El monto es acotado en términos fiscales, pero su destino revela el problema de diseño, porque se transfirió a organizaciones que en ningún momento acreditaron respaldo electoral.

El rasgo más llamativo de este grupo es su corta duración. De los 36 partidos que desaparecieron, 28 recibieron aporte durante tres años o menos y 18 por apenas uno o dos años, estos últimos acumularon en conjunto $1.886 millones. El caso más notorio es el Partido Progresista de Chile, que recibió $986 millones en cuatro años (2018-2021) sin construir una base electoral propia. (Ver Tabla 8).

Van Biezen (2004) profundiza este análisis al sostener que cuando los partidos dependen mayoritariamente del dinero del Estado para funcionar, dejan de comportarse como organizaciones que representan a sectores de la sociedad y pasan a operar como entidades semipúblicas, una categoría que la autora denomina "utilidad

Tabla 7. Financiamiento público acumulado por partido 2016-2025 (en miles de millones de pesos)

Partido	Total ($MM)	% del total
UDI	10.741	16,2%
RN	10.544	15,9 %
PDC	6.782	10,2%
PS	6.583	9,9%
PPD	5.058	7,6%
Republicano	3.841	5,8%
PC	3.409	5,1%
Evópoli	3.074	4,6%
RD	2.757	4,1%
P. Radical	2.134	3,2%
Subtotal 10 partidos	54.926	82,6%
Resto (39 partidos)	11.532	17,4%
Total (49 partidos)	66.459	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre el aporte fiscal a partidos políticos en SERVEL (2016-2025).
Nota: el corte se realizó en 2025 porque es el último año con información completa y casi la totalidad de los partidos vigentes tiene sus pagos al día hasta ese año. Existen excepciones de partidos vigentes sin aportes recientes, como el Partido de la Gente y el Partido Radical, sin pagos desde 2023, y el Partido Comunista, cuyo último registro es de 2024. El Partido Cristiano de Chile no registra aportes en todo el período, ya que se constituyó recién en 2026. El Partido Nacional Libertario, producto de su postura pública de no depender del Estado para su sustento, llama a sus adherentes a realizar donaciones privadas y evita el financiamiento público.

Tabla 8. Partidos que recibieron financiamiento público y dejaron de existir (2016-2025)

Partido	Años activo	Desde	Hasta	Total ($MM)
Revolución Democrática	9	2016	2024	2.757
P. Humanista	6	2016	2021	1.294
Convergencia Social	4	2021	2024	1.231
P. Progresista de Chile	4	2018	2021	985
P. Ecologista Verde	7	2016	2022	768
Igualdad	7	2016	2025	487
Comunes	6	2016	2021	474
Progresista	3	2016	2018	262
P. Social Cristiano	3	2023	2025	257
P. Reg. Indep. Demócrata	3	2019	2021	196
Ciudadanos	5	2017	2021	195
Regionalista Independiente	3	2016	2018	153
Otros 24 partidos				1.017
Total 36 partidos				**10.082**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SERVEL. Se incluyen partidos que recibieron aporte fiscal entre 2016 y 2025 y que no figuran en el registro oficial de partidos vigentes.

pública", en línea con los planteado por Epstein (1986). Van Biezen menciona a su vez, que, en las democracias europeas más recientes, el Estado se convierte en el principal financista de la actividad partidaria. Según sus datos, los subsidios públicos equivalen a cerca del 48% del ingreso total de las colectividades en la República Checa y al 56% en Hungría. Para los grandes partidos españoles y portugueses, el aporte estatal representa entre un 75% y un 85% de su ingreso total. Esta dependencia, al haberse instalado desde los primeros años de vida democrática, eliminó los incentivos para que los partidos desarrollaran vínculos financieros y organizativos con la ciudadanía. Van Biezen y Kopecký (2007), en su análisis de 52 democracias liberales, concluyen que el financiamiento público y la regulación de los partidos por sí solos no logran prevenir las prácticas de captura del Estado que se dan en el marco de una estrecha relación entre partidos y Estado.

Casas-Zamora y Zovatto (2015) documentan que casi todos los países que otorgan subvenciones directas, como Finlandia, Dinamarca, Portugal, Alemania, Suecia y Costa Rica han introducido algún tipo de barrera de votación para desincentivar la proliferación de candidatos y partidos, y que la ausencia total de barreras es poco frecuente y suele limitarse a algunos subsidios específicos. En América Latina, los mismos autores identifican a Chile y El Salvador como los únicos países con financiamiento público directo que no exigen barrera alguna de votación.

En el caso chileno, esa ausencia de trabas se refleja en las reglas de acceso al aporte de la Ley 18.603, que solo exige que el partido esté legalmente constituido y cumpla las normas sobre su organización interna. Así, colectividades con bajo respaldo electoral recibieron aportes públicos durante años, hasta que operaron las causales de disolución que contempla la misma Ley: eliminación de partidos que no alcanzaron el piso mínimo de votos, ni lograron cuatro parlamentarios electos tras un ciclo electoral. Sin embargo, la Ley recientemente aprobada introduce un avance al sumar un tercer requisito: contar con representación parlamentaria. De este modo el acceso al financiamiento permanente deja de depender solo de la existencia formal del partido y pasa a exigir presencia en el Congreso.

Con todo, este filtro no es suficiente, ya que al medir presencia en el Congreso y no votación, deja dos puertas abiertas para acceder al aporte sin acreditar respaldo electoral propio. La primera es el reclutamiento, porque la norma exige tener representación parlamentaria, pero no necesariamente que hayan sido electos bajo ese partido. De este modo, una colectividad puede no haber elegido un diputado, pero cumplir dicho requerimiento sumando a un parlamentario electo como independiente. La segunda opera cuando un partido es disuelto, ya que los votos obtenidos por dicho parlamentario pueden sumarse en favor de la nueva colectividad que concurra a formar. En ambos casos el partido entra tanto al tramo que se reparte por regiones donde están constituidos (20%), como al que se distribuye a prorrata de votos (80%). Estos dos hallazgos justifican corregir la regla de acceso, y lo hacen por dos caminos diferentes, si el partido ya compitió en una elección o todavía no.

Desde la primera elección en que una colectividad compite, su respaldo ya puede medirse por su votación. Por eso se debería establecer un umbral del 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional como condición para acceder a los aportes, no únicamente la representación parlamentaria, de modo que el Estado financie solo a los partidos que acrediten arraigo.

Un problema distinto es el del partido recién constituido y que, al no haber competido aún en una elección, no tiene votación que medir ni representación que acreditar, por lo que quedaría excluido de todo financiamiento basal. Negarle cualquier apoyo en esa etapa eleva la barrera de entrada y protege a los partidos ya establecidos, por lo que, si bien la salida no es concederle acceso automático, si se debe condicionar el aporte estatal a que el partido demuestre respaldo de otro modo: a través de las donaciones que logre reunir de sus adhe-

rentes, esto va en línea con los mecanismos comparados que se expondrán más adelante.

Ambas propuestas buscan que el financiamiento público premie el arraigo en lugar de suplirlo, sea que este se acredite en votos o en aportes voluntarios de quienes adhieren al partido.

3. El impacto fiscal del voto obligatorio y la propuesta de corrección de guarismos

Los guarismos de reembolso electoral vigentes fueron fijados por la Ley 20.900 de 2016 bajo el régimen de inscripción automática y voto voluntario. Bajo esa regla, votaba en promedio el 44,1% del padrón electoral, equivalente a 6.278.000 personas. La Reforma Constitucional contenida en la Ley 21.524 restableció el voto obligatorio, lo que elevó la participación al 85,9% del padrón en la elección de 2025, con 13.475.470 votantes (SERVEL, 2025). Este cambio implicó un incremento de más del doble en la base de cálculo del reembolso, sin que los guarismos y las barreras de financiamiento se hayan ajustado.

Bajo el régimen de voto voluntario, cada voto que un candidato obtenía representaba un esfuerzo real de movilización electoral, y alcanzar el tope de reembolso exigía una campaña competitiva capaz de atraer a un electorado que no estaba obligado a concurrir. El guarismo de 0,04 UF por voto fue diseñado precisamente para compensar ese costo de captación del sufragio.

Con el restablecimiento del voto obligatorio los candidatos obtienen más votos sin necesidad de un esfuerzo proporcional de campaña, lo que significa que acceden al reembolso máximo con mayor facilidad. El guarismo por voto pierde su justificación original cuando la participación deja de ser un logro del candidato y pasa a ser una obligación del elector.

Durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2026, el Ejecutivo reconoció este problema al proponer, mediante la Glosa 06 del Programa 03, Capítulo 01, Partida 50 del Tesoro Público, una reducción transitoria de los guarismos de reembolso electoral. La propuesta fue rechazada en el Congreso con el argumento de que el proceso electoral ya se encontraba en curso con algunos candidatos que ya habían incurrido en gastos y los guarismos estaban fijados por ley, por lo que modificarlos en campaña habría alterado las reglas en medio de la campaña. Con todo, la discusión dejó instalado el reconocimiento transversal de que el impacto fiscal del voto obligatorio sobre los guarismos vigentes requiere una corrección.

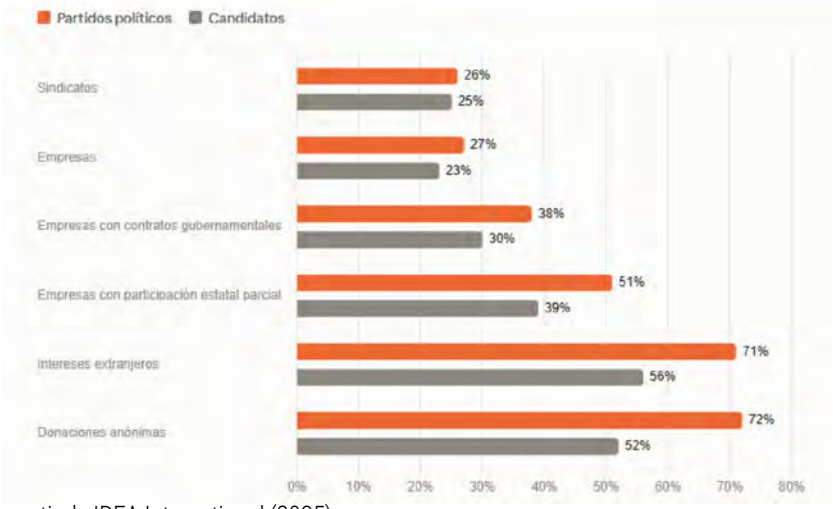
Por tanto, una propuesta de modificación plantea recoger los criterios de la mencionada glosa y los formula como modificación permanente. Las reducciones operarían como se explica en la sección de propuestas. La lógica de la corrección no es recortar el financiamiento público como fin en sí mismo, sino restablecer un nivel de gasto fiscal proporcionalmente equivalente al que se contempló al diseñar el sistema bajo el régimen de voto voluntario.

4. La dependencia del financiamiento estatal y la experiencia comparada

La corrección del monto aborda únicamente el reembolso de gasto electoral y deja intacto el aporte fiscal permanente a los partidos. A diferencia de la devolución, que se activa tras cada elección y exige acreditar los gastos para ser pagada, el aporte permanente opera de forma continua.

Ramírez (2016) adelantaba que el esquema de financiamiento público podía "redundar en reproducir el esquema de dependencia financiera de los partidos, sólo que esta vez, transfiriendo dicha dependencia hacia el ámbito estatal". Esa advertencia apunta a una consecuencia distinta de las ya revisadas, porque no se trata solo de a quién le llega el dinero, sino de qué le ocurre a un parti-

Gráfico 2. Porcentaje de tipos y fuentes de donaciones prohibidas en países



Fuente: elaboración propia a partir de IDEA International (2025).

do cuyo sustento depende casi por completo del Estado.

Ese desplazamiento desde el financiamiento privado hacia el estatal no fue espontáneo, sino consecuencia de la prohibición total de donaciones por parte de personas jurídicas que Chile adoptó en 2016, es una opción regulatoria, pero minoritaria a nivel global. International IDEA, organización intergubernamental orientada a apoyar y fortalecer las instituciones democráticas a nivel mundial, en su último informe (2025) revela que solo el 27% de los países prohíben completamente las donaciones corporativas a partidos políticos, el 73% restante ha optado por regulaciones intermedias que permiten aportes corporativos bajo condiciones de transparencia y con límites, o que prohíben únicamente las categorías de mayor riesgo de corrupción, como las donaciones de empresas con participación estatal (prohibidas en el 51% de los países) o de empresas con contratos gubernamentales (prohibidas en el 38%). Las donaciones anónimas y de fuentes extranjeras, en cambio, cuentan con un consenso mucho más amplio de prohibición, con más del 70% de los países vetando ambas categorías. (Ver Gráfico 2).

Una regulación que permita donaciones de personas jurídicas bajo ciertas condiciones podría diversificar las fuentes de ingreso de los partidos y reducir su dependencia del financiamiento fiscal, sin reproducir los riesgos que motivaron la prohibición de 2016.

En Canadá, en 2015 se eliminó el subsidio directo por voto a los partidos y el sistema actual combina reembolsos electorales condicionados a umbrales de votación (2% nacional o 5% distrital) con créditos tributarios para incentivar las donaciones individuales de pequeño monto. Solo personas naturales pueden donar, con un límite de $1.200.000 de pesos anuales (Elections Canada, 2025).

Otro caso es el de Alemania, donde el sistema de financiación pública de los partidos políticos otorga fondos estatales calculados según el apoyo popular que recibe en las urnas y los recursos que genera por sí misma como cuotas de afiliados y donaciones. Para garantizar que no dependan totalmente del Estado ni se abuse de los recursos fiscales, la ley sobre partidos políticos impone dos límites estrictos: que ningún partido puede recibir más dinero por subvenciones estatales del que haya recaudado de forma privada, y que el monto total repartido entre todas las agrupaciones no puede superar

un tope máximo fijado por ley (Bundestag, 2025). La ventaja de estos modelos es que condicionan el subsidio estatal a la demostración de que hay un arraigo en la población y solo recibe fondos públicos el partido que logra movilizar aportes ciudadanos o que supera un umbral mínimo de votos.

Ramírez (2016) explica que "un esquema de financiamiento que contemplase aportes estatales como un subsidio a la donación de personas naturales habría sido una fórmula más idónea a efectos de compatibilizar el sano involucramiento ciudadano con la actividad política con un impulso financiero desde el Estado". En el contexto chileno actual, la introducción de un componente de donaciones con incentivo tributario podría complementar la corrección de guarismos y la imposición de barreras de acceso, al crear un incentivo directo para que los partidos se vinculen con su base social como condición para recibir recursos del Estado.

El modelo alemán, por su parte, sugiere una salida para el problema del partido nuevo, descrito en la sección anterior. Si el aporte estatal se calcula en proporción a lo que la propia colectividad recauda de sus adherentes, con el límite de no superar nunca el monto privado, el Estado puede acompañar a un partido en formación sin financiar a organizaciones sin respaldo. Esto se traduce en un cofinanciamiento transitorio para el período previo a la primera elección, en que el aporte fiscal reemplaza el acceso automático y queda sujeto a las donaciones que el partido logre movilizar.

5. Propuesta

Tras el análisis, se identifican principalmente tres deficiencias del financiamiento político vigente: montos que no se actualizaron tras el cambio al voto obligatorio, el financiamiento estatal a partidos sin arraigo y un riesgo de dependencia estatal. Para corregirlas se proponen cinco medidas:

i) Ajustar los guarismos del reembolso de gasto electoral a la nueva base de participación, reduciendo el reembolso por voto a los candidatos en un 35%, el cálculo base a los partidos en un 33% y el reembolso de segunda vuelta en un 40%. Aplicada al último proceso electoral, esta corrección habría significado un ahorro fiscal de $25.258 millones.

ii) Condicionar el aporte fiscal permanente a un umbral del 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en la última elección de diputados, en reemplazo del requisito de representación parlamentaria que incorpora la reforma, de modo que el Estado deje de subsidiar a partidos sin respaldo electoral.

iii) Sustituir el acceso automático al aporte fiscal permanente, por un subsidio proporcional a la recaudación propia del partido, durante el período previo a la primera elección de diputados en que el partido compita, de modo que el Estado aporte en función de las donaciones de personas naturales que el partido logre reunir, con un tope equivalente al monto que le correspondería en el tramo del 20%.

iv) Abrir las donaciones de personas jurídicas bajo estrictas reglas de transparencia, con topes acotados, que solo sean empresas nacionales que no estén vinculadas con el Estado o con contratos públicos, para diversificar las fuentes de ingreso de los partidos y reducir su dependencia fiscal sin reproducir los riesgos que motivaron la prohibición de 2016.

v) Incorporar un componente de donaciones de personas naturales con incentivo tributario, de manera que el aporte estatal premie a los partidos capaces de movilizar apoyo ciudadano y los vicule con su base social como condición para recibir recursos públicos.

En conjunto, estas medidas buscan reorientar y contener el gasto, condicionándolo al arraigo electoral y abriendo vías reguladas de financiamiento privado que reduzcan la dependencia del Estado.

4. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Hemos visto cómo la fragmentación del sistema político chileno se explica por la interacción de tres factores, un sistema electoral que permite el acceso al escaño con votaciones mínimas, un régimen de financiamiento público que subsidia a partidos sin arraigo, y un conjunto de normas sobre constitución y permanencia de los partidos que no filtra adecuadamente a las agrupaciones que carecen de base electoral. Esta tercera dimensión es la que aborda la presente sección.

Las reglas para constituir, mantener y disolver partidos políticos en Chile han sido objeto de múltiples iniciativas legislativas en los últimos años, motivadas por el diagnóstico compartido de que los requisitos vigentes son insuficientes para contener la proliferación de agrupaciones sin arraigo social. Libertad y Desarrollo[2] ya advertía este problema al señalar que se modificó la ley de partidos políticos para disminuir los requisitos para su constitución y se habilitó un robusto sistema de financiamiento público permanente para las agrupaciones partidarias, y esto, en conjunto con un sistema que asigna hasta 8 escaños por distrito, explica la multiplicación de partidos representados en la Cámara.

El problema central del régimen vigente de partidos es la diferencia entre lo que se exige para entrar al sistema y lo que se exige para permanecer en él. Bajo la ley vigente, un partido puede constituirse reuniendo firmas equivalentes al 0,25% del electorado que sufragó en la última elección de diputados, con un piso de 500 electores por región, en al menos ocho regiones o en tres regiones geográficamente contiguas. La prueba electoral, en cambio, llega recién después del primer ciclo electoral, cuando debe alcanzar el 5% de los votos en la elección de diputados para no ser disuelto. La baja exigencia de entrada permite constituir partidos instrumentales que no responden a corrientes de opinión con arraigo, y la barrera de permanencia, que debería operar como filtro, llega demasiado tarde.

El proyecto más relevante en esta materia es el contenido en el Boletín 17.640-06, un mensaje presidencial presentado por el gobierno del expresidente Gabriel Boric, el que buscaba enfrentar la proliferación de partidos políticos elevando las exigencias para su constitución, restringiendo las candidaturas independientes, fortaleciendo la disciplina partidaria y condicionando el acceso al financiamiento público. Este proyecto modifica la Ley 18.603

2. Tema Público N°1696-1 (2025). *Reforma a la Ley de Partidos Políticos: positiva, pero soslaya el problema central.* Libertad y Desarrollo.

Orgánica constitucional de los Partidos Políticos, y la Ley 18.918 Orgánica constitucional del Congreso Nacional. El proyecto ya fue aprobado, pero se encuentra en el Tribunal Constitucional.

Paralelamente, se han presentado otras iniciativas que abordan aspectos específicos del sistema de partidos, aunque ninguna ha completado su tramitación. El Boletín 17.298-07 (refundido con los boletines 17.253-07 y 16.820-07), impulsado por senadores de distintos sectores, es un proyecto de reforma constitucional, que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Establece un umbral del 5% de los votos a nivel nacional como condición para que un partido acceda a escaños a en dicha Cámara, junto con la pérdida del escaño para el parlamentario que renuncie a su partido.

En el caso del umbral, el problema no es la exigencia de arraigo nacional, que es un objetivo correcto, sino la forma de exigirlo. El umbral añade un filtro al sistema electoral y lo hace operar sobre un escaño ya ganado, porque un partido o candidato que cumple con las reglas del sistema y obtiene el escaño en su distrito puede perderlo de todas formas por un resultado que depende de lo que ocurre en los demás. El arraigo nacional puede condicionar el acceso a recursos públicos o la permanencia del partido, pero no la validez de una victoria parlamentaria.

La pérdida del escaño desconoce que en el sistema chileno las personas votan por candidatos individuales y que el mandato está centrado en el individuo, pertenezca o no a un partido político. A ello se suma que obliga al parlamentario a permanecer en su partido aun cuando este pudiera verse relacionado con un escándalo político grave, caso en que distanciarse e integrarse a otro resulta comprensible. El proyecto solo admite como excepción un cambio sustantivo en los principios del partido, dejando afuera otras razones igualmente válidas. Renunciar a un partido político es una opción legítima, y deben ser los propios electores quienes juzguen esa conducta ante las urnas.

Mención aparte merece el Boletín 15.959-06, del diputado Jaime Mulet, que permite la creación de federaciones de partidos con el objetivo de que pequeñas colectividades que no alcancen el umbral del 5% actúen como un bloque sin fusionarse. Si bien el proyecto no ha avanzado en su tramitación, la figura que introduce fue recogida transitoriamente por el Boletín 17.298-07 y representa un riesgo relevante para la eficacia de las barreras de permanencia. En otras oportunidades[3] se ha mencionado que facilita que partidos pequeños que anticipen no alcanzar el umbral por sí mismos opten por federarse como vía para acceder al escaño y evitar su disolución, dejando sin efecto la norma del umbral como la causal de disolución. A esto se suma que, una vez constituida la federación, es probable que esos partidos continúen operando de forma independiente en la práctica. Si la norma busca fortalecer a los partidos, no tiene sentido darles al mismo tiempo una salida para no cumplirla.

1. Lo que la nueva Ley aborda correctamente

El proyecto presentado por el expresidente Boric contiene varios elementos que van en la dirección correcta. En la versión final, el proyecto eleva el umbral de constitución de partidos del 0,25% al 0,3% de los electores que conformaron el padrón electoral definitivo, y elimina la alternativa de constituirse en solo tres regiones geográficamente contiguas, exigiendo presencia en al menos ocho regiones. Esto encarece la entrada al sistema y dificulta la creación de partidos de alcance exclusivamente regional en un país de estructura unitaria.

También introduce una restricción para los organizadores de nuevos partidos, quienes no podrán inscribirse como candidatos por un partido distinto al que constituyeron durante cuatro años. Esta medida desincentiva la

3. Tema Público N°1671-1 (2024). *Reforma electoral: lo bueno, lo malo y lo pendiente.* Libertad y Desarrollo.

creación de partidos instrumentales por parte de líderes que concurren de manera recurrente a la formación de nuevas agrupaciones.

Respecto de la disciplina partidaria, el proyecto institucionaliza la figura del comité parlamentario, establece que los partidos que no alcancen representación suficiente para constituir comité propio pueden adherir al de otro partido de la misma lista, tipifica como infracción grave el incumplimiento de los acuerdos del comité y permite que los comités establezcan estatutos internos con sanciones proporcionales. Además, si un parlamentario renuncia a su comité, este último conserva la totalidad de las asignaciones que le correspondían. Incentivar la disciplina desde ese espacio puede ser más efectivo que otras medidas como la pérdida del escaño, dado que la pérdida de asignaciones y la exclusión del comité operan como sanciones graduales y

Tabla 9. Cantidad de firmas necesarias por región para constituir un partido

Región	Ley vigente (0,25%, piso 500)	Acordado (0,3%, piso 500)	Senado (0,5%, piso 750)	Propuesta LyD (0,5%, piso 1.000)
Arica y Parinacota	500	500	785	1.000
Tarapacá	532	638	1.063	1.063
Antofagasta	1.023	1.227	2.046	2.046
Atacama	523	628	1.046	1.046
Coquimbo	1.447	1.736	2.893	2.893
Valparaíso	3.601	4.321	7.201	7.201
Metropolitana	12.743	15.292	25.486	25.486
O'Higgins	1.868	2.242	3.737	3.737
Maule	2.121	2.545	4.241	4.241
Ñuble	1.000	1.200	2.000	2.000
Biobío	3.009	3.610	6.017	6.017
La Araucanía	1.938	2.325	3.875	3.875
Los Ríos	779	935	1.559	1.559
Los Lagos	1.677	2.013	3.354	3.354
Aysén	500	500	750	1.000
Magallanes	500	500	750	1.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2024, el DFL 4 de 2017 (Ley 18.603) y el boletín 17.640-06.

proporcionales que desincentivan la renuncia sin privar al electorado de su representante electo.

En materia de financiamiento, el proyecto agrega el requisito de representación parlamentaria para acceder al aporte fiscal permanente, cuyo alcance y limitaciones se analizaron anteriormente. A ello suma una modificación relevante para la disciplina partidaria. Si un parlamentario renuncia a su partido, este continúa recibiendo el total del aporte que le correspondía por él, lo que fortalece a los partidos frente a los parlamentarios individuales.

2. El problema pendiente

Si bien el proyecto aprobado contiene elementos positivos, deja pendiente el punto más relevante del régimen de constitución de partidos, que es el nivel de la exigencia.

Tras su tramitación, el requisito terminó siendo más bajo que el que el propio Senado había propuesto, tanto en el porcentaje del padrón, como en el piso mínimo de firmas por región. La Tabla 9 muestra las consecuencias prácticas de cada escenario sobre el número de firmas necesarias por región para constituir un partido.

Para cada región se muestra el número de firmas necesarias para constituir un partido bajo cuatro escenarios, el vigente en la Ley (0,25% del padrón con piso de 500 firmas), el acordado en el proyecto recientemente aprobado (0,3% con piso de 500), el que el Senado había propuesto inicialmente (0,5% con piso de 750) y la propuesta de LyD (0,5% con piso de 1.000).

La importancia de establecer un piso es relevante para las regiones de menor población, pues el porcentaje por sí solo no constituye un filtro exigente. En cambio, en las regiones más pobladas manda el porcentaje, y el paso del 0,3% al 0,5% eleva con fuerza la exigencia. Por ejemplo, en la Región Metropolitana, sube de 15.292 a 25.486 firmas. En ambos extremos, el 0,5% con un piso de 1.000 discrimina mejor entre las agrupaciones con arraigo real y las que carecen de él.

3. Propuesta

Sobre la base del análisis anterior, se propone una exigencia de constitución más alta que la fijada en proyecto del expresidente Boric.

i) Elevar el umbral de constitución al 0,5% del padrón electoral definitivo, con un piso de 1.000 electores por región. Esto va un paso más allá de lo que el Senado aprobó en primer trámite, que elevaba el umbral al 0,5% y el piso de 500 a 750 electores, antes de que la Comisión Mixta rebajara el porcentaje al 0,3% y eliminara el alza del piso. La diferencia entre ese 0,3% y el 0,5% propuesto puede parecer menor, pero en la práctica representa un filtro significativo para agrupaciones que carecen de estructura organizativa real. Un partido que no es capaz de reunir el 0,5% del padrón difícilmente estará en condiciones de sostener una operación política con proyección más allá de un ciclo electoral.

Esta propuesta opera como complemento de las reformas electorales y de financiamiento desarrolladas en las secciones anteriores. Un sistema que eleva los umbrales de acceso al escaño corrige los guarismos de financiamiento y endurece los requisitos de constitución y permanencia de los partidos funciona como un engranaje coherente donde cada pieza refuerza a las demás.

5. CONCLUSIONES

La fragmentación del sistema político chileno no obedece a una causa única, sino a la interacción de tres dimensiones que se han reformado por separado, el sistema electoral, el financiamiento de la política y las reglas de constitución y permanencia de los partidos. Por un lado, el sistema electoral permite acceder a un escaño con votaciones mínimas, el financiamiento subsidia a partidos sin respaldo ciudadano, y las normas de constitución dejan entrar y permanecer a agrupaciones sin arraigo. Mientras esas tres piezas operen como compartimentos separados, corregir una sola no resolverá el problema de fondo.

Por eso las propuestas de este documento conforman un paquete integral y no medidas que están aisladas. En el ámbito electoral, se reduce el tamaño de la Cámara y se acota la magnitud de los distritos para poder elevar el umbral de acceso sin abandonar el principio proporcional. Luego, en el financiamiento, se ajustan los guarismos al voto obligatorio, se condiciona el aporte estatal al arraigo electoral y se abren vías reguladas de financiamiento privado. Y finalmente en la constitución de partidos, se elevan las barreras de entrada.

Estas medidas apuntan a un sistema con menos partidos, pero más sólidos, con incentivos para construir una base social real y con una relación más estrecha entre representantes y representados. No buscan restringir la competencia política, sino ordenarla, de modo que la proporcionalidad conviva con la gobernabilidad y con partidos capaces de cumplir su función de intermediación entre la sociedad y el Estado. La Tabla 10 resume, por área, el problema identificado y la propuesta correspondiente.

Tabla 10. Cuadro consolidado de propuestas para el sistema político

Área	Problema	Propuesta
Sistema electoral	Distritos de alta magnitud (hasta 8 escaños) con umbrales de acceso bajos, que permiten elegir con votaciones mínimas y alimentan la fragmentación.	Reducir la Cámara de 155 a 130 escaños, fijar un piso de 2 y un techo de 6 por distrito y subdividir los distritos más poblados, de 28 a 35 distritos.
Financiamiento	Guarismos de reembolso desproporcionados tras el voto obligatorio.	Ajustar los montos, reembolso por voto a candidatos −35%, base a partidos −33% y segunda vuelta −40%.
Financiamiento	Aporte basal sin barrera de votos, que subsidia a partidos sin arraigo.	Condicionar el financiamiento basal a un umbral del 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en la última elección de diputados.
Financiamiento	Dependencia estatal por la prohibición total de donaciones de personas jurídicas.	Abrir las donaciones de personas jurídicas bajo reglas de transparencia, con topes y prohibición para empresas vinculadas al Estado y extranjeras.
Financiamiento	Financiamiento desligado del apoyo ciudadano.	Incorporar donaciones de personas naturales con incentivo tributario, que premien a los partidos que movilizan apoyo ciudadano y de empresas nacionales sin vínculos con el Estado.
Financiamiento	Falta un criterio que controle y justifique el aporte fiscal que recibirían los partidos nuevos, aún sin representación parlamentaria.	Cofinanciamiento privado-público para nuevos partidos, hasta su primera elección parlamentaria, los partidos recién constituidos reciben aporte fiscal solo por un monto equivalente a lo que recauden de donaciones privadas, hasta un tope igual al que les correspondería en el tramo del 20%.
Constitución de partidos	Barreras de entrada bajas	Elevar el umbral de constitución al 0,5% del padrón, con piso de 1.000 electores por región.

Fuente: elaboración propia.

6. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, B. (2007). *La Nueva División de Poderes.* Fondo de Cultura Económica.

Balinski, M. L., & Young, H. P. (2001). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Brookings Institution Press.

Barceló, J., & Muraoka, T. (2018). The effect of variance in district magnitude on party system inflation. *Electoral Studies,* 54, 44-55.

Carey, J. M. (2006). Las virtudes del sistema binominal. Revista de Ciencia Política (Santiago), 26(1), 226-235. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100016

Carey, J. M., & Hix, S. (2011). The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science,* 55(2), 383-397.

Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (2015). *El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings, Brookings Institution.

Centro de Estudios Públicos (CEP). (2008-2026). Estudio Nacional de Opinión Pública. https://www.cepchile.cl

Epstein, L. (1986). *Political Parties in the American Mold.* University of Wisconsin Press.

Hamada, Y., & Agrawal, K. (2025). *Combatting Corruption in Political Finance: Global Trends, Challenges and Solutions*. International IDEA.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (06 de septiembre de 2017). DFL 4. *Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley* Nº 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. https://bcn.cl/2ey9q

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (06 de septiembre de 2017). DFL 3. *Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral*. https://bcn.cl/28h0n

Congreso Nacional de Chile. (05 de mayo de 2015). Ley no. 20.840. *Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*. 05 de mayo de 2015. https://bcn.cl/2ey8j

Congreso Nacional de Chile. (16 de febrero de 2021). Ley no. 20.900. *Para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia*. 14 de abril de 2016. https://bcn.cl/27eat

Congreso Nacional de Chile. (04 de enero de 2023). Ley no. 21.524. *Modifica la Carta Fundamental para restablecer el voto obligatorio en las elecciones populares.* 04 de enero de 2023. https://bcn.cl/3b13t

Libertad y Desarrollo. (2024). Reforma Electoral: lo bueno, lo malo y lo pendiente. *Tema Público,* 1671-1.

Libertad y Desarrollo. (2025). Reforma a la ley de partidos políticos: positiva, pero soslaya el problema central. *Tema Público,* 1696-1.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2).

Proyecto de Ley Boletín N° 17.640-06. Modifica diversos cuerpos legales para promover la gobernabilidad y la representatividad del sistema político. Aprobado por el Congreso Nacional, en control ante el Tribunal Constitucional.

Rae, D. W., Hanby, V. J., & Loosemore, J. (1971). Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An analytic note on electoral systems. *Comparative Political Studies,* 3(4), 479-488.

Van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics,* 10(6), 701-722.

Van Biezen, I., & Kopecký, P. (2007). The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics,* 13(2), 235-254.

Ver los boletines N° 11.692-07, N° 12.346-07, N° 15.959-06, N° 16.779-07, N° 17.123-06 y N° 17.298-07, este último refundido con los boletines N° 17.253-07 y N° 16.820-07