

# **PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Durante estos últimos años todos hemos participado del debate nacional para la creación de una nueva constitución. A pesar de que el proceso no culminó con la aprobación de una nueva constitución, hay elementos de éste que deben ser valorados.

Gran parte de estos elementos que deben ser rescatados están reflejados en el acuerdo de las 12 bases institucionales que debían ser incorporadas en la propuesta del Consejo Constitucional. Haber acordado que Chile es un Estado Social y Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que la Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible y; que el Estado se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad, constituyen importantes antecedentes. Por lo mismo, esperamos que en un futuro puedan ser parte de la Constitución chilena.

Asimismo, sabemos que el debate constitucional también dio cuenta de que es urgente hacer reformas al sistema electoral y al sistema de partidos en Chile, para efectos de fortalecer la democracia.

Por lo mismo, la Comisión de Constitucionalistas del Partido Demócrata Cristiano ha preparado una propuesta que se hace cargo de los tres principales obstáculos que afectan el sistema actual, proponiendo alternativas que podrían ayudar a mejorar el sistema electoral y de partidos políticos. Hay otras materias que también pueden ser revisadas, pero es importante identificar aquellos factores que son esenciales para mejorar el sistema. Esta propuesta se construye tomando en cuenta la historia institucional de nuestro país y también la discusión constitucional de los últimos años.

## **2. DIAGNÓSTICO**

Tenemos un sistema de partidos altamente fragmentado, con partidos políticos débiles y atomizados, lo que afecta la gobernabilidad democrática y la estabilidad política. Junto con la dificultad de llegar a acuerdos debido a la gran cantidad de partidos existentes, las bancadas parlamentarias no cuentan con la estructura ni el orden partidario necesario para garantizar los votos una vez obtenidos los acuerdos a nivel de partidos. Esto genera una progresiva ineficacia del sistema para tramitar, aprobar y despachar proyectos de ley, ya sea que se inicien en mensajes presidenciales o en mociones parlamentarias.

Estos problemas generan tensión en la estabilidad institucional, afectando la democracia y la posibilidad de que la política responda a las necesidades de las personas.

Frente a estas dificultades, proponemos medidas concretas para reformar el sistema electoral, con incidencia en el sistema de partidos y el carácter de los partidos políticos, tendiente a

fortalecer la democracia y facilitar la articulación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.

### **3. CRITERIOS QUE SUSTENTAN NUESTRA PROPUESTA**

#### **a. Mantener el multipartidismo y reformar el sistema electoral**

El multipartidismo en Chile es como la Cordillera de Los Andes. Está ahí, entre nosotros, desde el surgimiento del sistema de partidos en la década de 1850. No se trata de una fatalidad, sino de una realidad que da cuenta de la gran diversidad que ha caracterizado a la política chilena desde el siglo XIX.

La literatura, y la experiencia comparada nos señalan que no es fácil hacer conversar o coexistir al presidencialismo con el multipartidismo. El único presidencialismo que ha tenido real éxito es el existente en Estados Unidos, con un sistema bipartidista. La región más estable políticamente hablando del mundo desde la Segunda Guerra Mundial, es Europa, que es multipartidista, pero principalmente parlamentaria (o semi parlamentaria o semi presidencial, pero no hay un solo país europeo que sea presidencial).

Pero, estamos en Chile. Si lo que tenemos es presidencialismo y multipartidismo desde siempre, entonces hay que hacerlos conversar de mejor forma. Es allí donde cobra toda su importancia el **sistema electoral y su sistema de partidos**: siendo el primero, la única forma de controlar la excesiva fragmentación partidaria (sin modificar el presidencialismo o el multipartidismo, como dos sistemas que surgen de nuestra propia historia, de nuestra propia realidad).

#### **b. Combatir la fragmentación partidaria rescatando elementos de nuestra propia historia**

Frente a la excesiva fragmentación partidaria (20 partidos con representación parlamentaria), se debe propender a una simplificación de la oferta partidaria, menos partidos con representación parlamentaria, disciplinados, y eficaces en su acción. Para lograr este fin, podemos rescatar experiencias de nuestra propia historia política, como lo fue la prohibición de pactos electorales que existió en los años 50 y comienzos de los 60, bajo los gobiernos de Ibáñez y de Alessandri.

El problema de fragmentación en los partidos políticos no es algo nuevo, sino que en el pasado ya se enfrentó esta dificultad y se crearon mecanismos adecuados para ponerle fin.

Eso fue lo que hizo Chile a fines de los años 50 con el “bloque de saneamiento democrático”: junto derogar la Ley de Defensa de la Democracia, 1948-58, que dejó fuera de la ley al PC, ley que fuera combatida en su momento por falangistas y conservadores socialcristianos; junto con establecer la cédula única (iniciativa del diputado falangista Jorge Rogers Sotomayor que puso fin al cohecho), y junto con establecer el voto obligatorio (1961), entre 1958 y 1962, a través de diversas leyes, se puso fin a los pactos electorales (primero fueron las elecciones municipales, luego las de diputados y finalmente las de senadores).

¿De qué se trataba? De algo muy simple: cada partido compite como tal, cada partido es un pacto en sí mismo, se acabaron los pactos entre partidos, porque lo que estos hacían era (y es)

subsidiar a los partidos chicos, y se convertía así en un incentivo para la excesiva proliferación de partidos políticos (por tratarse de un pacto entre partidos, entonces los partidos grandes subsidiaban a los chicos, y vamos creando partidos con representación parlamentaria).

Esa reforma electoral fue muy exitosa: de los 19 partidos con representación parlamentaria en 1953, y 13 partidos en 1957, pasamos a 6 o 7 partidos a fines de los años 60 y comienzos de los años 70.

¿Alguien podrá pensar que ese sistema de partidos -con liberales y conservadores en la derecha, socialistas y comunistas en la izquierda, DC y radicales en el centro, más allá de sus divisiones internas- no era lo suficientemente representativo? Sin duda alguna que era un sistema muy representativo de las grandes corrientes de opinión. La democracia chilena tuvo muchos problemas en los años 60 y comienzos de los 70 (presidencialismo de minoría, multipartidismo polarizado, entre los principales), pero no así el número de partidos. Chile tuvo 6-7 partidos efectivos en ese periodo, muy representativos. Así se controló la excesiva fragmentación.

### **c. Mantener un sistema electoral de representación proporcional**

La proporcionalidad es otro elemento relevante para un funcionamiento adecuado del sistema político y está íntimamente vinculada a la diversidad que es inherente a la evolución política de Chile.

En la era de la excesiva fragmentación partidaria, que puede ser fácilmente controlable, como hemos argumentado, existe la tentación de restringir en exceso la oferta política. En ese sentido, la representación proporcional es una característica y un valor que surge desde nuestra propia historia. En otras democracias, tanto presidenciales (EEUU) como parlamentarias (Reino Unido) existen sistemas mayoritarios (el que gana se lo lleva todo), y distritos uninominales; pero no ha sido esa la realidad de Chile a través de su historia (una alternativa interesante es la de Alemania y Nueva Zelanda, donde cada elector dispone de dos votos: uno para el candidato o candidata, en distritos uninominales, y otro por el partido, con lo que se corrige por proporcionalidad; Alemania también tiene el umbral de 5%, lo que significa que el partido que no alcanza ese umbral, no tiene representación parlamentaria; es así como en Alemania existen 45 partidos inscritos legalmente, pero solo 6 o 7 tienen representación parlamentaria).

Esta fue la razón por la que siempre estuvimos en contra del sistema electoral binominal, creado en las postrimerías de la dictadura, teniendo a la vista los resultados del plebiscito de octubre de 1988 (los distritos electorales fueron dibujados barajando de manera “adecuada” los resultados del SÍ y del NO). El problema de fondo del binominal era que la mayoría valía lo mismo que la minoría; es decir, si una lista recibía un 60% de los votos y la otra un 40%, ambas listas elegían uno y uno, senador o diputado; era una democracia empatada).

Esa fue la razón por la que la UDI y RN cerraron filas el 30 de enero de 2015 en defensa del binominal, cuando terminamos con ese sistema bajo el segundo gobierno de Bachelet: sus parlamentarios votaron en contra de la reforma y se aferraron al sistema porque había sido creado como un traje a la medida.

Ahora bien, la propuesta de sistema proporcional que se aprobó no estuvo exenta de dificultades: como necesariamente tuvimos que recurrir a tres votos de independientes de centro-

derecha para obtener el 60% que necesitábamos para hacer aprobar la reforma (todavía necesitamos ese quorum para modificar el sistema electoral), el precio que hubo que pagar fue relajar las normas (número de firmas) sobre formación de partidos políticos.

Hay que recordar que el sistema que se introdujo, tras el fin del binominal, era casi idéntico al que propuso la Comisión Boeninger, creada bajo el primer gobierno de Bachelet: una magnitud de distrito (ese es el nombre técnico) con entre 2 y 5 senadores, y 3 a 8 diputados, lo que es enteramente razonable.

Por lo mismo, proponemos mantener el sistema de representación proporcional, pero con ajustes a la regulación de la formación de partidos políticos para que se mejoren las dificultades que ha generado su implementación.

#### **4. PROPUESTA**

Los criterios recién expuestos para reformar el sistema electoral y, en lo que corresponda, el sistema de partidos, generan como consecuencia la propuesta de una reforma acotada al sistema, en términos de (1) la prohibición de pactos electorales, (2) la creación de partidos políticos nacionales y, (3) la aplicación de sanciones a los parlamentarios que renuncian a su militancia. A continuación, se desarrollarán cada una de estas propuestas.

##### **a. Prohibición de pactos electorales**

El problema de fondo, lo que explica la excesiva fragmentación partidaria, son los pactos electorales (y las excesivas facilidades para formar partidos). Si se eliminan dichos pactos, se obtendrá como resultado un número acotado y razonable de partidos con representación parlamentaria, al igual que en los años 60 y 70.

Estamos en Chile, no en Europa (multipartidismo con parlamentarismo) ni en EE.UU. (presidencialismo con bipartidismo), por lo que estimamos que la prohibición de pactos electorales es una medida perfectamente aplicable a nuestra realidad, sin experimentos políticos que a veces terminan siendo remedios peores que la enfermedad.

##### **b. Creación de partidos políticos nacionales**

Junto con esta prohibición de pactos electorales, hay que perfeccionar el sistema multipartidista. Para ellos proponemos que se establezca que los partidos deben ser de carácter nacional, es decir, para existir deben constituirse en todas las regiones.

Creemos que el multipartidismo es importante para nuestro sistema político ya que permite que distintos proyectos de país estén representados en los debates políticos. Dicho lo anterior, es importante que existan estándares mínimos para asegurar que la proliferación de partidos no constituye una atomización. En la actualidad, basta con constituir un partido en 8 regiones o tres regiones contiguas del país para que esté tenga reconocimiento formal. Para constituirse en la una región se requiere un 0,25 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados, siempre y cuando dicho porcentaje del electorado en cada región fuere superior a 500 electores. En la práctica lo que ocurre es que los partidos se constituyen en tres

regiones contiguas pequeñas y muchos no tienen fuerza para seguir sumando regiones con posterioridad.

Proponemos que nuestra Constitución señale que los partidos deben ser de carácter nacional. La forma y tiempos para su constitución nacional deben estar regulados en la ley. Con todo, un 0,25% del electorado de la última elección parlamentaria parece insuficiente. Para ello, los nuevos partidos deberán reunir firmas en todas las regiones del país para constituirse oficialmente.

### **c. Sanciones para parlamentarios que renuncian a su militancia**

En el escenario actual existe una normalización de la indisciplina partidaria, asociada a una débil regulación de la vida interna de los partidos, y de la relación de estos con las bancadas parlamentarias, entre otros aspectos. El surgimiento de “díscolos” desde los años 2000, la dificultad de articular mayorías al interior del parlamento, la ausencia de normas sobre funcionamiento de bancadas parlamentarias, todo eso en el contexto de la fragmentación político-electoral, han ido generando una situación que hace difícil la gobernabilidad (en el parlamento y a nivel nacional). Especial preocupación merece la práctica recurrente de renunciar a los partidos en cuyas listas fueron elegidos los parlamentarios.

Atendiendo a lo anterior, proponemos que el parlamentario que renuncia a su partido, pierde su escaño parlamentario. Por lógica, esta sanción es solo aplicable a afiliados y no a independientes declarados por un partido. En el caso de expulsión, y a fin de evitar el abuso de este mecanismo, debe garantizarse en la ley y en la práctica interna de cada partido el debido proceso. Para ello deben existir los debidos mecanismos de fiscalización y procedimientos sancionatorios “justos y racionales”, con instancias de reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Debe regularse también la situación que se produce entre la elección y el juramento o promesa del parlamentario o parlamentaria, para evitar el transfuguismo en ese intertanto.

## **5. CONCLUSION**

En síntesis, nos inclinamos por un sistema multipartidista y de representación proporcional que, para ser moderado (y no polarizado), requiere de una simplificación de la oferta partidaria. Una prohibición de pactos electorales, en que cada partido compite como tal, y el carácter nacional de los partidos pareciera ser lo más indicado. Eso surtiría el efecto de una fusión de partidos, como una realidad deseable. Junto con ello, debe regularse la situación en el sentido de que el parlamentario que renuncia a su partido pierde su escaño parlamentario.

Juan Ignacio Alarcón  
Javier Couso  
Jorge Correa  
Tomás Jordán  
Alejandra Krauss  
José Ignacio Núñez  
Edgardo Riveros  
Claudio Troncoso  
Elisa Walker  
Andrés Zaldívar

Patricio Zapata