

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N°18.603, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA DESINCENTIVAR LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA, REGULAR LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS PARLAMENTARIOS Y PERMITIR LA FEDERACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Boletín N° 15.959-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley, que cumple su primer trámite constitucional y de origen en una moción de los diputados señores Alejandro Bernal, Luis Cuello, Tomás Hirsch, Andrés Jouannet, Tomás Lagomarsino, Jaime Mulet (A), Patricio Rosas, Alexis Sepúlveda y Alberto Undurraga.

Durante la discusión de este proyecto de ley, la Comisión contó con la participación de las siguientes personas: 1) Diputado señor Jaime Mulet, autor de la moción; 2) Investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Jorge Ramírez; 3) Cientista política, señora Javiera Arce; 4) Presidente del Partido Radical, señor Leonardo Cubillos; 5) Presidente del Partido Demócrata Cristiano, diputado señor Alberto Undurraga; 6) Presidente del Partido Amarillos por Chile, diputado señor Andrés Jouannet; 7) Asesor del Partido Liberal, señor Hugo Tórtora; 8) Presidenta del partido Evópoli, señora Gloria Hutt; 9) Presidenta del partido Social Cristiano, señora Sara Concha; 10) Abogado y cientista político, señor Carlos Huneeus; 10) Exdiputado y cientista político, señor Pepe Auth; 11) Abogado y representante del partido Frente Regionalista Verde Social (FRVE), señor Patricio Neira; 12) Diputada e integrante del partido Demócratas, señora Joanna Pérez; 13) Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Álvaro Elizalde; 14) Investigador de Horizontal, señor Alfonso España; 15) Coordinador de proyectos de la Fundación Ciudadanía Inteligente, señor Sebastián Benfeld; y coordinadora de Incidencia de dicha Fundación, señora Josefina Correa; 16) Del Instituto Igualdad, señores Ricardo Solari, ex ministro de Trabajo y Previsión Social; y abogado señor Gabriel Osorio; 17) Encargado de Estudios de Ideas Republicanas, señor Patricio Cuevas; 18) Exdiputado señor Eduardo Saffirio; 19) Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Andrés Tagle.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) **La idea matriz del proyecto** es desincentivar la fragmentación política, regular la participación en los comités parlamentarios y permitir la federación de partidos políticos.

2) **La idea de legislar fue RECHAZADA, por no reunir el quorum necesario (3-2-1).** Votaron a favor los diputados señores Oyarzo (Presidente), Mellado (don Cosme) y Tapia. Votaron en contra los diputados señores Becker y Meza. Se abstuvo la diputada señora Pérez (Joanna).



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: D5651E4E65F06938

3) Se designó **Diputado Informante** al señor **BERNARDO BERGER**.

II.- ANTECEDENTES

La moción

Nuestro sistema político se caracteriza por un poder ejecutivo sustentado en un régimen presidencial, que es colegislador, con iniciativa legal exclusiva en importantes materias y que además maneja las urgencias para el despacho de los proyectos de ley. Por otra parte, el Poder Legislativo es bicameral. A juicio de los autores de la moción, el sistema político se ha ido deteriorando en los últimos lustros, lo que ha provocado dificultades en la relación política armónica que debe darse entre ambos poderes del estado. De esta manera, el juego democrático muchas veces termina trabado y se paralizan iniciativas relevantes por la falta de acuerdo, motivada esta última por razones que van más allá de las legítimas diferencias ideológicas o doctrinarias. Es decir, priman intereses personales.

Hay coincidencia en la ciencia política que la excesiva fragmentación política generada en los últimos años por el aumento significativo de nuevas fuerzas políticas, la mayoría de ellas derivadas de divisiones o escisiones de partidos tradicionales, traba nuestro sistema y régimen político presidencial.

El mismo efecto lo provocan el aumento de las actuaciones personalistas e individualistas ajenas a los trabajos o proyectos colectivos, que es el resultado del alejamiento de parlamentarios militantes o de independientes respecto de los partidos que los cobijaron al momento de su elección.

Sin duda hay una profunda crisis de representatividad que no ha sido superada por las distintas fuerzas políticas, pese a los esfuerzos legislativos que se han desplegado para ello. Si bien hubo avances con las reformas del año 2016, no se logró resolver plenamente la crisis. Es cierto que hubo avances en cuanto a la autonomía de los partidos ante intereses económicos y se reforzó el control de los militantes sobre las decisiones partidarias. Aun así, perdura un grave problema al cual hay que avocarse, y es el siguiente: muchos partidos políticos están actuando como meros instrumentos electorales que no tienen suficiente capacidad real de representación, más allá que satisfagan mecánicamente los requisitos del sistema electoral. Se plantea, incluso, que más allá del número de firmas suscritas ante notario y luego presentadas al Servicio Electoral, algunos partidos parecen marcas vacías de liderazgos coordinados, a veces clientelares, que se organizan para desafíos electorales.

Esta crisis de representatividad y la ausencia o debilidad de propuestas programáticas serias se ha traducido, además, en una alta “migración” de parlamentarios y parlamentarias desde partidos y bancadas en el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados, quienes en ocasiones carecen de un vínculo ideológico con los partidos por los que se postularon, utilizándolos como meras plataformas para ganar elecciones. Este fenómeno genera un Congreso volátil y fragmentado que dificulta inmensamente la labor parlamentaria.

No obstante lo anterior, hasta ahora el sistema de partidos sigue siendo necesario y, ante este duro diagnóstico, está el deber de buscar posibles soluciones o correcciones.

La presente moción propone modificar la ley de partidos políticos, con la finalidad de permitir que estas colectividades puedan federarse. Todo indica que la multiplicidad de actores e individualismos dificulta el juego democrático, como ya se dijo. Pero también es cierto que no se puede transitar a un sistema pétreo, donde no puedan nacer nuevos partidos, deteriorando el necesario y sano pluralismo. La idea es que puedan federarse partidos con líneas de pensamiento y acción o programáticas similares, para actuar juntos como uno solo, especialmente en el desenvolvimiento de los procesos de formación de la ley y en la relación con el ejecutivo. Por otra parte, se busca incentivar la disciplina de las actuales coaliciones electorales, en el sentido que los partidos que conforman una federación y una propuesta programática unificada en las campañas, deberán permanecer federados por un plazo mínimo, idéntico al período parlamentario de la Cámara de Diputados y del presidencial, esto es 4 años, para evitar las fracciones políticas y el oportunismo electoral. De esa forma, la unidad federada de dos o más partidos, construida para enfrentar las elecciones, permanece por el período parlamentario completo, con el deber de actuar como un bloque coherente y cohesionado, eliminando así el “éxodo” de los y las parlamentarias desde un partido a otro.

Además el permitir la constitución de federaciones de partidos, se procura evitar la extinción de partidos emergentes y ayudar a que subsistan expresiones regionales, que al federarse aseguran la preservación de su identidad y autonomía. Pero, a la vez, quedan obligados a actuar juntos y como un solo partido en el Parlamento.

Por otro lado, considerando que los y las congresistas para actuar en su respectiva cámara, desde que asumen deben integrar un comité, conforme lo establecen regulan los respectivos reglamentos de la Cámara de Diputados y Diputadas y del Senado, el proyecto propone impedir absolutamente la renuncia de los parlamentarios y parlamentarias durante el primer año en que son elegidos, e impone una sanción económica en caso de hacerlo en los años siguientes.

Finalmente, la iniciativa legal establece que los acuerdos adoptados formalmente por los comités parlamentarios serán obligatorios para sus miembros.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO

Discusión general

Durante la discusión general, la Comisión escuchó a las siguientes autoridades:

1) Diputado señor Jaime Mulet, autor del proyecto

El parlamentario autor de esta iniciativa destacó que ella cuenta con la firma de parlamentarios de varios partidos políticos, lo que da revela su apoyo transversal.

Agregó que, como su nombre lo indica, el proyecto de ley busca poner en discusión un tema que ha sido ampliamente discutido en los últimos

años, particularmente en los dos procesos constituyentes que se vivieron, esto es, desincentivar la fragmentación política, regular la participación en los comités parlamentarios y permitir la federación de partidos políticos.

Acotó que es sabido que la fragmentación que existe hoy día en el mundo político chileno, particularmente en el Parlamento, y la relación que se da al interior de este, y entre el Congreso y el Ejecutivo en el marco del proceso de la formación de la ley y de las relaciones que deben mantener ambos poderes del Estado, ha llevado a una suerte de crisis desde hace bastante tiempo. En ese entendido, se estima casi unánimemente que esta fragmentación debilita el funcionamiento del sistema político, del Congreso y la relación entre este y el Ejecutivo. También se puede afirmar que esta fragmentación muchas veces traba los acuerdos en el proceso de formación de la ley.

Tampoco es un misterio que durante los últimos años han ido surgiendo actuaciones personalistas dentro del Congreso, que no ponen por encima los intereses colectivos, sino más bien los personales, dificultando con ello el sentido que tienen las agrupaciones políticas y el espíritu de trabajo en el desarrollo de los procesos legislativos y de fiscalización. Esto genera “ruido” y dificultades, a tal punto que actualmente la ciudadanía tiene una muy mala evaluación del Congreso y de los partidos políticos.

Si bien se puede entender que existan quiebres al interior de los partidos, la idea es buscar un sistema de estabilización, y por eso este proyecto de ley abre la discusión en varias aristas, todas debatibles por cierto.

Concretamente, lo que se busca es desincentivar la fragmentación política a través de tres caminos:

1.- Desincentivar las renunciaciones a los partidos políticos una vez que los parlamentarios son elegidos, estableciendo ciertas prohibiciones. El proyecto de ley propone que, al menos durante el primer año desde que un parlamentario es elegido, este no pueda renunciar al partido político por el cual postuló. Por otra parte, se establecen ciertos desincentivos económicos o financieros si la renuncia se produce una vez transcurrido ese primer año, de tal modo que no sea baladí hacerlo. Por respeto a la ciudadanía, esa salida debe tener algún costo, aun cuando no es posible impedirla del todo.

2.- Establecer niveles de obligatoriedad respecto de los acuerdos de los Comités Parlamentarios. Este, probablemente, es uno de los puntos más polémicos del proyecto de ley. Como es sabido, para funcionar en el Parlamento se requiere formar parte de un Comité, donde los jefes de estas instancias toman una serie de decisiones respecto de la agenda legislativa, los tiempos, las sesiones, etc. El punto es que, muchas veces, los acuerdos de Comités no son respetados. Por ello, la idea es dotarlos de algún grado de obligatoriedad cuando son citados formalmente. Ello sin perjuicio de dejar espacios de libertad en temas de objeción de conciencia.

Este es un tema discutible, admitió, porque tiene que ver directamente con las órdenes de partido. Pero el debate es necesario, porque es posible ver cómo el trabajo del Ejecutivo se dificulta, por ejemplo, al tener que buscar los apoyos personalmente para un proyecto de ley, en vez de seguir la lógica de entenderse con los jefes de Comités, luego de que estos hayan sesionado y tomado un acuerdo. En su opinión, esto ordenaría la labor legislativa, sin perjuicio de que un comité pueda darle libertad a un parlamentario, si este tiene una razón fundada, ideológica o de conciencia.

Lo que se trata de evitar, en definitiva, son las negociaciones personales, pues debe haber cierta coherencia ideológica y doctrinaria en un ambiente de orden político, salvo que esas negociaciones tengan lugar en el contexto del trabajo de los comités parlamentarios. Por otra parte, hay partidos

políticos que cumplen un rol de “bisagra” en un sistema político empatado, y eso es razonable, pero la suerte de “mercadeo” que se está dando en los últimos años debe, al menos, limitarse.

3.- Federación de partidos. Hoy día la ley permite formar un partido político, disolverlo y fusionarlo con otro. Pero el proyecto de ley plantea una alternativa intermedia, que es federar, para no necesariamente fusionar dos o más partidos haciendo desaparecer a los integrantes de dos o más colectividades que desean trabajar juntas, pero que no quieren perder identidad ni historia. Por ejemplo, el Partido Radical, que tiene 163 años, lo más probable es que quiera mantener su identidad y, a su vez, formar parte de una federación con el Partido Socialista o con el Socialismo Democrático, donde ellos se sienten identificados. En vez de exigirles desaparecer o fusionarse, perdiendo identidad, la idea es que puedan federarse para cumplir los mínimos que establece la ley. En el marco de esta federación, obviamente se obligaría a los partidos políticos a actuar como uno solo en el concierto parlamentario, por todo el período parlamentario o presidencial.

En resumen, el proyecto de ley plantea como propósitos fundamentales los siguientes: elevar el costo de quienes renuncian cuando han sido elegidos a través de un partido político, salvo que concurren como independientes y no al amparo de un partido; dotar de valor jurídico a los acuerdos de los Comités Parlamentarios en determinadas circunstancias; y crear la institución de la federación de partidos como una alternativa intermedia, que opere antes de una fusión, a fin de evitar la fragmentación. Con esto se permite también que el sistema político deje entrar a partidos nuevos, dándoles la oportunidad para que funcionen en el concierto parlamentario a través de una federación, e impidiendo con ello que los nuevos movimientos se vayan fuera del sistema político.

2) Investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Jorge Ramírez

Antecedentes

1.- La reforma electoral de 2015 provocó un aumento de la fragmentación política en el Congreso Nacional sin precedentes, y en particular en la Cámara de Diputados.

2.- Esta proliferación de partidos políticos con representación parlamentaria ha redundado en el deterioro de la estabilidad y gobernabilidad que ofrece nuestro sistema político (gobernabilidad entendida como la capacidad que tienen los presidentes de implementar y ejecutar un programa de gobierno a través del ingreso de mensajes o de la discusión legislativa).

3.- La ciencia política advirtió hace décadas las dificultades que representa la combinación de sistemas electorales proporcionales con sistemas presidencialistas, como el chileno. En general, los sistemas de elección parlamentaria proporcional generan una cierta sinergia positiva con sistemas políticos de naturaleza parlamentaria. Por contraste, los sistemas presidencialistas tienden a funcionar de manera mucho más eficaz con sistemas de orientación mayoritaria.

Fragmentación

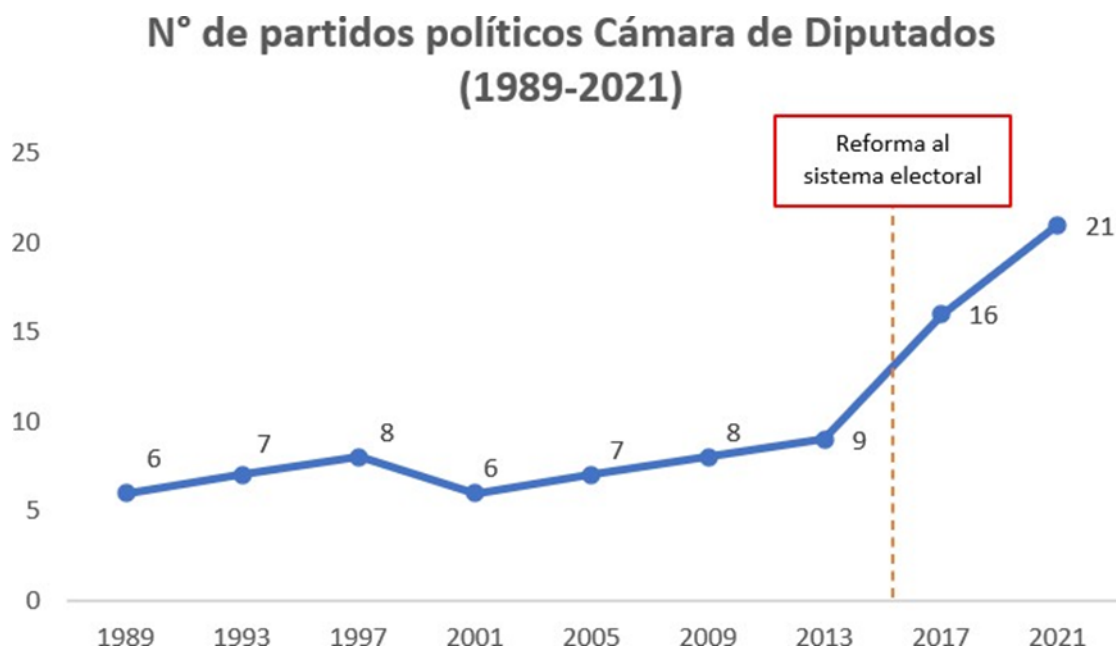
¿Cuál es el origen de la fragmentación? La reforma electoral de la expresidenta Bachelet, de 2015, aseguraba en su mensaje presidencial que la habilitó que: *"seguirán existiendo incentivos para que los partidos políticos se agrupen en grandes conglomerados y no se producirá una fragmentación"*

excesiva en la representación política". Sin embargo, la realidad ha demostrado que aconteció precisamente lo contrario. Para ejemplo de ello, algunas cifras:

1.- De un promedio de 7 partidos políticos en la Cámara de Diputados entre 1989- 2012, hoy hay más de 20.

2.- A lo anterior se suma el hecho de que hoy hay 42 diputados independientes, vale decir, que no militan en ningún partido político, constituyendo, a lo menos numéricamente, la "bancada" más grande de la Cámara.

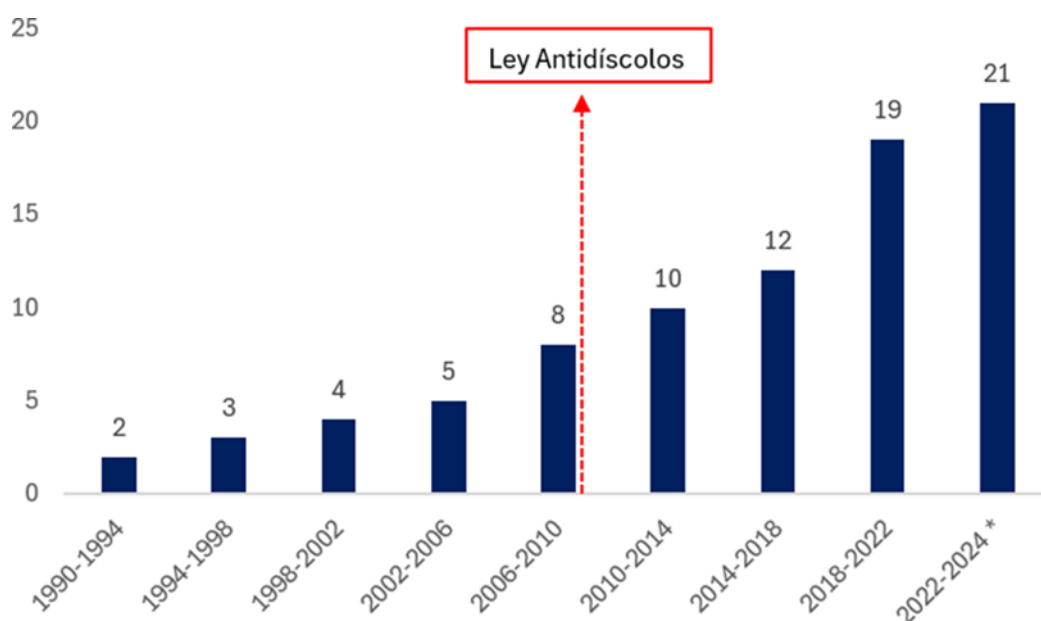
3.- A su vez, de los actuales 155 diputados, 32 fueron electos con menos del 5% de los votos, lo que equivale a uno de cada cinco congresistas, siendo la fórmula electoral proporcional la que estimula esta dinámica.



Discolaje – transfuguismo

Otra dimensión interesante que ha estado muy presente en el debate público es este fenómeno del discolaje o transfuguismo.

Al respecto, la "ley anti díscolos", que tenía entre sus propósitos establecer una especie de "costo" a esta actitud, en lugar de frenar la escalada de discolaje actuó más bien como una forma de sincerar esta dinámica, tal como lo muestra el siguiente gráfico. Por tanto, la ley no logró el efecto deseado.



Pilares de un buen sistema electoral

1.- Eficacia gubernamental: producir incentivos para la formación de mayorías que faciliten la implementación de un programa de gobierno.

2.- Estabilidad política: favorecer la estructuración de grandes bloques de representación con disenso programático e ideológico, pero consenso respecto de las reglas comunes del juego democrático.

3.- Representatividad: reflejar con claridad la correlación de fuerzas políticas existente en el país.

4.- Simpleza: propiciar que la transformación de votos en escaños obedezca a una operación sencilla, con pocas distorsiones y así los ciudadanos vean con meridiana claridad cómo sus preferencias se traducen en el acceso a cargos por parte de sus representantes.

5.- Competitividad electoral: promover elecciones que estimulen la mayor oferta programática posible y la incertidumbre respecto del resultado sea siempre un factor garantizado.

6.- Vínculo electorado-representante: facilitar que los electores conozcan y se involucren activamente con sus representantes.

Manera más eficaz de combatir el problema de la fragmentación política

La literatura es bien contundente en términos de señalar que la manera más efectiva de corregir este fenómeno es:

1.- Corrigiendo la elevada magnitud distrital del actual sistema, en particular en la Cámara de Diputados, donde el número de cargos a asignar por unidad electoral oscila entre tres y ocho, dependiendo de la densidad poblacional de la misma.

2.- Por otro lado, hay otros factores que quizá no impactan de manera tan directa, pero sí establecen algunos incentivos que también han facilitado esta dinámica de la fragmentación, como, por ejemplo, el sistema que se habilitó de financiamiento de la actividad política. En efecto, durante el año 2015 se implementó un sistema bastante robusto de financiamiento público de la actividad política, lo que ha facilitado el surgimiento de un fenómeno que se ha denominado como “pymes políticas”, donde el principal móvil del ejercicio de la representación no es la promoción de una cierta ideología o una visión país, sino

más bien la búsqueda básicamente de renta, a partir del acceso a este esquema de financiación política.

Comentarios al mérito del proyecto. Aspectos positivos

1.- El enfoque para abordar la problemática de la disciplina partidaria es el adecuado.

Respecto de otras propuestas que han surgido en el último tiempo, como la posibilidad de que se pierda el escaño ante la renuncia de un parlamentario al partido político, son problemáticas a nivel de principios, pero también de sus resultados.

A nivel de principios, porque en Chile existe un sistema de listas abiertas. Es decir, se trata de personas que votan por personas, y los partidos políticos son mediadores en ese canal de representación. Por lo tanto, en último término, la representación es del electorado. Y si hay un militante de un partido político que, por alguna razón, decide renunciar a esa militancia, la afectación no puede ser transferida al electorado.

Por otra parte, también se genera un problema a nivel de resultados. Aunque parezca exagerado, podría darse el caso, por ejemplo, de que un partido político sea cooptado por una estructura de crimen organizado, y un diputado que fue electo por ese partido político quiera renunciar a la militancia porque se percata que le es imposible ir en contra de esa organización que capturó la dirigencia de su partido. En ese escenario, y con las fórmulas que se están planteando en orden a que ese parlamentario también debería renunciar al escaño, finalmente es la ciudadanía la que se ve perjudicada. Por eso, ese tipo de propuestas, a su juicio, están muy mal orientadas.

2.- La moción plantea un enfoque más adecuado que pasa por fortalecer la figura de los “comités parlamentarios”, estructura de mucha relevancia que organiza y facilita el debido funcionamiento de la actividad parlamentaria.

3.- Por tanto, la propuesta de establecer algún tipo de sanción económica para el caso de renuncia a un partido, que opere a través de la figura del “comité parlamentario”, está bien orientada. Aunque debe perfeccionarse, como una definición de principios para abordar esta temática del “discolaje o transfuguismo” parece razonable.

Comentarios al mérito del proyecto. Aspectos que preocupan

1.- La federación de partidos es una fórmula instrumental, con escaso impacto directo en el fenómeno de la fragmentación política real, y que representa una complejidad en términos del equilibrio de deberes y derechos de esta nueva entidad versus los partidos políticos. En efecto, estos últimos tienen una abultada carga de deberes (son sujetos de ley de transparencia, de la ley que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas, etc., entre otra serie de requisitos y exigencias). Por tanto, esta figura de la federación de partidos, que tendría la capacidad de presentar candidaturas, accedería a todos los beneficios y derechos de los partidos, más no así a sus deberes. Desde esa perspectiva, se debe calibrar de mejor manera esa ecuación a efectos de que, si van a representar intereses, estén sujetos a una carga un poco más proporcionada de obligaciones.

2.- Es una figura inédita, que no existe en el ordenamiento constitucional actual.

3.- La federación puede ser usada como fachada para disimular la fragmentación, porque probablemente trasladará la fragmentación al interior de la federación.

4.- Al soslayar la dinámica de la disolución de los partidos políticos, se impide un proceso natural de cambio y renovación a nivel de agrupaciones partidarias. Se genera un riesgo de petrificación del sistema de partidos.

5.- Otro riesgo que se percibe es el de “Compra de etiquetas” por parte de los partidos políticos más grandes al interior de la federación, generándose una especie de instrumentalización de los partidos más pequeños, que podrían pasar a transformarse en “partidos zombies”.

6.- Hay ciertas complejidades en el sentido de cómo “conversa” esta norma con otras disposiciones complementarias, tales como la normativa que existe en nuestra institucionalidad respecto de la participación política de las mujeres. Como es sabido, hoy los partidos políticos deben cumplir con ciertos requisitos mínimos de porcentajes de presentación de candidaturas, por ejemplo. Desde esa perspectiva, la pregunta que cabe hacerse es si esos requisitos se van a extrapolar a la federación, o cómo se va a hacer viable aquello. Son preguntas que, a su juicio, quedan abiertas.

Concluida la presentación del invitado, el **diputado señor Mulet** manifestó que hubo en su exposición afirmaciones genéricas que le parecen graves. Por ejemplo, que la formación de partidos pequeños, a propósito de la ley de financiamiento, es un instrumento para captar renta, lo que es un insulto para muchas personas. Agregó que el problema de la captación de renta en política lo han tenido, más bien, otros partidos.

En otro orden de ideas, estimó que, sin duda, el de las federaciones es un tema discutible, y al respecto consideró que el invitado levantó algunos puntos que son relevantes a la hora de sostener este debate. La idea, precisamente, es abrir esa discusión. Hay aspectos que deben ser complementarios en un eventual proceso de federación de partidos, pero, en general, si se busca evitar la fragmentación, la federación puede ser un instrumento transitorio que opere antes de la fusión o desaparición de los partidos que no logren un determinado crecimiento.

Por otra parte, solicitó al señor Ramírez profundizar respecto de los aspectos positivos que destacó del proyecto, especialmente acerca de dotar de cierta obligatoriedad a los acuerdos de comités, pues a su juicio esa sería una buena manera de ordenar los procesos legislativos y las relaciones al interior del Parlamento, y de este con el Ejecutivo.

Finalmente, pidió al invitado pronunciarse sobre el riesgo de que se “cierre” el sistema político al establecer estándares tan elevados que hagan imposible el ingreso de competidores, que es precisamente lo que les gusta a los partidos grandes. En efecto, también se genera un riesgo si se envía a los grupos de presión -que se pueden transformar en partidos políticos- fuera de la política, pues ello atenta contra la idea de atraer a esos grupos hacia el sistema, y darles la oportunidad de, al menos, ingresar, independiente de lo que termine ocurriendo a futuro si no son capaces de sobrevivir en el concierto político.

El **diputado señor Fuenzalida** coincidió con el invitado en que efectivamente hay un riesgo de que se generen “pymes políticas”, pues así ocurrió, de hecho, en el anterior período.

En cuanto a la figura de la federación, hizo presente que se podría dar la paradoja de que se comiencen a formar partidos regionales con el propósito

de federarse en el futuro, y luego transformarse en un gran partido. Desde esa perspectiva, esa sería una manera de transformarse en un partido político, pero sin cumplir con los mismos requisitos que debe cumplir una entidad de esas características para su formación.

El **diputado señor Becker** consideró que, en general, este es un buen proyecto. Por otra parte, coincidió en que puede ocurrir que un partido político busque nacer solo en función de conseguir alguna utilidad. En ese entendido, se manifestó partidario de que existan mecanismos para controlar y fiscalizar para que no se utilice la ley como una forma para financiarse de manera indebida.

Reiteró que es un buen proyecto, que plantea una buena manera de dotar de gobernabilidad al sistema. Desde esa perspectiva, apoyó que existan mecanismos que propendan hacia una mejor representación y un trabajo más ordenado y facilitador de las políticas públicas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El **diputado señor Bórquez** reparó en que representa a un territorio, el Archipiélago de Chiloé, que tiene muy pocos votantes. Y si bien el distrito es mucho más amplio e incluye una capital, que es Puerto Montt, los chilotes igualmente desean tener un representante de sus intereses, con independencia del porcentaje con que sea electo. Desde esa perspectiva, se debe evitar que, finalmente, en la Cámara de Diputados haya solo parlamentarios de capitales regionales, pues los territorios pequeños muchas veces tienen un representante que obtiene una baja cantidad de votos, porcentualmente hablando, pero que efectivamente representa a su comunidad.

Por otro lado, consideró importante verificar si el sistema que plantea el proyecto se ha implementado o no en otros países, y si ha dado o no resultados.

El **diputado señor Oyarzo (presidente)** manifestó su preocupación por lo señalado por el invitado en relación con la generación de las denominadas “pymes políticas”, fenómeno que, a su juicio, perfectamente puede darse hoy en día. En ese entendido, consultó al representante de Libertad y Desarrollo cómo puede evitarse o, al menos, fiscalizarse, el hecho que ciertos partidos políticos funcionen más como un negocio que como una organización política propiamente tal.

Contestando las interrogantes, y particularmente aquella sobre la opción de la federación de partidos como un camino transitorio hacia un sistema más perfectible, el **señor Ramírez, de Libertad y Desarrollo**, expresó que uno de los grandes problemas de la forma en que se han abordado las reformas políticas en Chile es que estas han adolecido de un enfoque sistémico. En efecto, generalmente se van haciendo modificaciones parciales que son incoherentes entre sí o que generan sinergias que no son del todo positivas, o más bien negativas.

Por otra parte, precisó que el comentario relativo a las “pymes políticas” lo hizo en el contexto de los efectos o consecuencias no esperadas. Desde esa perspectiva, reiteró la necesidad de propender siempre hacia un enfoque sistémico. Por lo tanto, en su opinión, en vez de abultar el sistema con una carga de normas que apunten hacia una transitoriedad, se debiera dar un espacio de reflexión como sociedad para repensar los incentivos y las directrices que van a guiar el proceso de reforma, a fin de que esta genere efectos que se correspondan a la realidad.

Desatacó que, en general, los organismos internacionales en materia electoral siempre recomiendan que las normas de cambio electoral sean

aplicables para la legislatura posterior, a fin de evitar ese problema de economía política de los actores incumbentes (conflicto de interés potencial).

En otro orden de ideas, rescató del proyecto la forma en que se aborda el fenómeno del discolaje mediante el fortalecimiento de los acuerdos de comités. En su opinión, efectivamente hay que fortalecer y dotar de mayor relevancia a los comités, pues en el día a día son claves. Son los que estructuran, organizan y sistematizan el trabajo legislativo. Por lo tanto, ante la opción de hacerse cargo del problema del transfuguismo a través de fórmulas efectistas, como la pérdida del escaño, la propuesta que plantea el proyecto es una manera mucho más responsable y sistémica, pues da cuenta de un anclaje y conocimiento de la realidad de la labor parlamentaria.

Respecto de la posibilidad de que a través de la figura de la federación se soslaye, de algún modo, la forma de canalización de la representación a través de los partidos políticos, manifestó creer que ese sí puede ser un problema real, sobre todo por la disparidad que se daría en la carga entre derechos y deberes de esa entidad, tal como lo explicó en su presentación. Los partidos políticos, si bien tienen bajo nivel de credibilidad y de confianza ciudadana, realizan un rol de articulación de las demandas ciudadanas, de representación y de vinculación con la ciudadanía. Pero también tienen una serie de obligaciones que cumplir (normas de probidad, de transparencia, de rendición, etc.).

En cuanto a la legítima reflexión del diputado Bórquez en relación con la economía política dentro de la unidad territorial, hizo presente que el sistema de mega distritos, como el que existe hoy día, conlleva a que se produzca una heterogeneidad muy brutal, sobre todo en regiones, entre las capitales regionales o las grandes ciudades que concentran un número significativo de habitantes, y los pequeños territorios. Entonces, volviendo al concepto de la “economía política”, muchas veces para el candidato puede ser más efectivo desentenderse de las localidades más pequeñas, lo que genera de manera inevitable cierto deterioro de la representación política. Por eso, en su opinión, es clave repensar el actual sistema de distritaje para avanzar hacia distritos más pequeños, porque de esa manera se propicia un vínculo mucho más efectivo entre el representante y el electorado. En efecto, si el parlamentario nunca va a la zona austral o a la ciudad periférica, obviamente la representación política no se va a poder canalizar de la manera más idónea. Esta sería otra consecuencia no esperada de un mal diseño en términos de la concepción de la reforma electoral.

En base a lo señalado, el **diputado señor Oyarzo (presidente)** consultó al invitado si, a su juicio, el número de parlamentarios debiera mantenerse o disminuirse.

Al respecto, el **señor Ramírez** explicó que en ciencias políticas, se habla de una fórmula de la raíz cúbica de la población. Si se hace el cálculo, Chile estaría por debajo, lo que podría llevar a pensar que, incluso, se debería tener más parlamentarios. En lo personal, manifestó no estar de acuerdo con esa aseveración. En su opinión, el camino adecuado es una readecuación de los distritos, donde hay dos opciones: redistribuir el stock de 155 escaños en términos del real peso poblacional (hoy distritos que están sobre representados respecto de otros, lo que atenta contra la noción de justicia electoral); o pensar en una disminución del número de parlamentarios. La pregunta que cabe hacerse es si mejoró la calidad de la política o la representación parlamentaria cuando se transitó de 120 a 155 diputados. No hay evidencia de que ello se haya producido.

En una segunda intervención, el **diputado señor Mulet** consultó al señor Ramírez su parecer sobre la opinión que el cientista político Carlos Huneeus ha emitido a través de algunas columnas de su autoría, donde señala

que el verdadero problema no sería la fragmentación, sino que la incapacidad de los partidos más grandes de llegar a acuerdos.

Por otra parte, consideró que para tratar de provocar un acuerdo y perfeccionar el sistema actual, que sin duda está en crisis, es dificultoso alterar la cantidad de parlamentarios o hacer un redistritaje, porque eso producirá efectos redistributivos, donde algunos partidos se beneficiarán y otros no. Entonces, desde el punto de vista práctico, promover cambios en esta materia, en momentos políticos como el actual, resulta complejo.

El **señor Ramírez** previno que las ciencias sociales son un fenómeno complejo y multifactorial. Sin embargo, también hay una cuestión matemática que no se puede desconocer, pues los sistemas electorales son fórmulas matemáticas que lo que hacen es transformar votos en escaños.

En el sistema anterior, el umbral de acceso de votación mínima para acceder al escaño era del 33,3%. Hoy día en los distritos más grandes (con ocho parlamentarios), ese umbral ha caído por debajo, incluso, del 10%. Por tanto, por una cuestión de mera aritmética electoral, este sistema *per se* propende hacia mayores niveles de fragmentación. Aquello es innegable. Ahora bien, cuánto pesa el factor “sistema electoral” en la amplia problemática de la fragmentación, de la falta de disciplina y de la calidad de la política, es otro debate. En ese entendido, pareciera ser que la reflexión de Huneus se orienta hacia ese foco.

En cuanto a si la discusión sobre el número de parlamentarios facilita o no el debate político es un tema incómodo, pero en algún momento se deberá tomar una decisión respecto de si se requiere una readecuación de los actuales 155 diputados conforme a criterios de justicia electoral y territorial, o se avanza hacia una corrección del número, donde lo que debiera acontecer es que aquellos distritos que tienen un exceso de representación debieran perder un poco de ella, sin alterar, por ejemplo, los distritos de las zonas extremas, donde hay un tema de soberanía y de representación especial.

Finalmente, reiteró que este es un tema complejo, y por eso el proyecto de ley abre un debate interesante.

3) Cientista política, señora Javiera Arce

La señora Arce efectuó la siguiente exposición sobre el proyecto de ley en referencia.

Contenidos de la iniciativa legal

1.- Disciplina Parlamentaria: se prohíbe romper los acuerdos tomados a nivel de Comité en la Cámara de Diputados y el Senado. Excepciones: si el acuerdo violentare la consciencia del parlamentario, lo que debe ser informado.

2.- Federación de Partidos Políticos: unión formalizada entre distintos partidos, excluyendo la causal de disolución si la suma de votos de toda la federación alcanza el 5% de los sufragios de la última elección, en cada una de, a lo menos, 8 regiones o de 3 regiones continuas. Se requerirá la aprobación de cada organismo colegiado intermedio de cada partido que forme la federación. Se podrán federar los partidos hasta antes de 90 días de una elección

parlamentaria. Funcionarán como un partido político, entre otras características que ilustra el proyecto.

Diagnóstico preliminar

1.- Lo que se desprende de este proyecto de ley es que existe un desorden en la tramitación de las normas y, en general, en el Poder Legislativo, en circunstancia de que lo que uno esperaría de una Cámara de Diputadas y Diputados es que se logren acuerdos que permitan gobernar y entregar cierta estabilidad al país.

2.- Sin embargo, lo que se encuentra en el concierto parlamentario es una fragmentación generada por los pactos electorales.

3.- Lo anterior genera, además, personalización de la política gracias al sistema de voto por lista abierta (es decir, se vota por personas y no por el partido).

4.- Otra consecuencia de los pactos electorales es el “discolaje”.

5.- También hay bajos niveles programáticos y polarización de las élites con propuestas absurdas (esto ha podido observarse, por ejemplo, a propósito de la crisis de seguridad que se está viviendo en Chile, a raíz de la cual han surgido propuestas sin sentido).

6.- Hay también problemas con la representación, pues los partidos políticos no están dando cuenta de ella.

7.- Hay pocas mujeres.

8.- Se señala que uno de los problemas es que contamos con distritos “grandes”. Sin embargo, el problema no es el tamaño del distrito. De hecho, en su opinión, esa afirmación no es efectiva, pues los distritos que tiene el sistema chileno van de 3 a 8 diputados, por lo que son de pequeña o mediana magnitud.

9.- El sistema electoral es difícil de entender para el elector. Si un candidato obtiene muchos votos, pero no va en un buen pacto, no resulta electo.

Análisis en relación con la arista de la disciplina parlamentaria

1.- La disciplina es muy importante para la política, particularmente para los regímenes parlamentarios.

2.- En la actualidad, la normativa permite no dar órdenes de partido ni exigir cumplimiento de deberes de afiliados al Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores y otros funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente, para garantizar la debida independencia de los funcionarios en el desempeño de sus cargos (Barzelatto, 1988). En su opinión, si bien, en principio, esto parece adecuado, se aleja un poco del aspecto programático que deberían tener los partidos, pues aunque tiene sentido priorizar la función pública por sobre el partido político, no es menos cierto que las personas llegan al poder con un programa y con promesas, donde el partido político debería tener también un rol al momento de intentar incidir en las políticas públicas.

3.- Por otra parte, la legislación establece que los partidos, en ningún caso, podrán dar órdenes de votación a concejales, consejeros regionales, senadores, diputados, ni realizar recomendaciones en los casos que se les llame a actuar como jurados.

4.- Por tanto, en Chile existe una Ley de Partidos que promueve el libre pensamiento y la libre acción de los políticos, lo que más bien tiene que ver con un diseño impuesto desde la Dictadura, que se intentó reformar en el año 2015, sin éxito.

5.- En cuanto a la dimensión programática, cabe preguntarse:

- ¿Existen realmente espacios de discusión sobre posiciones para votaciones al interior de los partidos y de las bancadas?

- ¿Se imponen posiciones en las reuniones, como, por ejemplo, el no dañar al gobierno? (la exigencia de “apoyo irrestricto” al gobierno es muy común en algunas bancadas o partidos).

- ¿Cuál es la relación que existe entre las posiciones que toma la bancada y el programa partidario? (¿hay alguien preocupado de que realmente exista un nivel de coherencia programática o ideológica?).

- ¿Cuán relevante es el programa partidario para los partidos y para sus representantes? (a propósito del “discolaje”, ¿cuánto pesan las líneas ideológicas o programáticas al momento de votar o de generar propuestas en el propio ejercicio parlamentario?).

- ¿Qué significa ser parlamentario representante de un determinado partido? (¿hay contenido político al respecto, que permita determinar quién es díscolo y quién no lo es?).

- ¿Cuáles son las vías de reclamo cuando se generan mayorías asfixiantes? ¿Existe el voto de minoría en estos procesos deliberativos dentro del partido?

6.- Continuando con el tema de la dimensión programática de los partidos, afirmó lo siguiente:

- Los partidos políticos chilenos poseen bajos niveles programáticos, incluso en sus élites, salvo el Partido Republicano, el Partido Comunista y tal vez la UDI. Al respecto, aclaró que el tema ideológico no es un problema; por el contrario, es deseable que la población sepa qué ideología profesan los partidos y cuáles son sus programas, porque eso es más honesto con los electores.

- Es posible concluir que los aspectos programáticos se encuentran aislados de la actividad partidaria. El foco está puesto en la burocracia interna y en la repartición de poder, pero hay muy poco interés por parte de las élites partidarias de propiciar un debate profundo respecto del programa.

- Existe un proceso de despolitización profundizado en la transición, pero que tiene un origen en la dictadura. La Ley de Partidos Políticos, de hecho, fue generada con menos derechos políticos y públicos que un club deportivo, por ejemplo, lo que fue corregido en el año 2015.

- Más allá de los controles del SERVEL, se requiere un análisis profundo sobre el rol de los partidos políticos.

- Con el sistema de lista abierta no hay como controlar a nadie, porque los “díscolos” obtienen votos personales.

Análisis en relación con la arista de la federación de partidos

1.- Chile y el mundo exhiben una crisis de representación hace ya varios años. La confianza institucional en los partidos se empieza a desplomar. El año 2009 es la última vez que estos poseen más de un 10% de adhesión ciudadana (Encuesta CEP). En la actualidad, esta llega al 1%, así como también respecto de los parlamentarios (Encuesta Bicentenario). Esto pareciera que a nadie le importa, en circunstancia que es muy relevante, porque sin partidos políticos no funciona la democracia representativa ¿Qué está haciendo la política y los partidos para hacerse cargo de este fenómeno?

2.- La política parece lejana y desconectada de los problemas de la gente común. Las peleas y disputas en el Congreso, pese a ser televisadas, parecen ajenas e irrelevantes para la ciudadanía.

3.- Los partidos políticos funcionan excesivamente jerarquizados y con zonas grises en términos de democracia interna. En general, existe muy poca vida partidaria, más allá de la movilización que se requiere para las elecciones o las coyunturas electorales. Pero no existe el mismo entusiasmo para conversar sobre determinadas temáticas o sobre temas ideológicos o posiciones políticas.

4.- Todas las decisiones se toman centralizadamente en Santiago, en desmedro de las regiones. La dimensión programática es débil. Los órganos colegiados deciden temas ya negociados por las élites.

5.- Por tanto, cabe hacerse la pregunta: ¿cuál sería el sentido de militar en un partido político? Como militante ¿puedo incidir en la construcción del discurso y posiciones políticas de mis representantes?

6.- Si en la actualidad los partidos políticos no poseen raíces sociales, y por ello pierden votación ¿por qué una federación de partidos podría mejorar su situación? (empeorarla, de hecho).

7.- Las federaciones de partidos no ayudarán a eliminar la fragmentación, sino que incluso la potenciarán.

8.- El proyecto de ley permite soslayar la norma que hace desaparecer a los partidos, haciéndolos sobrevivir a toda costa. Pero si éstos ya funcionaban mal, y deben desaparecer ¿por qué prolongar su vida?

9.- Las federaciones de partidos alejarán aún más a los militantes de base y de regiones, quienes tendrán menos incidencia en las decisiones internas. De hecho, se rompe la conexión incluso electoral, lo que podría generar una explosión del sistema. Es decir, esta medida podría agudizar aún más la crisis de representación que existe actualmente.

10.- Esta propuesta legislativa es un “parche” a un problema mucho más profundo: los partidos funcionan mal y son el principal problema, y nadie habla de aquello.

11.- Si lo que se quiere es tener mejores partidos políticos, estos deben ser más programáticos, más ordenados, con menos polarización y menos fragmentación, más coherentes ideológicamente y más representativos. Desde esa perspectiva, una medida básica a tomar es el cierre de la lista y no hacer pactos electorales.

Algunas propuestas eficientes

1.- Fin a los pactos electorales. Lo único que estos consiguen es hacer sobrevivir a partidos pequeños que no debieran existir, prolongando su vida.

2.- Listas cerradas con diseño cebra-paridad. Estas no generan una competencia descarnada dentro de la lista, como ocurre en la actualidad, sino más bien crean espacios de colaboración, lo que inmediatamente baja el costo de las campañas electorales. Por supuesto, este diseño “cebra” debe contener la paridad, porque la Ley de Cuotas se acaba el 2029, y si bien se ha avanzado, el 35% de las mujeres que hay en el Congreso Nacional proviene de los partidos más progresistas, no de la centro izquierda ni de la derecha.

3.- Renuncia del escaño. Este es un buen elemento, pero requiere ser complementado con otros.

4.- Elevar los requisitos para formar partidos políticos, y así evitar partidos regionales y la fragmentación.

Concluida la presentación de la expositora, el **diputado señor Meza** manifestó compartir sus conclusiones, a pesar de partir de premisas distintas. Destacó que lo más importante es la disciplina partidaria y la coherencia, consistencia y la capacidad que tienen los partidos y los políticos de conectar con la ciudadanía, cuestión que depende más de los estilos de las personas o de los propios partidos, y no de lo que pueda mandar una ley.

En su opinión, este proyecto de ley no va a cumplir con la promesa que plantea, consultando a la invitada si ella votaría en contra del proyecto, en el caso de ser parlamentaria.

El **diputado señor Becker** consideró que en la crisis de representatividad actual tienen mucha responsabilidad los partidos políticos, particularmente en la selección de los candidatos, pues muchas veces se eligen candidatos que tienen la posibilidad de obtener una gran cantidad de votos, pero por razones del todo ajenas a la política, lo que ha significado un desastre en algunas alcaldías, por ejemplo, o en la misma Cámara de Diputados.

Por otra parte, estimó que debe hacerse un esfuerzo por disminuir la fragmentación, haciendo ver que hay 22 partidos políticos representados actualmente en el Congreso, lo que es inaceptable, porque de esa forma no hay posibilidad de alcanzar acuerdos, primando los intereses personales por sobre los objetivos comunes, que debieran ir en beneficio de las personas y del país.

El **diputado señor Bórquez** coincidió con la expositora en que el problema es más profundo de lo que se plantea.

Por otra parte, defendió la idea de que las personas tengan más opciones a la hora de votar por un candidato, el cual, si resulta electo, debiese ser respetado como cualquier otro, aun cuando no sea representante de un gran partido político.

Finalmente, manifestó reparos con la idea de la disciplina partidaria en términos estrictos, pues los extremos no son recomendables.

La **diputada señora Catalina Pérez** compartió las observaciones de la expositora. Efectivamente, frente a una crisis de representación y de la democracia liberal representativa, no solo en Chile, sino que en el mundo, hay que buscar maneras de generar rearticulaciones del sistema. En esa búsqueda, se ha transitado por procesos constitucionales que han forzado una discusión que, a su juicio, debiese mantenerse. A su parecer, este proyecto de ley no va a solucionar el conflicto de representación que estamos teniendo en el país.

Acotó que hay elementos relevantes destacados por la expositora, como la renuncia al escaño o el disciplinamiento parlamentario una vez electos. Si bien este proyecto no se inmiscuye en el sistema de elección (al respecto, señaló compartir también la tesis de la lista cerrada), el disciplinamiento parlamentario podría contribuir a fortalecer las posiciones ideológicas o programáticas de los partidos en el ejercicio mismo y, por tanto, fortalecer el sistema democrático en su conjunto.

Por otra parte, consultó a la expositora si le genera alguna preocupación la eventual posibilidad de volver estático el sistema de representación. En su caso, proviniendo del Frente Amplio, manifestó haber pasado por el complejo proceso de levantar nuevas alternativas luego del binominal, irrumpiendo como una nueva fuerza política. Desde esa perspectiva, su preocupación es que, en el contexto de un estado de crisis de representación,

se vuelva tan estático el sistema que se impida el surgimiento de alternativas nuevas. Ello a pesar de que, cuando eso ha ocurrido, las nuevas alternativas son poco sólidas, pues aparecen más bien como “flor de un día” sin lograr mantenerse en el tiempo. Con todo, la solución no puede ser volver estático el sistema sólo para quienes están adentro. Por último, preguntó a la expositora de qué manera se podría lograr un equilibrio, de tal modo de fortalecer la generación de alternativas -que igualmente presionan al sistema político y a los partidos a mejorar-, pero también fortaleciendo las estructuras partidarias actuales o futuras.

Finalmente, el **diputado señor Oyarzo (presidente)** solicitó a la expositora profundizar su opinión sobre el tamaño de los distritos en Chile; y le consultó si disminuir el número de parlamentarios es o no una opción válida.

En segundo lugar, afirmó que es muy difícil que el mundo independiente ingrese en política. Aun cuando ya no impera el sistema binominal, aquello sigue siendo complejo. En su opinión, el mundo independiente debe tener representatividad, y quizá por eso han nacido partidos pequeños que han generado un problema de gobernabilidad. Sobre el punto, consultó a la expositora cómo se soluciona el problema de la representatividad sin dejar fuera gente que puede estar representando a las minorías, pero que no tiene cabida porque el sistema no lo permite.

Respondiendo las dudas planteadas, la **señora Javiera Arce** se refirió, en primer lugar, a la pregunta sobre el número de parlamentarios. Al respecto, señaló que existe una propuesta teórica que plantea que el tamaño de una Cámara de Diputados, por ejemplo, que tiene una representación más bien territorial, se calcularía en base a la raíz cúbica del total de la población del país. En el caso de Chile, con alrededor de 20 millones de personas, el tamaño de la Cámara de Diputados debiese ser de, a lo menos, 260-267 parlamentarios. Por lo tanto, en su opinión, Chile tiene muy pocos parlamentarios, y reducir su número afectaría aún más al sistema. Por el contrario, el contar con un mayor número de escaños podría ayudar a descomprimir la competencia.

En otro orden de ideas, admitió que nunca le han gustado las candidaturas independientes. A su parecer, estos candidatos no debiesen tener representación, porque las personas no son independientes 100%. Pueden serlo porque no tienen un partido, pero no lo son en términos ideológicos y de posición programática. Por tanto, es poco honesto “vender” a la ciudadanía una imagen pulcra y limpia, en contraposición a los “partidos sucios”, pues ello también deteriora la representación y el sistema en general.

Sin perjuicio de lo anterior, no culpó a las personas por la falta de incentivos para militar, porque los partidos políticos están en un muy mal estado. Pero, en términos personales, no es un problema que los independientes no tengan escaño. De hecho, no los dejaría competir en ningún aspecto, porque si el problema es la falta de coherencia programática, hablar de independientes es bastante complejo.

Respondiendo a lo planteado por la diputada Catalina Pérez, afirmó que desde su perspectiva la lista cerrada no es la solución a todos los problemas, pero sí ayudaría a generar partidos programáticos. En efecto, a través de las listas cerradas se entrega el poder al partido para que este ordene y priorice las candidaturas, las cuales serán electas de acuerdo con los porcentajes de votación, por orden de inscripción, dependiendo del tamaño de los distritos. Países como España o Argentina tienen este sistema, y lo que se logra configurar son listas altamente competitivas, pero todas tributan al programa partidario. Ahora bien, si no hay buenos partidos, claramente se pueden cometer vulneraciones. Entonces, la pregunta que debe hacerse es cómo generar mecanismos de democracia interna que permitan tener procesos de selección de

candidaturas que no afecten a las minorías, a las personas de regiones, etc., y que sean capaces de generar cierto sentido de integración dentro del partido y de la conformación de las listas partidarias. Entonces, al final, el problema nuevamente son los partidos.

Sobre la posibilidad de generar un proceso de institucionalización de la crisis, manifestó creer mucho en la alternancia del poder entre oposición y gobierno. Ahora bien, para el caso en que los partidos se acostumbran a estar al alero del Estado y del gobierno, sin ninguna capacidad de sobrevivir sin trabajos públicos o sin la posibilidad de generar fidelización de militantes sin que sea a través de instrumentos como los salarios, por ejemplo, aquello puede ser controlado de varias formas. Una de ellas es con carreras funcionarias mucho más robustas, eliminando o disminuyendo sustantivamente los cargos de exclusiva confianza. Al respecto, afirmó que Chile no ha abierto la posibilidad de hablar de una reforma al Estado desde una perspectiva sustantiva. Por tanto, no se trata solo del sistema político, sino que también hay elementos estructurales del Estado que propician redes neo-clientelares que van generando la crisis sistémica de los partidos.

En definitiva, si se mejora la democracia interna de los partidos, la transparencia y sus prácticas, y si se promueven partidos más ideológicos, etc., no debería haber problema con la alternancia; y si existe la necesidad de generar una tercera fuerza, ella va a encontrar cabida para efectos de la representación. En el caso chileno, estimó que lo importante es analizar cuánta raíz social pueden generar o contener estos partidos. De las nuevas fuerzas, opinó que el Partido Republicano debe observarse con bastante detención, porque está bastante más enraizado socialmente de lo que se piensa. La capacidad electoral demostrada que han tenido y el trabajo que están haciendo pueden dar luces de cómo revincular los partidos.

Finalmente, sobre la consulta del diputado señor Meza, manifestó que dividiría el proyecto de ley en dos partes, votando en contra el tema de la federación de partidos, pues no se hace cargo del grave problema de representación que tenemos. Por el contrario, el tema de la disciplina partidaria lo apoyaría, siendo incluso mucho más estricta respecto de quienes no cumplan con ella, llegando hasta la pérdida del escaño.

4) Presidente del Partido Radical, señor Leonardo Cubillos

El señor Cubillos realizó la siguiente presentación.

I.- Antecedentes Generales

1.- Constitucionalidad

El sistema multipartidista en Chile tiene una historia de casi más de 180 años, donde una multiplicidad de movimientos, organizaciones y escisiones de colectividades políticas han transitado por la vida política de la nación, naciendo a la vida política y del derecho, y desapareciendo de la misma, todo en el marco de procesos democráticos, salvo en las dos interrupciones institucionales en el siglo pasado, suscitadas por Golpes de Estado, tanto el 4 de junio de 1932, al derrocar al Gobierno de Juan Esteban Montero; como el 11 de septiembre de 1973, al Gobierno de Salvador Allende.

Asimismo, solo un Gobierno ha proscrito a una fuerza política legalmente constituida en democracia, lo que ocurrió el 3 de septiembre de 1948 bajo la presidencia de Gabriel González Videla.

Desde entonces, los partidos han funcionado en el marco legal, y actualmente se rigen por la ley N°18.603, que contempla también las normas relativas a su disolución.

Acotó que cualquier disposición que tienda a afectar el funcionamiento de los partidos, especialmente en cuanto a impedir el libre ejercicio de sus derechos y facultades, que contemplan las leyes N°18.700, N°18.603, N°19.175 y N°18.695, implicaría una restricción del ejercicio de sus derechos constitucionales. Cabe advertir que cualquier modificación respecto a las funciones y cumplimiento de los derechos y deberes de cualquier organización política, especialmente aquellas que tratan del ejercicio de las funciones que establece la Carta Fundamental, tendría visos de inconstitucionalidad y, por tanto, corresponde la reserva de constitucionalidad, pues atentaría contra la función democrática que cumplen las colectividades políticas.

Lo anterior tiene por objeto advertir la brecha que puede generarse en el Congreso Nacional, ya que el Poder Constituyente reside en el pueblo, y una modificación en el sentido arriba indicado tendría que ser revisada en cuanto a su.

2.- Fragmentación

Con inusitada fuerza se ha instalado hoy en día el concepto de fragmentación política, pero apuntando con liviandad el problema y justificando de manera populista el fundamento de su solución, lo que conlleva una errada apreciación del problema.

Existen actualmente en el Parlamento algunos proyectos que abordan el tema de la fragmentación política, especialmente uno presentado en el Senado, que a su juicio apunta a la fragmentación como una causa y no como una consecuencia.

La fragmentación política, que hoy apunta a la existencia de diversidad de partidos pequeños (emergentes), no está enfocada adecuadamente desde su perspectiva, pues su fundamento es la composición del Congreso Nacional y la dificultad de articular acuerdos y consensos.

Despejado ese primer punto, la problemática no radica, entonces, en tratar de eliminar a los partidos emergentes, sino más bien excluirlos del Congreso Nacional. A eso apunta la reforma del Senado.

Considerando aquello, la pregunta que cabe hacerse es qué se trata de solucionar: la existencia de múltiples partidos o, más bien, asegurar a los ministros SEGPRES una función eficiente.

Despejado este segundo punto, el problema no está en los partidos emergentes, sino más bien en la forma en que se relaciona el Congreso Nacional con el Poder Ejecutivo. Y no se puede negar el “pirquineo” de votos, una política transaccional que nace desde el Gobierno del expresidente Lagos, a fin de conseguir los votos necesarios para un proyecto determinado.

Esa práctica igual existirá solo con partidos grandes. Por tanto, la solución dice relación más bien no a la existencia de colectividades políticas, sino a la política transaccional que se ha naturalizado en las relaciones de ambos poderes del Estado.

3.- Golpe blanco a la democracia

El riesgo de recurrir a cualquier tipo de umbral habilitante (no de existencia o de disolución, porque esos son razonables) implica “meter derechamente la mano a la urna” por parte del legislador, prefiriendo eventualmente a candidatos que, aunque tengan menor votación que el

efectivamente ganador en el distrito, pertenezcan a partidos que logren una votación nacional importante.

Aquello afecta a la representatividad regional directamente, ya que los bolsones electorales concentrados en tres regiones son las que van a determinar los partidos que tendrán representación en regiones cuyo peso electoral sea menor.

Asimismo, los liderazgos locales serán sometidos a una dictadura partidista, donde para poder ser elegidos tendrán que afiliarse a aquellos partidos que puedan tener proyección de ingreso al Congreso Nacional, provocando a mediano plazo un debilitamiento de los principios de cada partido y de su institucionalidad, pero dejando una barrera de entrada a independientes (aun cuando vayan asociados a algún partido grande). En tal sentido, un liderazgo local puede obtener en una colectividad, por ejemplo, un 40% de los votos, pero al no reunir su partido los votos necesarios por el umbral, ese liderazgo le dará el paso a otro candidato que no tenga ni el 5% de los votos (hay casos así en la historia electoral de Chile), provocando un debilitamiento del sistema representativo y proporcional, de catastróficas consecuencias.

Estas acciones pueden llevar solo a la polarización y la desconexión del Congreso con la ciudadanía y, consecuentemente, con el Poder Ejecutivo en el futuro, instalando un parlamentarismo de facto. Al respecto, la historia ha enseñado como terminan estos ejercicios jurídico-políticos con durísimas disputas entre ambos poderes.

Estos antecedentes constituyen un marco adecuado para referirse al proyecto de ley del diputado señor Mulet, el cual claramente evita estos factores de riesgo a la democracia, sin perjuicio que requiere un complemento, entendiendo lo acotado del tema que aborda.

Señaló no ser partidario de que esta iniciativa legal sea una moneda de cambio de un acuerdo de algunas elites por sobre la soberanía del pueblo, para mostrar en el futuro algún logro de este u otro gobierno de turno.

En tal sentido, el respeto que demuestra este proyecto de ley al fenómeno socio político permite aglutinar a las fuerzas políticas diversas en pactos que son más que electorales, pero que, sin perjuicio de no perder su identidad, las colectividades parte de la federación van generando el necesario “affectio societatis”, que permite no solo el entendimiento sino el consenso y los acuerdos, que son básicos de toda democracia.

El fenómeno socio político no puede confundirse con uno de carácter socio económico, donde la fusión de acciones de distintas empresas no requiere de coincidencia ideológica o programática, sino un valor de mercado. No deben transformarse los votos de la ciudadanía en un valor de mercado, y el proyecto en comento protege ese gran principio.

II.- El proyecto de ley

El proyecto de ley sometido a análisis tiene varias virtudes (a diferencia de otros presentados en el Senado y en esta misma Cámara).

En primer lugar, evita los defectos antes enunciados, enfocando el problema de la fragmentación no en la existencia de partidos, sino en el ejercicio de la función parlamentaria, que es lo que corresponde.

En tal sentido, se resalta que se requiera una mayor funcionalidad y, obligatoriedad de las estructuras de organización del Senado y la Cámara, como lo son los acuerdos de Comité y Bancadas.

Si bien considera tímidamente y de manera indirecta el no respetar los acuerdos de Comités y de Bancadas por parte de sus parlamentarios

integrantes, por eso mismo debería ser más incisivo, considerando una modificación a la regulación del funcionamiento del Congreso Nacional que implique una adecuada funcionalidad de tales estructuras, pero además en la respectiva ley N°18.918 y sus reglamentos, estableciéndose una serie de sanciones a los discolajes o prácticas que se dan al interior del Senado o la Cámara (por ejemplo, llegar tarde a votaciones, u otras prácticas que también impiden un buen ejercicio parlamentario y contribuyen a la fragmentación).

Si bien aquello está vinculado a una reforma a la ley N°18.603, el que se someta a los parlamentarios a los devenires de los tribunales supremos de los respectivos partidos, y a su discrecionalidad, afecta su imparcialidad, y deja en un estado de inseguridad el ejercicio parlamentario. De facto, los presidentes de partidos se transformarían en jefes de bancadas, lo que claramente, según demuestra la historia, no le ha hecho bien al país.

Lo ideal sería que las elecciones de los partidos sean controladas por el SERVEL en su totalidad, y que exista un tribunal independiente que garantice imparcialidad para ver los aspectos disciplinarios de las colectividades, sea vía TER o directamente SERVEL, en una especie de “Toma de Razón”.

En otro orden de ideas, manifestó estar totalmente de acuerdo con la federación de partidos, pero, asimismo, el proyecto (que se entiende acotado) necesariamente debe ser complementado con otras normas que permitan perfeccionar el sistema democrático y ser una real solución a la fragmentación.

En esa línea, hizo presente que los partidos políticos de la Alianza más la DC trabajaron el levantamiento de 39 medidas para fortalecer el sistema democrático, iniciativas que si bien no fueron acordadas como propuestas de consenso, a la espera de coordinación con la SEGPRES, sí incidían no solo en la institucionalidad electoral, sino en la financiera, de gastos, de la propia institucionalidad de los partidos, e incluso del SERVEL, estableciéndose la necesidad de la existencia de una Superintendencia de Partidos Políticos.

Señalado lo anterior, a juicio del partido que representa (el PR), para combatir adecuadamente la fragmentación no solo se requiere implementar cambios al sistema electoral, terminándose con los pactos electorales, sino que, además, se requiere adoptar las siguientes medidas:

a) Aumentar los requisitos de constitución de nuevos partidos políticos, recordando que se flexibilizó la norma el año 2016, rebajándose a un 0.25% de patrocinios del padrón regional.

En este punto, consideró que los dirigentes de partidos no deben tener condenas por simples delitos o crímenes, ni registrar deudas de pensión alimenticia, ni haber sido condenados por violencia intrafamiliar o por la ley N°21.643 (Ley Karin), y haber cursado, a lo menos, la enseñanza media.

b) Modificar el sistema de financiamiento de los partidos políticos, en el sentido de no entregar recursos fiscales a partidos políticos que no tengan representación parlamentaria obtenida en el proceso electoral correspondiente.

c) Incorporar la cuota de género de salida.

d) Voto obligatorio efectivo.

e) Establecer un umbral de disolución de los partidos no asociado a los parlamentarios electos, sino a un porcentaje de votación en la respectiva elección de concejales, que es donde realmente se mide el piso de

los partidos a nivel territorial. Por ejemplo, una fórmula podría ser el 5% de la votación de concejales a nivel nacional por partido.

f) Realizar las modificaciones necesarias a la ley N°18.918 y a los reglamentos de la Cámara y el Senado, a fin de dotar de las atribuciones requeridas de obligatoriedad y funcionamiento a los Comités y Bancadas, pudiendo incluso perder el escaño el parlamentario cuando exista incumplimientos en el ejercicio de su función, lo que debiese ser resuelto por el Comité de Ética del Congreso Nacional, cuya composición debiese modificarse, estableciendo la apelación de sus resoluciones ante el TRICEL.

5) Presidente del Partido Demócrata Cristiano, diputado señor Alberto Undurraga

El invitado destacó que Chile requiere, necesariamente, de un ajuste en su sistema político. El actual sistema, por distintas razones, dificulta los acuerdos, que es precisamente lo que se requiere perfeccionar para avanzar en temas de seguridad, de pensiones, etc. En efecto, cuando un sistema político no procesa bien las diferencias y no logra alcanzar acuerdos, o no logra que estos se traduzcan en votaciones, es un sistema que no funciona, horadando a la democracia, pues de esa forma no es posible resolver de manera adecuada las prioridades ciudadanas.

En segundo lugar, hizo presente que, probablemente, el documento más consensuado que hay en esta materia es el de la Comisión Experta del último Proceso Constitucional, el cual, si bien después fue modificado por el Consejo Constitucional y rechazado por la ciudadanía, en su versión original concitó un acuerdo unánime, desde representantes del Partido Republicano hasta del Partido Comunista, todos quienes aprobaron un cambio al sistema político.

Desde esa perspectiva, el proyecto de ley en actual discusión puede contribuir mucho al debate para lograr un acuerdo amplio, en el entendido que ese acuerdo es necesario para cualquier avance en esta materia, que en buena parte requiere de una modificación constitucional.

En un plano más específico, opinó que el número de partidos debiese ser menor. Si bien forma parte de la tradición el que nuestro país sea multipartidista, aquello se sostiene con 7, 8 o 9 partidos, pero no con 22, como ocurre hoy en día, pues eso dificulta los acuerdos.

Por otra parte, consideró que es positivo que el dinamismo de las sociedades pueda expresarse, a veces, con nuevos partidos, pero con la exigencia de tener representación en el Parlamento.

Valoró que este proyecto de ley avance, pero también subrayó la necesidad de que se genere una discusión que permita lograr un acuerdo global respecto al sistema político, y probablemente a nivel constitucional. Desde esa perspectiva, celebró la presentación de esta moción parlamentaria.

Finalmente, opinó que lo peor que puede pasar es que fracase este intento de cambio del sistema político, pues ello implicará seguir teniendo 22, 23, 24, 25 o 30 partidos políticos, un alto nivel de discolaje, de indisciplina partidaria y una serie de otras situaciones que, sin juzgarlas individualmente pero, puestas en contexto, dificultan la consecución de acuerdos tan importantes como los que se requieren para avanzar en materia de seguridad, educación, salud, crecimiento económico, pensiones, etc., todas de gran relevancia para los chilenos.

6) Presidente del Partido Amarillos por Chile, diputado señor Andrés Jouannet

El parlamentario señaló, en primer lugar, que este proyecto de ley no constituye una reforma al sistema político, sino que más bien se trata de una reforma al sistema electoral. En efecto, el sistema político es un concepto mucho más amplio, que incluye la forma de gobierno y los poderes públicos. Dentro del sistema político hay tres subsistemas: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de los partidos.

Por otra parte, destacó que la ventaja de este proyecto de ley es clara, pues permite a aquellos partidos que no logran el porcentaje o umbral del 5%, que a su juicio es razonable, poder unirse con posterioridad con otros partidos, formando una federación.

En su opinión, esto es un aporte, ya que de lo contrario se pierde el sentido de la representatividad, atentando de esa manera contra un elemento fundante de la democracia.

7) Asesor del Partido Liberal, señor Hugo Tórtora

El señor Tórtora dijo, en primer lugar, que como partido están de acuerdo en que, efectivamente, hay una crisis de representatividad, la cual en parte tiene que ver con la fragmentación, pero también con otros fenómenos, como la opacidad de la actividad política y la corrupción que se ha detectado particularmente en los últimos años, aspectos estos últimos que, probablemente, son los que más han preocupado a la ciudadanía.

Acotó que el partido político que representa está de acuerdo con la importancia de ajustar o revisar el sistema político, el cual no se reduce exclusivamente a los puntos que están tratados en este proyecto de ley, sin perjuicio de lo cual esta iniciativa va por un buen camino.

En otro orden de ideas, realizó una defensa al sistema proporcional, no solamente entendido como un método de escrutinio que se opone al sistema mayoritario -y al híbrido binominal-, sino que también como un sistema que, más allá de permitir exclusivamente la contabilidad de los votos, debiera operar durante el ejercicio de toda la labor parlamentaria. Lo anterior pues esta también debe ser fiel a un sistema proporcional, lo que quiere decir que las Cámaras deben respetar la diversidad y el pluralismo político durante todo el período parlamentario, entendiendo que hay distintas posiciones dentro de ellas, las cuales deben respetarse. Por lo tanto, es importante que los partidos políticos puedan seguir actuando como tales en toda su diversidad, asumiendo que el Parlamento no solamente es un órgano legislativo o fiscalizador, sino que también es un órgano representativo. En efecto, una de las finalidades más importantes de todo Parlamento del mundo es que sea capaz de representar la voluntad ciudadana en toda su diversidad.

En ese sentido, el sistema de federación de partidos políticos que propone el proyecto de ley parece ser un buen aporte, pero en el entendido que se defienda el sistema proporcional antes mencionado, teniendo cuidado que los partidos más grandes no acallen ni silencien la voz de los partidos más

pequeños. Desde su perspectiva, no debiera fomentarse las “instrucciones” de los partidos mayores o más grandes a los más pequeños, toda vez que eso impediría que cada cual pueda expresarse con plena libertad.

Respecto del discolaje o del fenómeno del transfuguismo, explicó que se distingue entre el transfuguismo impropio y el propio. El primero es aquel que opera cuando los parlamentarios no siguen las órdenes preestablecidas y se apartan de la política de su propio partido. El segundo implica derechamente renunciar al partido y trasladarse a otro.

Sobre el particular, precisó que, más allá de la sanción de pérdida del escaño, también pueden observarse otro tipo de efectos. Por ejemplo, que el parlamentario sea excluido de las comisiones. Otra posibilidad podría ser prohibir a los partidos políticos recibir a un parlamentario que ha decidido dejar el suyo.

Para finalizar, sostuvo que como partido también consideran importante que una reforma al sistema político se haga cargo de algunos temas que no están previstos en este proyecto de ley, y que se abra la discusión respecto de la necesidad de una reforma constitucional. En ese entendido, habría que reflexionar si se desea o no mantener el sistema de la Ley de Cuotas, pues de acuerdo con la normativa vigente este operará solamente hasta el año 2029. Su postura como partido es que debiera extenderse, a fin de fomentar la participación femenina.

Por otra parte, también sería importante diseñar mecanismos de participación ciudadana que enriquezcan el sistema político. Aun cuando esto no tiene que ver directamente con el proyecto de ley que se discute, debe reflexionarse sobre la conveniencia de contar con iniciativa popular de ley, por ejemplo; o sobre la diferencia existente entre ambas cámaras del Congreso. Hoy en día, ambas Cámaras tienen representación poblacional, pues ambas eligen parlamentarios en diferente número, según la población de cada unidad territorial. Si se quiere pensar en mayor estabilidad y gobernabilidad del Congreso Nacional, probablemente sea necesario analizar la posibilidad de contar con una Cámara Alta compuesta por igual número de senadores por circunscripción, lo cual podría dar mayor estabilidad al debate político.

Concluida la exposición de los cuatro invitados individualizados, la **diputada señora Musante** reflexionó que, antes de cualquier discusión sobre el tema, sería importante exigir un mínimo de participación en la interna de los partidos políticos, aspecto que no está contemplado en este proyecto. Al respecto, se preguntó cómo los partidos pretenden representar a la ciudadanía si ni siquiera representan a su propia militancia. Argumentó que hoy es posible observar votaciones de directivas nacionales con el 2% del padrón de la militancia. Por tanto, a su juicio, si no hay una convocatoria del propio partido respecto de quienes militan, no es posible exigir umbrales respecto de la representación externa (hacia la ciudadanía).

Por otra parte, consideró que la posibilidad de generar federaciones es una vía de salida o solución al problema que se está presentando actualmente en el concierto político.

El **diputado señor Mulet**, autor del proyecto, destacó que este tiene un objetivo relativamente modesto desde el punto de vista de lo que es un sistema político, pero muy efectivo, pues permitiría mejorar el sistema que hoy

existe y, particularmente, el desarrollo del trabajo parlamentario así como la relación del Parlamento con el Ejecutivo.

El **diputado señor Oyarzo (presidente)** recordó que el presidente de la República, en su discurso del 1 de junio de 2024, mencionó que debía hacerse una reforma al sistema político. En ese sentido, este proyecto de ley constituye un insumo más para debatir abiertamente sobre el particular.

8) Presidenta del partido Evópoli, señora Gloria Hutt

Este es un tema de la mayor importancia, y que como partido han trabajado desde hace un tiempo, en aras de perfeccionar el sistema político.

Agregó que, en su calidad de exconsejera constitucional, comentó que le correspondió formar parte de la Comisión de Sistema Político, donde se analizaron en detalle diversos contenidos en esta materia, así como sus deficiencias e impactos. Entre ellos, uno de los más relevantes es la fragmentación, la cual impide alcanzar acuerdos.

También se analizaron casos comparados, y gracias a toda la información reunida, en el Consejo Constitucional se definieron alrededor de 10 medidas para mejorar el sistema, las cuales incluían algunos aspectos que no están considerados en este proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, valoró que con esta moción se abra la discusión respecto de los puntos que esta sí contempla, como el umbral y el discolaje.

Agregó que, para el país, es necesario que el sistema político sea más representativo, por lo que como Evópoli siempre han sido partidarios de un umbral de un 5%, independientemente del impacto que eso pueda tener para su propia colectividad.

Respecto al tema del “discolaje” (ser electo por un partido y luego cambiarse), a juicio de Evópoli es un aspecto que también debe corregirse, porque los votantes eligen a una persona por el conglomerado político al que pertenece y por la propuesta ideológica que representa, y si un parlamentario se cambia de partido implica que los votos se “trasladan” sin autorización del votante. Desde esa perspectiva, hay un buen argumento para que se respete la voluntad popular, dejando esos votos en el conglomerado que logró recopilarlos.

9) Presidenta del partido Social Cristiano, señora Sara Concha

La parlamentaria destacó que la problemática que plantea el proyecto de ley no es de hoy, sino que tiene una data más antigua, llamando su atención que recién ahora -ad portas de una elección- se ponga sobre la mesa este debate.

En todo caso, coincidió en que se debe buscar una fórmula que permita llegar de la mejor forma posible a los consensos que se requieren para avanzar en el Congreso Nacional, pero no a costa de que el monopolio lo tengan los partidos más grandes.

Específicamente respecto de este proyecto de ley, manifestó algunas aprensiones. Por ejemplo, a su juicio, este modifica la diferencia entre partidos y comités, pues los partidos políticos podrán funcionar a través de federaciones, las cuales, de alguna manera, equivaldrían a los comités parlamentarios. Esta enmienda debe observarse con atención.

También opinó que el proyecto de ley restringe la independencia

interna de los partidos al crear las federaciones, ya que las atribuciones legales tanto del órgano ejecutivo como del tribunal supremo, de los tribunales regionales y del órgano intermedio colegiado por cada región donde esté constituido un partido, se suspenderán mientras esté vigente la federación que integren esos partidos. Por tanto, los partidos más grandes dentro de esa federación tendrán el control político de los demás, lo que a su juicio es preocupante.

Por otro lado, estimó que con la moción también se limita la independencia y funcionamiento de los partidos políticos dentro del Congreso, ya que los más grandes son los que terminarán tomando los acuerdos. Si bien se manifestó a favor de establecer sanciones para quienes impidan la adopción de los referidos acuerdos, eso no puede ser a costa de afectar la representatividad de los partidos más pequeños.

Finalmente, consideró que para debatir sobre una reforma al sistema político se podría pensar en disminuir el número de parlamentarios en el Congreso, pues en su opinión es una fórmula que podría evaluarse en orden a alcanzar los consensos necesarios para legislar.

10) Abogado y cientista político, señor Carlos Huneus

El invitado destacó que este es un tema muy relevante y, en términos generales, se manifestó de acuerdo con una reforma para perfeccionar el sistema electoral.

Por otro lado, consideró fundamental que se establezca el voto obligatorio, pues solo así se puede tener una democracia que sea representativa y no solamente de una parte del pueblo. Esto último, acotó, favorece solo a los más educados y que pertenecen a los estratos económicos superiores, acentuando la desigualdad en vez de reducirla.

En segundo lugar, debe reducirse el número de partidos, pues hay demasiados. Cuando hay 22 partidos más otro en formación, en realidad, no existen partidos, y sin partidos no hay democracia posible. Se debe apuntar a su concentración, como lo hicieron los padres fundadores de la República de Bonn, de Alemania, en 1949.

El sistema proporcional adoptado por la Constitución de 1925, y que la Constitución de 1980 lo reemplazó por otro que no está definido (el binominal), tiene distintas alternativas para combinar la proporcionalidad con la capacidad de gobernabilidad de un país. En cuanto a los partidos políticos, en nuestro país no solo hay muchos, sino que también cabe distinguir entre los mayores y los menores. Respecto de los partidos mayores (no se puede decir “grandes”, porque ninguno supera el 11% de los votos), se puede plantear una serie de enmiendas, primero dirigidas hacia la oferta, fortaleciendo los requisitos de entrada a la competencia electoral, pues no basta con juntar un mínimo de firmas. Al respecto, sugirió tener en cuenta la experiencia de los Países Bajos, donde en los años '30 del siglo pasado, para disminuir el excesivo número de listas parlamentarias y favorecer la competencia entre menos listas, se exigió un depósito de una cierta cantidad de florines, la cual no estaba sujeto a devolución si la lista conseguía menos votos de los establecidos como mínimo, lo cual tuvo efectos positivos.

En este sentido, manifestó “hacerle ruido” la disminución del número de partidos o concentración del sistema de partidos a través de la federación de partidos. Ahora bien, es cierto que un país tiene sus propias singularidades institucionales e históricas. Es posible compatibilizar una

tendencia hacia la concentración del sistema de partidos, pero permitiendo también la subsistencia de partidos singulares.

Siguiendo con el tema de la oferta, sostuvo que no es posible excluir la elección presidencial de esta reflexión, pues desde hace un tiempo se presenta un número excesivo de candidatos, sabiendo que la concentración se da en dos o tres de ellos. A su juicio, esto constituye una anomalía que daña el debate público. En el caso de los debates de televisión, por ejemplo, la pretendida igualdad no existe, por lo que sería pertinente adoptar el sistema de la televisión norteamericana, distinguiendo entre los candidatos de los partidos relevantes y los del resto de los partidos. No pueden estar en un plano de igualdad, reafirmó, porque la proliferación de las candidaturas presidenciales está incentivada por la facilidad de la inscripción (se requiere reunir un número bajo de firmas) y por el financiamiento público con que cuentan (reembolso del gasto electoral por parte del SERVEL, en base a la votación alcanzada).

Otro problema que presenta el sistema político chileno es la dificultad para la formación de acuerdos, pero ese no es un tema que dependa de la legislación, sino que de la cultura política de las élites. Lo que ocurre es que los “partidos mayores” muestran una baja disposición a la negociación y al compromiso, lo cual es fundamental en una democracia representativa. Un país puede tener numerosos partidos mayores y menores, como en los Países Bajos, por ejemplo, pero allí sus dirigentes tienen la capacidad de ponerse de acuerdo y formar gobierno, aunque eso tome meses.

También hay ciertos partidos que tienen otros problemas adicionales, lo que tampoco es un tema de reforma electoral, y que es la débil autonomía respecto al poder económico. Un cuarto de siglo sin financiamiento de partidos y entregado al aporte de empresarios y personas que financiaban las campañas, acostumbraron a los parlamentarios a estar demasiado cerca del poder económico. La baja autonomía en este ámbito es más fuerte en la derecha, sin duda, pero no es exclusiva de ese sector político.

En otra materia, se refirió al tema de los independientes, lo que es del ADN de la Constitución de 1980 y del gremialismo, que tiene una visión corporativa de la política, distinta a lo que es la democracia representativa. Lo de los independientes es una anomalía, acotó, y lo que debe hacer el país es volver a la tradición de partidos, y no seguir adelante con el enclave autoritario de la actual Constitución que son los independientes. Los partidos políticos son esenciales para la democracia, y no son independientes. Desde esa perspectiva, se debe fortalecer a los partidos y no a los independientes, que promueven el caudillismo y el personalismo.

Para finalizar, reiteró que la concentración del sistema de partidos, combinando proporcionalidad con gobernabilidad y la inclusión de mecanismos que disminuyan la oferta de candidaturas que sean menores, considerando a la elección presidencial, son temas que deben incorporarse en el debate que debe tener el Parlamento.

11) Exdiputado y cientista político, señor Pepe Auth

El invitado señaló, en primer término, que el pluripartidismo es propio de la historia política de Chile, y el sistema proporcional es lo más ajustado a la representación de esa pluralidad. Ahora bien, sí hay problemas actuales que son consensuados. Por una parte, la fragmentación excesiva, que no es solo del número de partidos, sino que también del número de independientes fuera de pacto y no alineados, lo que es una completa anomalía en una democracia

representativa. Un segundo elemento, que también es de consenso, es que se ha ido debilitando el comportamiento colectivo. Es decir, las bancadas cada vez se comportan menos como tales. Y el tercer problema es el transfuguismo, esto es, el excesivo cambio de partido o pasaje de militancia a independiente. Por tanto, se debe analizar cómo reducir estos fenómenos, sin debilitar la democracia.

Acotó que hay una fórmula para enfrentar el problema de la fragmentación partidaria, que ya se ocupó en la historia de Chile. En efecto, en el año 1970 había solo 5 partidos representados en la Cámara de Diputados y en el Senado, porque había una ley que prohibía los pactos electorales parlamentarios. Por tanto, no había ningún incentivo para que un caudillo se retirara de su partido y formara otro, porque tenía que competir con su programa y sus candidaturas, constituyendo aquello un gran desincentivo a la fragmentación. Subrayó que el problema de la fragmentación no se soluciona disminuyendo el número de escaños, pues no es esa la raíz del problema. La fragmentación, en el fondo, ha sido utilizada como una excusa para no resolver los verdaderos inconvenientes, lo que podría hacerse si las grandes fuerzas políticas se pusieran de acuerdo.

En cuanto al proyecto de ley, consideró que está bien orientado, pues apunta a resolver el problema del comportamiento colectivo versus el individualismo. Sin embargo, sugirió desarrollar mucho más lo planteado en la moción siguiendo el modelo de la Ley de Bancadas que existe en Colombia, donde hay un protocolo muy definido que establece en qué aspectos se puede disentir del partido y en cuáles no, y cuáles son las mayorías que obligan a cada diputado a comportarse de determinada manera. Con todo, se manifestó de acuerdo con el principio de establecer una sanción grave para el caso en que un parlamentario se comporte de manera distinta al acuerdo que ha sido adoptado.

Respecto de las federaciones, consideró que es una buena fórmula, porque lo que se propone es que los partidos se federen antes de las elecciones y tengan un programa común. Con todo, se preguntó qué distingue una federación de un partido, porque este último se caracteriza por tener un programa y candidaturas comunes. Por lo tanto, la figura de la federación correspondería a “un gran partido”. Hay partidos, de hecho, que parecen federaciones, porque tienen fracciones bien constituidas.

En la misma línea, sugirió especificar que los partidos que se federen tienen que ser considerados como tal para efectos de la asignación de escaño (es decir, que el único partido que exista para fines electorales sea la federación) y, en segundo lugar, que estén obligados a competir en condición federativa en otro tipo de elecciones, como la de concejales. Es decir, si se establece una federación por un período completo, en el fondo se está definiendo un partido por un período, por lo que, además, este debería tener la obligación de formar un Comité.

Destacó que la formación de una federación es un acto voluntario. Cada partido puede definir antes de una elección si se federa o no, corriendo el riesgo de desaparecer si no alcanza el 5%.

Finalmente, hizo presente que los partidos políticos evolucionan, y se debe distinguir el transfuguismo -entendido como el simple cambio individual-, de la generación de corrientes políticas a partir de las cuales evoluciona el sistema político cuando se produce el disenso político verdadero. Estos dos objetivos, por tanto, deben armonizarse.

12) Abogado y representante del partido Frente Regionalista Verde Social (FRVE), señor Patricio Neira

El señor Neira subrayó que el proyecto de ley tiene como objetivo abordar los desafíos significativos que enfrenta nuestro sistema político, concentrándose principalmente en la excesiva fragmentación de partidos y la inestabilidad que resulta de esta. El proyecto propone varias medidas clave para fortalecer la cohesión de los partidos y mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo, lo cual conlleva hacerse cargo de varias situaciones, entre ellas, la inestabilidad que genera para el gobierno y los cambios frecuentes, las alianzas y la formación de coaliciones de corta duración, que obstaculizan una gobernanza efectiva. Así, la continuidad de las políticas se ve afectada y la planificación estratégica a largo plazo se hace muy difícil. La proliferación de partidos pequeños también hace que llegar a un consenso sobre una determinada legislación crucial sea, en ciertos casos, excepcionalmente difícil, lo cual se traduce en retrasos legislativos y en una incapacidad para abordar cuestiones nacionales que son urgentes. Además, el énfasis pasa de las ideologías de los partidos a ambiciones individuales, lo que podría conducir a la corrupción y a priorizar los intereses personales por sobre el bien público.

Este proyecto de ley enfrenta directamente los problemas señalados. En primer lugar, establece un mecanismo central que es la creación de federaciones partidarias, lo cual permite que los partidos más pequeños fusionen sus esfuerzos, generando bloques políticos más fuertes y estables, capaces de negociar eficazmente. Esto fomentaría las alianzas políticas y que estas sean más cohesionadas y sostenibles. En segundo lugar, esta propuesta fortalece la disciplina de los comités al tomar decisiones que son vinculantes para sus miembros, lo cual promueve la cohesión interna del partido y reduce la probabilidad de que los miembros abandonen las líneas del partido para beneficio personal. Además, se mejora la eficiencia de los procesos legislativos, ya que reduce los conflictos internos y los retrasos. En tercer lugar, el proyecto incluye medidas concretas para desalentar el cambio de partidos por razones de oportunidad u oportunismo, imponiendo sanciones, incluidas las financieras, lo que sin duda mejora la estabilidad política y la confianza de los votantes en el proceso electoral. En cuarto lugar, considera cuidadosamente la preservación de las identidades regionales, al permitir que los partidos regionales se unan a las federaciones manteniendo su carácter único, evitando así el riesgo de centralizar el poder y descuidar las necesidades regionales específicas.

Si bien algunos podrían argumentar que este proyecto podría sofocar el pluralismo político, o crear bloques de partidos demasiado poderosos, hizo ver que no impide la formación de nuevos partidos, sino que solo proporciona un mecanismo para que los partidos más pequeños colaboren, fortaleciendo su voz colectiva, sin eliminar sus identidades individuales. Las restricciones propuestas al cambio de partido y para favorecer la disciplina de los comités, tienen como objeto mejorar el equilibrio de poder en la legislatura, permitiendo discusiones y compromisos mucho más productivos. Se trata, en el fondo, de fortalecer partidos y no de crear una oligarquía. En efecto, el proyecto ofrece un enfoque equilibrado para abordar los grandes desafíos que tiene Chile por la fragmentación política y la inestabilidad legislativa que ello genera, promoviendo las federaciones partidarias, mejorando la disciplina de los comités y reduciendo la incidencia de la renuncia y cambio de partidos. En síntesis, ofrece un cambio sólido hacia un sistema político más estable, eficiente y representativo, y es un paso proactivo para abordar las cuestiones sistémicas y fomentar una gobernanza más sólida y democrática en nuestro país.

12) Diputada e integrante del partido Demócratas, señora Joanna Pérez

En primer lugar, la parlamentaria hizo presente que el proyecto de ley se presentó como parte del debate generado en el proceso constitucional anterior, específicamente en torno a la implementación de un umbral del 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional para que los partidos puedan acceder a escaños en la Cámara de Diputados.

La iniciativa busca reforzar la cohesión política, disminuir la fragmentación parlamentaria y fomentar la colaboración entre partidos políticos, incentivando la unión formal de partidos mediante federaciones que permitan mantener su identidad, pero trabajando de manera conjunta bajo un programa común, fortaleciendo su representación.

Así, el proyecto responde al objetivo de consolidar un sistema político más eficiente y representativo -evitando que fuerzas políticas se vean impedidas de tener voz en el Congreso Nacional-, donde los acuerdos internos y las alianzas estratégicas contribuyan a una gobernabilidad más estable y efectiva.

Por otra parte, realizó algunos comentarios no solo respecto al proyecto de ley, sino que a la forma en que debería abordarse el tema de la pluralidad de partidos y su correlación con la gobernabilidad necesaria para el país.

Como representante de un partido nuevo y joven, que surge desde el centro político con una visión que intenta reponer la moderación y los acuerdos, manifestó comprender de primera fuente los desafíos que enfrentan los partidos emergentes y las fuerzas minoritarias en un sistema que históricamente ha sido dominado por grandes conglomerados. Y, como bien se sabe, un partido nuevo necesita tiempo para lograr fuerza y representación, por lo que cobra relevancia el cómo y cuándo se legislan normas para los partidos y fuerzas que están en formación, evitando su limitación excesiva.

No obstante, también se debe ser responsables al reconocer que la excesiva fragmentación del sistema de partidos está afectando gravemente la estabilidad y eficacia de las instituciones democráticas. Sin embargo, en el debate del sistema político parece priorizarse la preocupación por la fragmentación, dejando en segundo plano un desafío aún más complejo y peligroso: la polarización. Esta última no solo divide profundamente a la sociedad, sino que también dificulta la construcción de consensos y alimenta un clima de desconfianza que erosiona los pilares fundamentales de la democracia, como el diálogo, la cooperación y el respeto a la diversidad de opiniones.

Por ello, desde su partido se reconoce positivamente el esfuerzo de este proyecto de ley, que busca ordenar y agrupar fuerzas políticas, pero sin que pierdan la voz a raíz de decisiones electorales, como el umbral, que no están analizando el efecto que esto puede tener en la polarización política. En efecto, el principal problema no es la cantidad de partidos políticos, sino el clima de polarización que ha caracterizado los últimos años, lo cual impide mejorar la calidad de los representantes.

Así, esta iniciativa tiene méritos importantes al intentar desincentivar la dispersión política sin sofocar el pluralismo necesario en una democracia que busca tener nuevamente buena salud. Y, por otra parte, es una respuesta de algunos al tema del umbral del 5%. Permitir la federación de partidos es una herramienta que puede ayudar a preservar la identidad de partidos regionales y emergentes, al mismo tiempo que fomenta la cohesión parlamentaria y la disciplina legislativa.

En otro orden de ideas, puso el foco en algunos puntos críticos en los que la experiencia comparada y los estudios sobre umbrales electorales pueden guiar. Al respecto, hizo un llamado a ser cautelosos al implementar reformas que, aunque bien intencionadas, podrían generar efectos secundarios no deseados:

1.- Fragmentación versus pluralismo: La historia reciente en Chile muestra que la proliferación de partidos pequeños, aunque refleja la diversidad de la sociedad, también complica la formación de mayorías estables y la gobernabilidad democrática. Este proyecto podría aportar soluciones al fomentar coaliciones programáticas más sólidas, pero se debe evitar que se conviertan en estructuras artificiales que perpetúen los personalismos o coaliciones débiles. Por lo tanto, también sería deseable analizar otras formas de evitar el efecto negativo, como facilitar la fusión de partidos.

2.- Lecciones de los umbrales electorales: No debe desconocerse que ya hay un principio de acuerdo en el Senado respecto a los umbrales. Si bien los umbrales legales podrían reducir la fragmentación, no abordan las causas estructurales que la generan, como la debilidad programática de los partidos, o la falta de disciplina interna, que sí contiene el título IV de este proyecto. En lugar de establecer altos umbrales legales que limiten la entrada al sistema, esta propuesta da flexibilidad a los partidos nuevos para crecer mediante alianzas estratégicas. Esto reduce la presión sobre partidos pequeños mientras desarrollan su capacidad de representación y su anclaje ciudadano.

3.- Efectos en la representación regional: Como diputada de un partido que se preocupa profundamente por las regiones, saludó que este proyecto de ley permita a los partidos regionales sobrevivir mediante la federación. No obstante, es necesario garantizar que las federaciones no se conviertan en una herramienta para que partidos grandes absorban a los pequeños, anulando sus identidades y sus agendas locales.

4.- Evitar incentivos perversos: El requisito de permanecer federados por un período completo es positivo, pero también se deben prever mecanismos para evitar que partidos o parlamentarios utilicen estas federaciones como herramientas electorales oportunistas para luego abandonarlas tras obtener el poder.

Finalmente, estimó que es fundamental garantizar que las próximas elecciones se realicen bajo el régimen de voto obligatorio. El sistema electoral chileno está diseñado para ser proporcional y representativo, pero el voto voluntario ha debilitado este propósito, al generar una participación ciudadana que no supera el 50%, lo que distorsiona la legitimidad del Congreso Nacional. Por lo tanto, sería responsable evaluar primero el impacto del voto obligatorio en la representatividad del sistema antes de implementar otras reformas.

Concluidas las intervenciones de los 5 invitados previos, la **diputada señora Ahumada** argumentó que existe una falencia en la forma en que se fiscaliza a los partidos políticos, castigándose solo al diputado que no puede luchar contra un partido que se comporta como una “pyme”. En esa línea, hizo un llamado a debatir sobre la fórmula para hacer verdadera y transparente la representación democrática.

El **diputado señor Oyarzo (presidente)** consultó a los señores Auth y Huneeus qué alternativa tienen los parlamentarios cuando están frente a un partido político que se comporta como una “pyme política” y en el cual su líder es ausente, se denosta a los diputados y se carece de un proyecto político, pues eso ocurrió en el Partido de la Gente, conglomerado al cual pertenecía.

El **diputado señor Mulet** subrayó que la crisis de representación política es profunda y global, y esta ha ido debilitando a los partidos políticos como una expresión de representación. Ahora bien, este proyecto de ley busca corregir algunos aspectos que requieren perfeccionamiento, según su propia experiencia parlamentaria, entendiendo que hoy no es posible aspirar, por la etapa del periodo legislativo, a una modificación mayor del sistema político, lo que es más complejo.

Recordó que, cuando llegó al Congreso en el año 1998, los acuerdos y las decisiones internas de los partidos políticos se respetaban, pues había una disciplina partidaria que funcionaba. Eso se debilitó, como también los partidos frente a la ciudadanía, por lo que debe pensarse en cómo abordar este fenómeno. Al respecto, preguntó a los invitados si se debe avanzar en elementos de democracia directa.

En otro orden de ideas, aclaró que su proyecto de ley establece que la sanción de pérdida del escaño es solo el primer año del periodo, y luego se establecen sanciones menos graves, precisamente porque se comprende que hay situaciones como las relatadas por el presidente de la Comisión en relación con el Partido de la Gente, y que un parlamentario requiera dejar su partido. Lo importante, en definitiva, es que se definan medidas para desincentivar el transfuguismo, porque hoy los incentivos están puestos justamente en sentido contrario. En efecto, hoy hay partidos que se dedican a buscar a parlamentarios de otros sectores políticos y los invitan a su comité, como independiente o militante, porque hay un incentivo económico detrás, que son los recursos que se asignan al comité por cada parlamentario que tiene.

La **diputada señora Catalina Pérez** hizo un llamado a reflexionar sobre cuáles debiesen ser los elementos -además de la democracia directa- que permitan avanzar hacia el fortalecimiento de los partidos políticos.

Coincidiendo con el análisis global de que el fortalecimiento de los partidos va asociado al fortalecimiento de la democracia, se preguntó cómo se materializa aquello cuando las mayorías parlamentarias están no solamente divididas, sino también condicionadas por fenómenos electorales de turno; y cómo, en el marco de la constitución de unas mayorías tan poco sólidas en términos de propuesta ideológica y política se es capaz de fortalecer un instrumento más permanente.

El **señor Auth** coincidió en la importancia de “pagar” la deuda constitucional que el Congreso tiene con el voto obligatorio, el cual está consagrado en la Constitución, pero sin una ley orgánica que lo materialice.

En otro orden de ideas, afirmó que nunca antes el Estado había tenido condiciones tan favorables para alentar, estimular o condicionar el funcionamiento democrático de los partidos como ahora, que se le entrega financiamiento. De lo que se trata, por tanto, es de perfeccionar la legislación para que los partidos políticos puedan ser completamente democráticos, legitimando su disolución e incluso la salida de los mismos cuando las condiciones de democracia no se cumplen.

Respecto a la crisis de representación, el problema a su juicio es que una de las funciones principales de los partidos en épocas pasadas era la intermediación entre la sociedad y el Estado. Y lo que ocurre es que la sociedad ya no necesita correas de transmisión para expresarle al Estado sus demandas. Por lo tanto, es obvio que la democracia requiere mecanismos de participación directa, ayudada por las condiciones de la tecnología actual.

Sin perjuicio de lo anterior, hay dos funciones respecto de las cuales los partidos políticos son insustituibles: son los únicos que pueden articular las propuestas y diversas demandas en un programa común de

gobierno; y que pueden preparar y seleccionar las elites que van a representar o gobernar. En estos dos ámbitos, propios de los partidos políticos hoy en día, se está fallando de manera severa.

El **señor Huneeus** señaló que la experiencia ha mostrado en los últimos años o décadas que las formas de democracia directa que se han aplicado alentaron tendencias populistas y maximalistas, porque el problema de aquella es que simplifica alternativas complejas. Acotó que la postura de los grandes politólogos, y en esto no hay dos opiniones, es que esta no es una manera de salir de los problemas de la democracia representativa de los partidos. En su opinión, actualmente hay un problema de liderazgos políticos, los cuales se han agotado y no hay una nueva generación en los grandes partidos -tanto de derecha como de izquierda- que esté a la altura, sumado al incumplimiento de los acuerdos.

Con todo, enfatizó que en el presidencialismo el Congreso no tiene el mismo poder que en un régimen parlamentario, y se percibe la frustración en el mundo parlamentario porque el Gobierno los toma poco en cuenta y no está tan cerca de la labor legislativa como antaño. Esto ha implicado que predomine una gestión pública que no es de cooperación o cogobierno entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

La **señora Hutt**, refiriéndose a un aspecto más conceptual, enfatizó que cualquier solución que se implemente debe reflejar el mayor respeto a la voluntad popular, requisito o filtro por el que debe pasar cualquiera de las medidas que se adopte en virtud de un proyecto de ley. La representación parlamentaria, acotó, debe ser reflejo de esa voluntad. Por otro lado, debe existir un buen equilibrio de incentivos y sanciones que promuevan los comportamientos deseados de seriedad, de compromiso con un ideario y de claridad hacia las personas a fin de que sus votos tengan una coherencia con una propuesta de oferta política, todas cuestiones que ayudan a la verdadera representación de la voluntad popular. Desde esta perspectiva deben analizarse propuestas como, por ejemplo, la pérdida del escaño.

Por otra parte, también es importante establecer medidas que mitiguen el establecimiento de caudillos, tema que estuvo muy presente en la discusión en el Consejo Constitucional. Debe evitarse, por tanto, entregar mucho poder al presidente de partido para decidir quién se queda y quién se va, porque estas terminan siendo propuestas que no contribuyen a la solución de fondo del problema.

Asimismo, debe intentar lograrse que las propuestas sean de buena calidad, y no medidas populistas que solo atraigan votos y no tengan un contrapeso. La idea es que haya realmente una oferta política con contenido, porque de lo contrario se afecta la credibilidad, el respeto y la sintonía con las personas, que es lo que ocurre hoy en día, pues las propuestas o los comportamientos, o ambos, no están respondiendo a sus expectativas. Recuperar el prestigio, a su juicio, solo se logra con más seriedad y con el hecho que se perciba que la tarea parlamentaria es tan exigida como el trabajo de cualquier ciudadano de Chile, lo que obliga a tener medidas de control, de rendición de cuentas, de reporte y de transparencia, todas las cuales acercan a las personas a la solución política que se recoja. En su opinión, hay una sensación de que existe una “brecha injusta”, y esta es la oportunidad de hacer esas correcciones, de tal manera que los ciudadanos sientan que un parlamentario está expuesto al mismo riesgo de perder su trabajo que un trabajador cualquiera que no cumple. Esto sería un mensaje potente de mejora del sistema político. Incentivar contenido, evitar los caudillismos, controlar las medidas que pueden llevar al populismo, tener una adecuada representatividad

y contar con fuerzas que constituyan bloques de votos que sustenten negociaciones de gran alcance, son todos requisitos que se deben considerar.

13) Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Álvaro Elizalde

En primer lugar, la autoridad gubernamental valoró esta iniciativa legal, haciendo presente que el gobierno tiene un diagnóstico que es bastante transversal entre los distintos actores políticos del país, y que da cuenta de la necesidad de llevar a cabo ciertas modificaciones específicas, con el objeto de enfrentar la atomización y división creciente de nuestro sistema político, y así contribuir a que los ciudadanos puedan distinguir entre las distintas fuerzas políticas, de tal manera de tener claridad qué representa cada una y cómo se expresan esas visiones de país al momento de votar los proyectos de ley.

En cuanto a la atomización, subrayó que es evidente que hoy hay más partidos que nunca representados en el Congreso Nacional. El sistema proporcional chileno contribuye, sin duda, a que se exprese la diversidad del país, y es positivo que todas las corrientes de opinión formen parte de las instituciones. Por tanto, el sentido de un sistema proporcional y representativo como el que tenemos actualmente, da cuenta de la necesidad de que esta diversidad de visiones se exprese en el Congreso Nacional. En su opinión, siempre es mejor que las distintas corrientes de opinión estén dentro de la institucionalidad que fuera de ella, en la medida que sean representativas.

Sin embargo, aquello no obsta a que, por razones de rivalidades personales, pedidos políticos personales y otros factores específicos que dicen relación con las visiones de país, haya una tendencia creciente a la formación de más fuerzas políticas, muchas de las cuales a veces tienen profundas coincidencias entre ellas y, pese a eso, no son capaces de ponerse de acuerdo para trabajar en conjunto. Hoy en día lo que existe es una atomización creciente de fuerzas políticas que no tiene precedente, no solo en la historia reciente de nuestra democracia (del año noventa a la fecha), sino que también en períodos anteriores. Se llegó a tener 21 fuerzas políticas con representación parlamentaria en el Congreso actual, cifra que disminuyó tras el esfuerzo que hizo el Frente Amplio -que el gobierno valora- de formar una sola fuerza política a partir de tres partidos.

El segundo factor dice relación con la indisciplina parlamentaria, que en algunos países se llama discolaje y en otros, transfuguismo. Lo que este fenómeno genera es que la ciudadanía no pueda distinguir entre unas fuerzas políticas y otras, porque hay quienes votan distinto a sus bancadas. Entonces, finalmente, es tal el nivel de información cruzada, contradictoria y de desorden que se expresa en las votaciones, que los ciudadanos no pueden distinguir entre unos y otros para efectos de definir a quién apoyan con su opción.

Debido a lo anterior, es muy importante enfrentar estos dos desafíos en materia de sistema político. Ahora bien, esto no da cuenta de todas las reformas que el sistema político requiere, pues son muchos otros los perfeccionamientos que podrían contribuir a tener un sistema político más representativo y legitimado, que permitiera a la ciudadanía evaluar de manera más nítida a los distintos actores políticos para efectos de determinar a quién le otorga el apoyo ciudadano al momento de marcar su preferencia en el voto. Dicho lo anterior, los dos aspectos señalados y que regula este proyecto sí son fundamentales, y deben ser abordados dentro de la serie de reformas que se han planteado en el Congreso Nacional.

En cuanto al contenido del proyecto de ley en particular, destacó que se hace cargo del fenómeno creciente de la fragmentación derivada de la proliferación de partidos por división interna en la mayor parte de los casos, lo que sin duda afecta la generación de acuerdos y de mayorías en el Congreso Nacional y propicia una alta rotación de parlamentarios en distintas bancadas y partidos políticos, lo que también ha generado una mayor volatilidad.

Por otra parte, enfatizó que los partidos políticos son fundamentales para la democracia. Si bien no cuentan con el mayor respaldo ciudadano, una democracia robusta requiere de partidos fuertes y, obviamente, que tengan buenas prácticas, que sean transparentes y que estén abocados al sentido de estas instituciones y no se distraigan en aspectos que son secundarios e, incluso, perniciosos desde la perspectiva de generar mejores condiciones de vida para todos los chilenos.

En ese marco, subrayó que la propuesta establece ciertas normas tendientes a una mayor disciplina parlamentaria, consagrando infracciones graves respecto del incumplimiento de acuerdos adoptados por los comités a los cuales se pertenece, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Se plantea un mecanismo en cuanto a la forma mediante la cual se adoptan estos acuerdos, que son obligatorios para sus integrantes, pero respecto de los cuales existen excepciones en caso de que alguna votación pudiera representar, para algún parlamentario en particular, una forma de violentar su conciencia, pudiendo hacer valer su oposición respecto a un acuerdo de comité.

Puntualizó que la indisciplina parlamentaria es un problema creciente en nuestro país, y la moción considera una serie de iniciativas tendientes a una mejor coordinación entre los comités y una mayor nitidez de las posiciones de los partidos en el Congreso Nacional. A su juicio, este es un tema fundamental, porque en la medida que las bancadas voten con cierto orden, eso permite que la gente pueda distinguir entre unos y otros. Y, por cierto, si una bancada representa a un sector importante de la sociedad, va a seguir teniendo ese respaldo ciudadano. Puede incluso ser minoría en la sociedad chilena, pero en la medida que sea consistente con sus votaciones, eso le permitirá tener respaldo ciudadano, evitando esta especie de “ruido” que generan las señales contradictorias por parte del Congreso Nacional en donde, finalmente, la gente juzga a todos los parlamentarios por igual, y por las conductas de unos pocos se juzga al conjunto. Eso ocurre, precisamente, por la falta de coherencia mínima en lo que representa un determinado partido y que se manifiesta en la forma en la cual vota los proyectos de ley en concreto.

Ahora bien, el proyecto de ley se hace cargo de las órdenes de bancada, más no así de las órdenes de partido, tema que también debiera ser discutido y, particularmente, cómo institucionalizar que ciertas decisiones que sean adoptadas por los órganos directivos de los partidos políticos sean vinculantes para quienes forman parte de ellos.

En otro orden de ideas, el proyecto plantea la necesidad de constituir federaciones de partidos políticos que actúen para todos los efectos como si fueran un partido político, pero por un mandato determinado. Esta es una forma de contribuir a un agrupamiento sucesivo y, por tanto, de incentivar una simplificación respecto de las fuerzas políticas con representación parlamentaria existentes en nuestro sistema político. En definitiva, es una forma de generar tendencia hacia la convergencia y el agrupamiento.

No obstante lo anterior, el gobierno entiende que la fórmula de las federaciones ha sido planteada principalmente por una objeción que existe respecto del umbral propuesto en el proyecto de ley que se está tramitando en el Senado (boletín N°17.253-07). Al respecto, de no modificarse la legislación

vigente, habría que discutir si tienen o no sentido las federaciones. Actualmente, nuestro sistema establece una votación mínima para que un partido mantenga su existencia legal (votación superior al 5% en tres regiones contiguas u ocho no contiguas), lo que también puede darse cuando una fuerza política elige cuatro o más parlamentarios.

En los términos planteados en el proyecto, las federaciones están reguladas en cuanto a su forma de constitución, la organización de su funcionamiento interno, los requisitos de permanencia (período completo del mandato para el cual se participa en la elección, que son los cuatro años siguientes a una elección), las reglas de disolución, las formas de inscripción de la federación para que se formalicen ante el SERVEL, el programa común y la obligación relativa a que los partidos parlamentarios deben integrar los mismos comités. A juicio del Ejecutivo, y sin perjuicio de la prevención hecha más arriba, todo esto le da sentido a que existan federaciones en la lógica de continuar con los procesos de convergencia.

Por otra parte, el proyecto de ley también plantea ciertas normas respecto de la necesidad de regular la renuncia a los partidos políticos, por el efecto que esto tiene.

Para finalizar, insistió en que el gobierno valora este proyecto de ley como un insumo que viene a sumarse a la serie de otras iniciativas que se han planteado en el debate de estos temas en el Congreso Nacional. Sin embargo, también relevó la necesidad de que exista un diálogo transversal entre la Cámara de Diputados y el Senado que permita construir un acuerdo sobre la base de un diagnóstico común y arribar a un entendimiento más sustantivo, evitando la discusión de iniciativas en paralelo.

14) Investigador del Centro de Estudios Horizontal Chile, señor Alfonso España

El invitado efectuó la siguiente exposición:

Consideraciones previas

1.- Idea matriz del proyecto de ley contenido en el boletín N°15.959-06:

Desincentivar la fragmentación política, regular la participación en los comités parlamentarios y permitir la federación de partidos políticos.

2.- ¿Qué es la fragmentación política?

Generalmente se mide como el número de partidos políticos: a) que se presentan a elecciones legislativas; b) que logran escaños en un órgano representativo; o c) que logran un escaño en un órgano legislativo y son “relevantes” (Sartori 1976; Ocaña y Oñate 1999).

3.- Escenario actual en Chile.

22 partidos constituidos, 4 en formación y 3 en trámite de redacción de estatutos, por lo que en las elecciones 2025 podría haber 29 colectividades (Servicio Electoral, 2024).

Análisis del proyecto de ley

1.- Tesis N°1.

El proyecto de ley no reduce la fragmentación de partidos (entendida según lo que se señaló más arriba), sino que la mantiene bajo

“federaciones de partidos políticos”. Además, podría mantener la fragmentación o no lograr reducir su tendencia al alza.

¿Por qué no combatiría la fragmentación?

La ley N° 18.603, LOC de Partidos Políticos, establece que “Los partidos políticos se disolverán (...) 2.- Por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos 8 regiones o en cada una de a lo menos 3 regiones geográficamente contiguas” (art. 56, N°2).

Sin embargo, el proyecto de ley permite evadir la disolución de partidos que no superen el umbral del 5% en 8 regiones a nivel nacional, o 3 contiguas.

En efecto, el nuevo artículo 55 quater establece que “se entenderá que cada partido político integrante de la federación se excluye de la causal de disolución del artículo 56 N°2 si la suma de la votación de los partidos integrantes a la federación alcanza al menos un 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos 8 regiones o en cada una de a lo menos 3 regiones geográficamente contiguas, en su caso”.

Como resultado, no permitiría reducir la fragmentación en tanto número de partidos que compiten, ni en tanto número de partidos que logran un escaño, al facilitar que los partidos más pequeños puedan superar el requisito del 5% de sufragios en 8 regiones a nivel nacional o 3 regiones continuas por el solo hecho de federarse.

Si bien lo que propone el proyecto de ley podría reducir la fragmentación en la dinámica política de las negociaciones en el contexto de un proyecto de ley, no logrará reducir esa fragmentación en términos del número de partidos representados en el Congreso Nacional, el cual podría mantenerse o incluso aumentar.

2.- Tesis N°2.

El proyecto de ley pareciera estar enfocado a combatir la indisciplina legislativa y el discolaje más que la fragmentación, pero los instrumentos que establece para ello no serían los adecuados.

¿Por qué no lograría reducir la indisciplina ni el discolaje?

El proyecto establece las federaciones no para combatir la fragmentación de partidos, sino para enfrentar el discolaje y la indisciplina política, fortaleciendo los Comités Parlamentarios.

Esto se observa en tanto “Los partidos integrantes de la federación deben permanecer federados por al menos un período presidencial completo” (art. 55 nonies) y que “los parlamentarios/as de los partidos que sean parte de una misma federación, deberán formar parte de los mismos Comités Parlamentarios” (art. 55 decies).

Luego, el proyecto de ley añade que “Los parlamentarios o parlamentarias no podrán renunciar a los partidos en los que fueron elegidos, ni al comité del que forman parte, durante el primer año del periodo parlamentario. Los senadores/as tampoco lo podrán hacer dentro del primer y quinto año de su periodo. Si renunciaren con posterioridad, perderán el 50% de las asignaciones parlamentarias que le competen, las que serán destinadas al comité del que formaban parte” (art. 55 undecies).

Finalmente, el nuevo artículo 34 bis indica que “Se entenderá como infracción grave a la disciplina partidaria, el incumplimiento por parte de

los/as parlamentarios/as de los acuerdos del comité del que forman parte en el Senado o Cámara de Diputados/as”.

Sin embargo, los instrumentos para combatir el discolaje e indisciplina no se hacen cargo de que estos fenómenos son el resultado de complejos problemas de fondo.

En efecto, el discolaje e indisciplina partidaria en Chile se produce por varios factores, que son mucho más profundos que solo considerar lo que dispone un diputado por concepto de asignación parlamentaria. Los factores que inciden son de tipo:

a) Estructural: sistema electoral con lista abierta (voto por persona más que por el partido). El legislador se encuentra mucho más vinculado con su electorado que con su partido, por lo que, si percibe que al ser “obediente” con lo que mandata su partido podría perder una elección futura, va a optar por la desobediencia.

b) Ideológico: dificultad de los partidos o coaliciones para convencer a los legisladores de su sector para votar de forma alineada. También hay un problema de formación y de selección de candidatos, y falta de liderazgo político.

c) Bajos costos del discolaje e indisciplina en contexto de fragmentación política: el legislador puede cambiarse de partido y eventualmente volver a competir dentro de un nuevo pacto.

La reducción del 50% de las asignaciones parlamentarias por renunciar al partido por el que fueron elegidos, o al comité del que forman parte, después del primer año del periodo parlamentario, o la infracción grave a la disciplina partidaria por el no cumplimiento de los acuerdos del Comité, se orientan a aumentar los costos del discolaje, pero estos siguen siendo bajos en contexto de fragmentación.

Propuestas alternativas contra la fragmentación

Hay una ventana de oportunidad:

1.- Umbral del 5% a nivel nacional: “Solo los partidos que alcancen al menos el 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en la elección de miembros de la Cámara de Diputados y Diputadas, tendrán derecho a participar en la atribución de escaños de dicha Cámara. Esta regla no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo 8 parlamentarios en el Congreso Nacional (...)” (Nuevo artículo 51 bis del proyecto de ley contenido en el boletín N°17.253-07, en actual tramitación en el Senado). 10 partidos políticos tendrían representación legislativa bajo esta norma en régimen.

2.- Aumentar las exigencias para constituir partidos políticos. Actualmente en tres regiones contiguas con solo 1.500 afiliados se puede conformar un partido político (Servicio Electoral, 2024).

15) Coordinador de proyectos de la Fundación Ciudadanía Inteligente, señor Sebastián Benfeld; y coordinadora de Incidencia de dicha Fundación, señora Josefina Correa

Los representantes de la mencionada Fundación realizaron los siguientes planteamientos en torno al proyecto de ley.

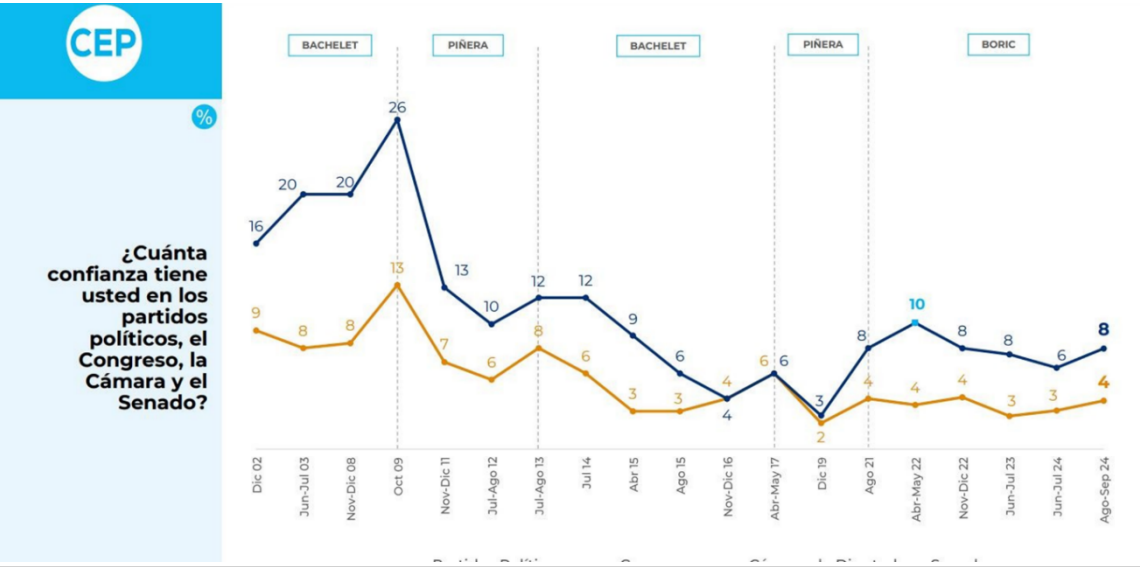
Contexto

A nivel político se observa (diagnóstico):

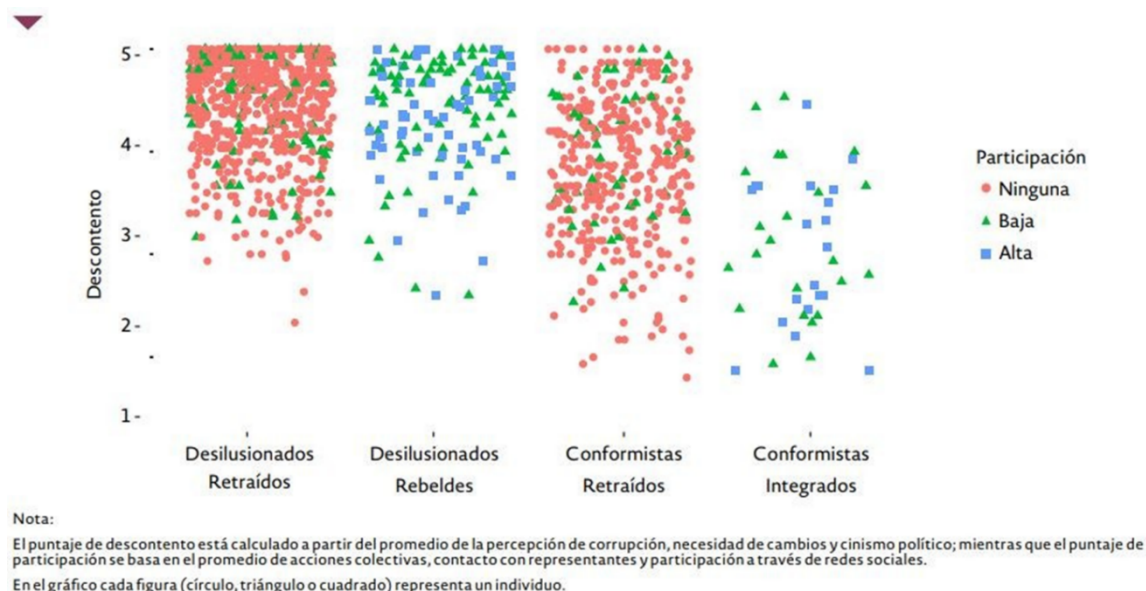
- 1.- Creciente desconfianza hacia las autoridades y hacia el sistema político en general.
- 2.- Instituciones que están a cargo de mantener consolidado el Estado de Derecho no son vistas como legítimas.
- 3.- Democracia no es percibida como eficaz por parte de la ciudadanía, en tanto no es capaz de resolver los problemas de las personas.
- 4.- Creciente polarización, no solo circunscrita a los partidos políticos, sino que también a nivel social y cultural (diversidad).
- 5.- Nuevas tecnologías y cambio climático, que están transformando la forma en que se están abordando los debates políticos.
- 6.- Populismos y autoritarismos.

Estos datos han sido refrendados por distintos estudios de opinión pública, por ejemplo:

a) Según la última encuesta CEP, 2024, sólo un 19% confía en el Gobierno, un 8 % en el Congreso y un 4 % en los partidos. De ellos, el 63% no se identifica con ningún partido político.



b) Según la encuesta MIDE de la UC en 2016, el 53% de los chilenos siente “desilusión” y “desinterés” de participar del sistema político actual.



Sin embargo, los chilenos quieren participar. De hecho, según la encuesta Ipsos 2021, el 62% de los chilenos cree que las políticas sobre salud, educación y seguridad, entre otras, deben resolverse por medio de la participación ciudadana.

Boletín N°19.959-06

Respecto del proyecto de ley en particular, los invitados opinaron que este se aproxima a ciertas respuestas en el contexto de un diagnóstico coherente, pero no completo, en cuanto a lo que está ocurriendo con el sistema político.

Desde esa perspectiva, el proyecto de ley sí aporta en materia de disciplina parlamentaria sin pérdida del escaño, por el riesgo de distorsión electoral que ello podría provocar.

Acotaron que para la ciudadanía es muy difícil poder distinguir la tramitación legislativa, los lugares que ocupan los representantes y la posición respecto a partidos políticos, no solo en cuanto a la dificultad técnica de la discusión parlamentaria propiamente tal, sino por la cantidad de tiempo que esta implica. Este es un tema relevante, porque si la discusión de fondo tiene que ver con los problemas de falta de eficacia de la democracia en tanto respuestas ciudadanas, ni antes de la reforma del 2017 ni después de ella la ciudadanía ha podido percibir diferencias acerca de las respuestas que otorga el sistema político. Esto se ha podido apreciar con proyectos de ley tramitados mucho antes, así como con proyectos de ley que ingresaron después de ese año, donde se produce precisamente el mismo problema. Por tanto, se estima que la disciplina parlamentaria sí podría permitir hacer estas distinciones de ubicación de cada uno de los parlamentarios en torno a los temas de interés ciudadano, que al final sigue siendo lo más relevante para poder recobrar la legitimidad.

Sin perjuicio de lo anterior, como fundación propusieron incorporar al proyecto de ley los siguientes aspectos:

1.- Transparencia: Que exista sanción por no identificar el cupo partidario por el cual se va a una elección.

2.- Mejor organización del trabajo parlamentario: Establecer una coordinación bicameral para definir una cartera de proyectos a tramitar durante el año.

Sobre el particular, argumentaron que no es posible que las comisiones tanto del Senado como de la Cámara muchas veces estén tratando la misma materia y no tengan la posibilidad de unificarse para dar una respuesta

coherente a la ciudadanía. Esto es posible de apreciar en relación con múltiples temas, no necesariamente en lo político, en el cual podría pensarse que existe un particular interés del mundo parlamentario. Cuando hay, por ejemplo, cuatro proyectos tramitándose en la Cámara de Diputados y cuatro proyectos tramitándose en el Senado sobre la misma materia, es imposible dar continuidad y seguimiento y tener respuestas coherentes. Por lo tanto, el mejoramiento de la organización del trabajo parlamentario pasa también por generar instancias de discusión bicameral y, al mismo tiempo, por organizar y notificar a la ciudadanía que un tema en particular se va a abordar un año determinado. Lo anterior no es baladí, pues la discusión de los proyectos de ley dura a veces 10, 15 o 20 años, sobre todo cuando estos versan sobre materias que son complejas y que requieren debate. Pero las personas debiesen poder saber cuándo comienza un debate y cuándo termina, y cuál es la posición de las partes en ese debate.

3.- Participación ciudadana: Incluir mecanismos de participación ciudadana que ayuden a reducir las brechas entre las autoridades y la ciudadanía. Las encuestas mostradas al inicio de la presentación, precisamente, dan cuanta de la relevancia que le dan las personas hoy en día a poder participar de la toma de decisiones.

A diferencia de lo que plantea la propuesta en relación con las federaciones partidarias, como fundación tuvieron experiencias de mecanismos directos de innovación democrática durante ambos procesos constituyentes, que más allá del resultado en el cual terminaron, fueron un éxito en materia de participación ciudadana. Probablemente hay cosas que revisar y ajustar, pero la experiencia es reciente y no sólo para efectos de los procesos constituyentes, sino que, además, dos propuestas constitucionales que eran sumamente distantes en términos políticos, ambas abordaban la reforma al sistema político incorporando mecanismos de democracia directa, porque si hay un problema estructural es la desafección respecto a los partidos políticos, donde solo un 4% de las personas cree en ellos, pero aun así todas están obligadas a votar en ese esquema, precisamente porque son los vehículos a través de los cuales se ha desarrollado nuestra democracia.

Desde esta perspectiva, como fundación estimaron que es fundamental que también haya un costo en la presentación de la lista para efectos del candidato, pues no puede ser que en las campañas políticas sea imposible distinguir el lugar o sector político al cual pertenecen los candidatos, cuestión que ocurre con independientes, pero también con militantes.

Por último, afirmaron que no es posible reformar el sistema político sin participación ciudadana.

16) Del Instituto Igualdad, señores Ricardo Solari, ex ministro de Trabajo y Previsión Social; y abogado señor Gabriel Osorio

En primer lugar, el **señor Solari** destacó la enorme pertinencia de este tema, precisamente por los problemas que existen de desprestigio, de ilegitimidad y de desconfianza ciudadana respecto a las instituciones, en particular de aquellas más asociadas a la práctica democrática.

Por otra parte, coincidió en que los fenómenos de fragmentación y de discolaje son muy críticos. No son los únicos y no son aquellos que, eventualmente, podrían ser angulares de un rediseño de nuestro sistema institucional, pero apuntan a algunos aspectos que son particular y

característicamente más problemáticos en dos dimensiones: la primera, respecto de la gobernabilidad, en la medida que los procesos legislativos que apuntan a dar soluciones a los problemas de la ciudadanía se tornan más lentos e indescifrables, donde se reduce a niveles sin precedentes la rendición de cuentas, aspecto central para el funcionamiento de una democracia sana. La segunda dimensión apunta al fenómeno de la excesiva fragmentación, que contribuye no solo a una suerte de “desorden”, sino que también genera un espacio “ciego” de identificación por parte de quienes eligen a los representantes y los financian por la vía de sus impuestos.

Por ello, y sin perjuicio de coincidir en que, desde un punto de vista óptimo, lo mejor sería que ambas Cámaras logaran un entendimiento en estas materias, celebró la voluntad de esta Comisión de poner en debate este tema tan relevante.

Por su parte, el **señor Osorio** recordó que el sistema político ha tratado de reformarse, al menos, a partir del inicio de lo que se podría llamar la crisis de legitimidad del Sistema, en la elección de diputados de 1997, en la cual se manifestó un 13% de votos nulos y blancos. Se hizo una primera reforma a la Ley de Partidos Políticos relacionada, precisamente, con una de las causales para disolver un partido político. Originalmente, la Ley de Partidos, en su artículo 52 actual, establecía que un partido político se disolvía por no obtener, al menos, el 5% en cada una de las regiones donde se encontraba constituido. A partir del resultado de 1997, se le agregó la primera excepción, que es la obtención de, al menos, cuatro parlamentarios para obviar ese requisito del 5%, la cual finalmente se transformó en la regla general.

También hizo presente que el sistema político (refiriéndose con esa expresión a los Poderes Ejecutivo y Legislativo) ha tratado de “ponerle el cascabel al gato” al tema del discolaje. Basta recordar la Ley Antidíscolos, dictada en el año 2010, que reformó el actual artículo 5 de la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios, atacando el discolaje a partir de un diagnóstico relacionado con la presentación de candidaturas, estableciendo el requisito de la renuncia un año antes de la elección para efectos de presentarse como candidato independiente.

Luego fue posible observar que, nuevamente, el sistema político trató de establecer normas en materia de legitimación a propósito del primer proceso constituyente, incorporando la posibilidad de que los independientes pudiesen organizarse en listas y estableciéndose la lista de los independientes.

Nada de lo anterior funcionó, no solo respecto de la operatoria del sistema, sino que la fragmentación, uno de los fenómenos que pretende regular este proyecto, ha ido aumentando.

Ahora bien, en cuanto al proyecto de ley en particular, efectuó las siguientes observaciones:

Sobre la forma en que se estructuran las federaciones, estimó que estas debiesen estar establecidas dentro de un marco de distintas medidas para atacar la fragmentación del sistema político. Si bien algunos culpan al nuevo sistema electoral, que se estableció en el año 2015, del nacimiento de un número excesivo de partidos políticos, precisó que, en realidad, estos no nacen a propósito de las elecciones, sino que cuando se instala el Congreso Nacional el 11 de marzo cada cuatro años. Ahí es donde realmente se produce la fragmentación, la renuncia, la creación de nuevos comités, etc.

En ese entendido, hizo un llamado a no analizar este tema solamente desde el punto de vista electoral, sino que, a abordarlo más bien de manera excepcional, en conjunto con otras medidas, como la del umbral, o con normas sobre disciplina parlamentaria o bancadas.

Dicho lo anterior, el proyecto de ley genera ciertas interrogantes. Según este señala, se entiende por federación la unión formalizada de distintos partidos políticos con un programa en común. Luego destaca que podrán federarse hasta 90 días antes de la celebración de una elección parlamentaria. Sin embargo, si se observa que ese plazo es coincidente con el plazo para poder declarar las candidaturas al cargo parlamentario, al menos el plazo de 90 días que establece este proyecto podría ser incompatible respecto de la posibilidad de la declaración de candidaturas por parte de la federación. Por tanto, habría que revisar ese plazo, aunque se celebra que sea con anterioridad a la elección y no después de “sacar la calculadora electoral”, una vez obtenido el resultado.

Luego, planteó una duda respecto de la aplicación de las normas, entendiéndose a las federaciones, para estos efectos, como un partido político. En efecto, el artículo 55 octies del proyecto establece que la organización y el funcionamiento de cada federación se regirá por el Título IV de la presente ley -esto es, la organización de los partidos políticos-, reputándose las federaciones como partido político únicamente para esos efectos. Sin embargo, se preguntó qué pasa con el Título V de la Ley de Partidos Políticos, que es sumamente importante para la ciudadanía y que dice relación con el financiamiento. Es decir, existirá una federación de partidos políticos con una sola estructura de Mesa, tribunal supremo, tribunales regionales, órganos intermedios, etc., pero con el mismo tipo de financiamiento de los partidos políticos que la integran, completamente desconectados de la federación. Eso es algo que no se entiende, y que tal vez dice relación con alguna falla al tema del financiamiento. En su opinión, al menos debiese considerarse normas que digan relación con el financiamiento de las federaciones, en tanto estas se entenderán como un partido político. De lo contrario, va a surgir la duda sobre quién es, en el fondo, el que rendirá cuentas de ese financiamiento ante el SERVEL.

Una segunda duda dice relación con la aplicación de nuestro sistema electoral, puesto que el proyecto nada dice respecto de cómo se le aplicará a la federación la cifra repartidora. Actualmente, el artículo 121 de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios establece dos cifras repartidoras cuando se va en pacto electoral: una cifra repartidora al pacto y una segunda cifra repartidora para cada partido político integrante del pacto para determinar cuántos escaños le corresponde a cada partido. Respecto a la federación, nada se dice, por lo que surge la interrogante de cómo se va a determinar a los parlamentarios electos por la federación.

Asimismo, también habría que hacer una directa vinculación con la generación de los órganos que debería tener la federación, la cual básicamente es como un nuevo partido político, sin que así se reconozca, y que dice relación con el cumplimiento del principio democrático. Al respecto, hizo presente que el artículo 19 N°15 de la Constitución establece específicamente que los órganos de los partidos deberán provenir de métodos democráticos, lo cual desarrolla la Ley de Partidos Políticos, pero nada se dice acerca de cómo se van a constituir estos órganos de la federación que integran.

Por otro lado, el proyecto de ley destaca la necesidad de la organización de los comités parlamentarios a través de las federaciones, pero estimó que la figura de la federación, para evitar que, en el fondo, se transforme en una nueva excepción para mantener en su interior la fragmentación, debiese ser un incentivo ocupado de manera transitoria, esto es que junto con otras normas que digan relación con el sistema político se establezca transitoriamente para que dos o más partidos puedan federarse para una única elección parlamentaria, siendo como una “antesala” para terminar en el ejemplo que dio el Partido Político Frente Amplio (fusión de dos partidos).

En otro orden de ideas, celebró las normas sobre disciplina parlamentaria establecidas en los artículos 34 bis y 38 bis del proyecto. Sin embargo, consideró que lo más adecuado sería que ellas se presentaran como una reforma a la LOC del Congreso Nacional o a las normas contenidas en los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, a propósito de las asignaciones.

Finalmente, si bien valoró que el proyecto de ley aborde normas relacionadas con los partidos políticos y la posibilidad de federarse, al mismo tiempo consideró importante evitar que este tipo de mecanismos se transforme en un nuevo espacio para la fragmentación, insistiendo que ese fenómeno no se da solamente en un periodo electoral, sino fundamentalmente se da una vez que asumen los parlamentarios al interior del Congreso Nacional, a través de la generación de nuevos Comités Parlamentarios e incluso de nuevos partidos políticos, pues es lo que actualmente permite nuestra legislación y que, de acuerdo con lo que han señalado diversos académicos, es lo que debiese ser modificado.

17) Encargado de Estudios de Ideas Republicanas, señor Patricio Cuevas

El señor Cuevas efectuó la siguiente presentación.

Principales propuestas del boletín N°15.959-06

1.- La moción parte de un diagnóstico correcto: hay que desincentivar la fragmentación política por los males que acarrea al funcionamiento del sistema. Además, se hace cargo de regular la participación en comités parlamentarios y crea la figura de la federación de partidos políticos.

2.- Consagración legal de los comités parlamentarios, hasta ahora instancias administrativas del Congreso Nacional. En su opinión, no parece adecuada la consagración legal de los comités parlamentarios, pues hasta ahora son solo instancias administrativas de coordinación entre los parlamentarios con la Mesa de cada una de las Corporaciones. El proyecto de ley parece confundir, a ratos, el rol que tienen los partidos políticos con el de los comités parlamentarios, que tienen una función meramente administrativa.

En ese entendido, pareciera que por esta vía podrían instaurarse nuevamente verdaderas “órdenes de partido”. Por otra parte, concordó con otros expositores en cuanto a que el financiamiento de los comités parlamentarios es una materia meramente administrativa, entregada por lo demás al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en virtud de la ley N°20.447.

3.- Prevención respecto a las federaciones de partidos políticos. Aquí es donde surgen los principales reparos para Ideas Republicanas.

En principio, esta medida pareciera estar destinada a soslayar una reforma reciente, de febrero de 2021 (ley N°21.311), que modificó la LOC de Partidos Políticos prohibiendo la fusión en periodo electoral (artículo 52 inciso final, en relación con el artículo 56 N°2 de la LOC de Partidos Políticos), como estrategia para evitar la disolución por no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos en la última elección de diputados (90 días posteriores a la elección de diputados).

Por tanto, pareciera que esa figura (la de la federación) está encaminada a evitar la disolución de algunos partidos políticos pues, en la

práctica, tal herramienta no se condice con la intención declarada de los mocionantes de terminar con la fragmentación, ya que seguirá existiendo un sinnúmero de partidos pequeños al interior de la federación que se cree.

4.- Ideas Republicanas cree firmemente que los problemas de la representación política se resuelven primero con más política, y los partidos políticos tienen un rol clave, que es hacerse responsables de las personas que presentan como candidatos al Parlamento en cuanto a su formación, conducta, seriedad, etc. En su opinión, ha faltado conversación al interior de los partidos políticos y entre las diferentes fuerzas políticas para ponerse de acuerdo en mejorar la calidad de los representantes que cada uno de ellos presenta.

5.- Hay un principio cardinal que va a permear toda la discusión en materia de fragmentación, que es la necesidad de equilibrar la voluntad democrática expresada por el elector en las urnas, con el rol de las dirigencias de los partidos políticos. Ello en el consenso de que una excesiva fragmentación parlamentaria afecta la democracia y la gobernabilidad del país; pero también que la representación la ostentan los parlamentarios y no la dirigencia de los partidos políticos.

6.- En la experiencia comparada, tanto en Latinoamérica como en Europa, estas normas se han ido adaptando a la realidad de cada país: algunos con sistemas parlamentarios, otros federales, con listas nacionales cerradas, listas abiertas, etc. Es decir, hay una mezcla de diferentes sistemas y no existe una “receta mágica” a priori para afirmar qué es lo que mejor ha funcionado en el sistema comparado.

7.- Hay un proyecto de ley que se está tramitando en el Senado, que incluye la propuesta de un umbral mínimo para participar en la distribución de escaños (principio democrático y experiencia comparada), que no puede analizarse de manera separada a otras iniciativas, como esta.

8.- Se debe distinguir el caso de cesación en el cargo de parlamentario por la renuncia a un partido político, del caso de la expulsión de un partido político, pues tienen consecuencias bien distintas. También debe incluirse la protección a los verdaderos independientes (casos raros, pero que existen) y a la voluntad expresada en las urnas.

Problemas apremiantes del sistema político

1.- Disminución en el número de parlamentarios (120/38). Ideas Republicanas es particularmente crítico de las promesas incumplidas derivadas de la ley N°20.840, dictada en el segundo gobierno de la expresidenta Bachelet y que derogó el sistema binominal, reemplazándolo por un sistema proporcional y cambiando los distritos. Además de afirmarse en ese momento que el proyecto de ley no tendría costo fiscal -algo insólito- se aumentó desproporcionadamente, a juicio de Ideas Republicanas, el número de parlamentarios. Además, se generaron problemas de representación si se compara a los grandes distritos urbanos versus los distritos más pequeños, lo que se va a ir incrementando con el tiempo si se considera la atribución legal que tiene el SERVEL para redefinir los distritos.

2.- “Díscolos” al interior de cada Partido (no solo comités parlamentarios), unido al “Transfuguismo político”, lo que también es embaucar al elector.

3.- Malos incentivos a la constitución de partidos políticos, por el financiamiento público a los partidos y los fondos asignados a la función parlamentaria.

Como conclusión, el invitado afirmó que, aun cuando este proyecto de ley tiene una intención respetable, probablemente no aporta las

herramientas adecuadas para hacerse cargo del diagnóstico. Con todo, admitió que no existe una receta mágica para abordar estos temas, pues la solución debe adaptarse a la realidad nacional, respetando siempre la voluntad de los electores y teniendo presente la naturaleza intrínseca de los partidos políticos, en cuanto cuerpos intermedios autónomos que cumplen un rol en una sociedad democrática.

18) Exdiputado señor Eduardo Saffirio

El exparlamentario destacó, en primer lugar, que aquí no estamos en presencia de una reforma al sistema político, sino de algunos cambios muy parciales a aspectos de dos subsistemas, a saber, el subsistema de partidos políticos y el subsistema de sistema electoral, cada uno de los cuales tiene numerosos elementos que son interdependientes.

Esta moción busca enfrentar el problema de la fragmentación, fundamentalmente porque considera -erradamente, desde su perspectiva, porque es un enfoque muy parcial- que ella podría por sí sola, en la medida que se reduzca, resolver problemas de gobernabilidad y de eficacia decisoria que tienen otros componentes.

Agregó que el proyecto se centra en abordar el llamado “transfuguismo” o indisciplina parlamentaria, que es una de las expresiones de un problema estructural de las democracias actuales: el personalismo, que tiene diversos factores. Detrás del personalismo político hay varios factores, y uno de ellos (de fondo) es la mediatización de la política. Este fenómeno se busca enfrentar a través de ciertas normas que, en general, a su juicio, no son desacertadas a nivel de comités parlamentarios. Sin embargo, lo que se requiere es hacerse cargo de este tema a nivel de los partidos políticos, entre otras cosas porque se requiere fortalecer a los partidos. Esto último debiese ser la línea central de una reforma sistémica en la materia, para efectos de que los partidos fortalezcan su vínculo con la sociedad y su presencia en los territorios.

Relacionado con lo anterior, puso énfasis en el tema de las órdenes de partido, lo que supone primero tipificar adecuadamente el fenómeno del transfuguismo, pues en este tema no puede haber ambigüedades, y dar la posibilidad de algún recurso para el congresista frente a la justicia electoral. También relevó otro tipo de medidas, por ejemplo, la “orden de partido”, pero acotada a cuestiones de principios o a materias que expresamente están señaladas desde el punto de vista programático de los partidos políticos.

El problema de fondo que es que hoy día, de facto, hay una asimetría en favor del parlamentario y en contra de los partidos políticos. Esto pasa en muchísimas democracias del mundo, pero cuando se opta por colocar umbrales legales de cualquiera de los tres tipos (para optar al financiamiento, para continuar como partido legal o tener representación parlamentaria), lo que ocurre es que se fortalece esa asimetría en beneficio de los liderazgos individuales. Si a eso se suma el tema de que en Chile se vota por personas en listas abiertas, y no cerradas y bloqueadas, son finalmente los partidos los que terminan necesitando a estas figuras para poder cumplir con los umbrales.

Por ello, mientras no se rompa esa asimetría, será muy difícil combatir el transfuguismo, aun cuando se pueden adoptar medidas complementarias. En España, por ejemplo, se regula esta temática a través de pactos anti-transfuguismo, que se renuevan en distintos momentos, pero ello supone una política de un grado de calidad significativo, y estar dispuesto a no

caer en conductas oportunistas de recoger a un parlamentario que ha renunciado al comité de otro partido.

En su opinión, junto con la orden de partido excepcional en materia de principios o programáticas centrales, hay una medida fundamental, que es instaurar derechamente listas cerradas y bloqueadas. Esto tiene muchas ventajas y podría mejorar la calidad de la política. Lo anterior debe ser complementado con otras herramientas para institucionalizar los partidos políticos, básicamente generando incentivos vinculados a lo económico.

Sobre el tema de la fragmentación, aseveró que hay aproximadamente siete causas estructurales que están detrás de este fenómeno, por lo que es un fenómeno multidimensional. A este respecto, hizo un llamado a tener bajas expectativas, a fin de no generar lo que se produjo con motivo del voto voluntario.

En materia de federaciones, sostuvo que estas solo son razonables en la medida que se establezcan como transitorias, por un período que puede ser de 4 años, con el carácter programático que se les quiere dar, lo que a su juicio es central, pues debe evitarse todo tipo de favoritismos para agrupamientos espurios que solo aumentarán el desprestigio de la política.

También debe avanzarse hacia la eliminación de los pactos electorales, ya que la historia ha demostrado que contribuyen a la reducción del índice de partidos. Esta es la medida que se debe adoptar si lo que se quiere realmente es afrontar la fragmentación. Para la consecución de tal objetivo ayudar la propuesta de las federaciones, en la medida que sean transitorias y su agrupamiento sea en función de concordancias programáticas.

La participación de los expositores antes individualizados (N°13 al 18) generó el siguiente debate en el seno de la Comisión:

El **diputado señor Oyarzo (presidente)** consultó al señor ministro si existe voluntad de parte del gobierno de presentar un proyecto propio en la materia.

El **ministro Elizalde** afirmó que es una idea que no se ha descartado y forma parte de lo que se está analizando y del diálogo que se debe profundizar con los distintos actores políticos a fin de llegar a un acuerdo, si es posible.

Los temas que deberían abordarse en una eventual propuesta legislativa, algunos de ellos considerados en los proyectos que están en actual discusión en el Congreso y otros no, son los siguientes: pérdida del escaño en caso de renuncia, pérdida de escaño en caso de expulsión (recurrible ante el tribunal calificador de elecciones), las órdenes de partido en temas de principio, el establecimiento de algún tipo de umbral para el ingreso al Congreso Nacional, el tema de las federaciones y el de la paridad para todos los órganos colegiados de elección democrática.

El **diputado señor Meza** destacó que la mayoría de los expositores que se han pronunciado sobre este proyecto, en general, no lo ven con buenos ojos, pues pareciera que con las medidas propuestas no se estaría logrando su objetivo.

En segundo lugar, dijo llamarle la atención que nadie se plantee la posibilidad cierta de reducir el número de parlamentarios, tema que, en su opinión, debería estar sobre la mesa.

La **diputada señora Tello** concordó en la necesidad de abordar esta problemática de manera más integral, considerando todos los temas enunciados por el señor ministro. Asimismo, relevó la importancia de poder generar un trabajo prelegislativo sobre el particular que incluya algunas temáticas que no están presentes en ninguno de los proyectos de ley en tramitación, como el de la paridad de género, el cual es fundamental si se tiene presente que las mujeres son más de la mitad de la población. También es necesario establecer mecanismos de participación ciudadana, tema visualizado por la Fundación Ciudadanía Inteligente. Por último, hay que revisar algunas exigencias del sistema político actual que no permiten, por ejemplo, que dirigentes sociales postulen al cargo de parlamentario, o bien deben renunciar a sus respectivas dirigencias para poder postular.

La **diputada señora Catalina Pérez** sostuvo que estamos ante un problema de expectativas: qué tanto se puede avanzar en términos de la oportunidad política que se tiene. En su opinión, una reforma profunda al sistema político pasa necesariamente por una discusión respecto al carácter de las listas (abiertas o cerradas, y formato de representación basado en personas o en ideas), pero probablemente ahora no esté el espacio para avanzar hacia esa discusión.

Por otro lado, calificó como una buena noticia que el gobierno quiera incorporar en estas conversaciones el tema de la paridad de género.

Así también, relevó la importancia de la transparencia en las candidaturas, tema levantado por la Fundación Ciudadanía Inteligente, trayendo a colación un proyecto de ley de su coautoría para forzar a que la propaganda pública y aquella expuesta en diversos medios de comunicación y difusión masivos tenga la obligación de contar con la filiación del candidato al partido político correspondiente, y que esta no sea una decisión estratégica-comunicacional de cada uno de los partidos, o de cada una de las candidaturas, transformándose en información útil para la ciudadanía a la hora de elegir su alternativa y emitir su voto.

19) Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Andrés Tagle

El señor Tagle efectuó una serie de observaciones al proyecto de ley, haciendo la prevención de que estas son de carácter eminentemente técnico y que, por ende, en ningún caso buscan inmiscuirse en el mérito de la iniciativa.

Las observaciones son las siguientes:

1.- El artículo 38 bis contiene una regulación al funcionamiento de los comités parlamentarios y, a su juicio, debería incorporarse a la ley de Congreso Nacional, pues no tiene sentido que una regulación sobre los acuerdos de comités parlamentarios esté en la ley de partidos políticos.

2.- El trámite descrito en los artículos 55 quinquies y 55 sexies para formar una federación de partidos es largo y similar al de la fusión de partidos políticos, que requiere autorizaciones de los órganos internos de los partidos, de los afiliados, estatutos, escritura pública, programa común, todo lo cual debe ser finalmente autorizado por el Servicio Electoral. Dado que la federación debe quedar finiquitada antes de los noventa días anteriores a una

elección, fecha límite de la declaración de candidaturas, debería iniciarse con mucha anticipación para llegar a esa fecha.

3.- En virtud de lo anterior, los partidos deberán hacer una evaluación o estimación del riesgo de obtener menos del 5% de votación de diputados, que es la causal de disolución, con mucha anticipación (se estima que cerca de un año antes), de tal manera de iniciar negociaciones con otros partidos para la federación. De equivocarse en dicha estimación y no federarse, corren el riesgo de disolución si obtienen menos del 5%, no pudiendo federarse después de la elección.

4.- Por otra parte, si la federación debe quedar finiquitada antes de los 90 días anteriores a una elección parlamentaria, ello no concuerda con lo señalado en el artículo 55 nonies, en cuanto a que la federación debe permanecer por al menos un periodo presidencial completo. En efecto, la federación partiría con un presidente de la República y terminaría con otro. Esto salvo que la referencia se entienda hecha a un periodo de cuatro años (más que a un periodo presidencial), lo cual sería mejor explicitarlo de esa forma.

5.- ¿Qué pasa después de los cuatro años de la federación? La problemática de los partidos que la integran, en cuanto a su capacidad de obtener el 5%, va a ser probablemente más incierta que antes. Debería revisarse la posibilidad que la federación se convierta en un partido fusionado en algún momento.

6.- Los artículos 55 decies y undecies comprenden una regulación al funcionamiento de los comités parlamentarios, materia que debería incorporarse a la ley de Congreso Nacional. No tiene sentido una regulación así en la ley de partidos políticos.

7.- Respecto de la facultad de la federación de presentar candidatos, contenida en el artículo 55 ter del proyecto, debe aclararse si sólo se refiere a los candidatos parlamentarios, o también a los candidatos a la presidencia y a las candidaturas locales y regionales, cuando corresponda.

8.- En relación con la facultad de las federaciones de presentar candidaturas en las elecciones mientras esté vigente la federación, debería quedar consignada expresamente en la ley N°18.700 de Votaciones y Escrutinios, en la ley N°18.695 de Municipalidades y en la ley N°19.175 de Gobierno y Administración Regional. Asimismo, deberían señalarse las facultades de las federaciones para integrar pactos electorales y sub-pactos, ya sea con otras federaciones o partidos políticos. De lo contrario, esto podría quedar sujeto a interpretaciones que, en definitiva, resuelvan los tribunales electorales.

9.- La fecha en que deben quedar constituidas las federaciones (90 días antes de la elección parlamentaria) no tiene concordancia con la fecha de las elecciones primarias, que se realizan 140 días antes de la elección, y los eventuales candidatos que hayan sido determinados en ellas.

10.- El proyecto, al suspender las funciones de los órganos legales de los partidos políticos, según el artículo 55 octies, no se refiere al tema del financiamiento y no resuelve importantes aspectos sobre la materia, como por ejemplo:

- ¿Debería recibir la federación los aportes basales que corresponden a los partidos políticos que la integran?

- ¿Debería recibir la federación los aportes de las campañas que corresponden a los partidos políticos que la integran?

- ¿Quién asume la responsabilidad por las rendiciones de cuentas y estados financieros no rendidas o aprobadas, ya sea por los aportes basales a los partidos políticos o por rendiciones de campaña que pudieran estar pendientes?

- ¿Quién se hace cargo de las multas en proceso derivadas de infracciones anteriores a la existencia de la federación?

- ¿Quién administra el patrimonio de los partidos políticos federados y asume sus deudas?

11.- Es inconstitucional la norma del artículo 55 undecies que prohíbe a los parlamentarios renunciar a los partidos políticos en los que fueron elegidos durante el primer año del período parlamentario. Siendo los partidos políticos asociaciones establecidas por la garantía constitucional N°15 del artículo 19 de la Constitución Política, se vulnera lo señalado en el inciso tercero: “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”. También se debería revisar la constitucionalidad de la sanción consistente en la pérdida del 50% de las asignaciones parlamentarias.

Según se señala en el acápite de las constancias reglamentarias, la idea de legislar se rechazó por falta de quorum (3-2-1). Algunos integrantes de la Comisión fundamentaron su voto, como pasa a exponerse:

El **diputado señor Meza** calificó el proyecto como de “publicidad engañosa”, pues en realidad no enfrenta el problema de la fragmentación, sino que la oculta mediante el mecanismo de las federaciones de partidos.

En segundo lugar, opinó que aun cuando esta iniciativa prosperara, su tramitación se paralizaría en el Senado, pues dicha Corporación está discutiendo un proyecto sobre la materia que tuvo su origen en una moción de varios senadores.

Por último, criticó que esta moción no se haga cargo del principal de los problemas, a su juicio, que es el aumento del número de parlamentarios. Sobre todo en aquellos distritos que tienen muchos escaños asignados, es patente observar cómo hay fuerzas políticas que, sin ningún arraigo en la sociedad y sin representación electoral, logran uno de esos escaños en virtud de un sistema electoral que así lo permite.

Por su parte, la **diputada señora Joanna Pérez** argumentó no estar de acuerdo con haber iniciado la tramitación de este proyecto de ley solo para hacer frente a la reforma que está analizando el Senado. De esa manera, sostuvo, no se aborda el problema en su integralidad, pues cada Cámara solo legisla lo que le interesa. Uno de los temas fundamentales que no ha tenido un tratamiento adecuado, por ejemplo, ni de parte del gobierno ni de los parlamentarios, es el del voto obligatorio y las sanciones asociadas.

En razón de lo anterior, afirmó no estar disponible para avanzar de manera parcelada y no sistémica en temas tan relevantes para la ciudadanía.

IV.- TEXTO DEL PROYECTO RECHAZADO

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer el Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización **recomienda** a la Sala **RECHAZAR** el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo Primero.- Para modificar el DFL 4 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en el siguiente sentido:

TÍTULO IV – DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Artículo 34 bis.- Se entenderá como infracción grave a la disciplina partidaria, el incumplimiento por parte de los y las parlamentarias de los acuerdos de comité del que forman parte en el Senado o Cámara de Diputados y Diputadas.

Artículo 38 bis.- Sin perjuicio de lo anterior los acuerdos de los comités parlamentarios, aprobados por mayoría absoluta de sus integrantes en sesión citada especialmente al efecto, referidas a aprobar, rechazar o abstenerse durante la tramitación de un proyecto de reforma constitucional, proyecto de ley, tratado, u otro pronunciamiento de la respectiva Cámara, serán obligatorios para sus miembros, estén estos afiliados o no a un partido político.

Los congresistas sólo podrán excusarse excepcionalmente del cumplimiento de los acuerdos señalados en el inciso anterior si el acuerdo violentare su conciencia, en cuyo caso deberán informar por escrito y de manera previa a la votación a la Presidencia del Comité.

TÍTULO VII BIS – DE LA FEDERACIÓN DE PARTIDOS POLITICOS

Artículo 55 bis. – Todo partido político podrá federarse con otro u otros en conformidad con las normas que se establecen en este título.

Artículo 55 ter. - Se entiende por federación de partidos políticos la unión formalizada de distintos partidos políticos con un programa común que permite la presentación de candidaturas y la actuación conjunta, asegurando la preservación de la identidad y autonomía de partidos que integran la federación.

Artículo 55 quáter. – Se entenderá que cada partido político integrante de la federación se excluye de la causal de disolución del artículo 56 N°2 si la suma de la votación de los partidos integrantes a la federación alcanza al menos un cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última

elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas, en su caso.

Artículo 55 quinquies. – En cada uno de los partidos la proposición o iniciativa de la federación necesitará de la aprobación previa del órgano intermedio colegiado. Si este otorgara la aprobación, el presidente convocará a los afiliados a pronunciarse sobre la materia con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 35 y 36.

Si el pronunciamiento de los afiliados sobre la federación fuere afirmativo, el órgano ejecutivo del respectivo partido quedará facultado para acordar con el otro u otros partidos los términos de la federación. Este acuerdo no producirá efectos mientras no sea ratificado por el órgano intermedio colegiado de cada partido.

Si la federación propuesta comprendiere más de dos partidos, pero no todos ellos la aprobaren, en definitiva, podrá reducirse la federación a los que hayan prestado su aprobación, siempre que esta circunstancia sea expresamente aceptada por los órganos intermedios colegiados respectivos.

Los partidos políticos podrán federarse hasta noventa días anteriores a la fecha de celebración de una elección parlamentaria.

Artículo 55 sexies. – Acordada la federación, los miembros de los órganos ejecutivos que hayan concurrido a la misma solicitarán por escrito al Director del Servicio Electoral, en presentación conjunta, que inscriba la federación resultante.

Con este fin, deberá previamente otorgarse por los miembros de los órganos ejecutivos una escritura pública, en la cual deberán insertarse los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 55 quáter y la copia del programa común de la federación constituida.

Dentro del tercer día hábil de otorgada la escritura, copia autorizada de ella deberá ser entregada al Director del Servicio Electoral. Si la escritura contuviere todas las menciones antes señaladas, este último dispondrá publicar en el sitio electrónico del Servicio Electoral, dentro del quinto día hábil de recibidos los antecedentes, el extracto de la escritura de federación y un resumen del programa común.

Artículo 55 septies. - El rechazo de una solicitud de federación por parte del Director del Servicio Electoral sólo podrá fundarse en no haberse cumplido con los requisitos señalados en los artículos 55 quáter y 55 quinquies.

Artículo 55 octies. – La organización y el funcionamiento de cada federación se regirá por el Título IV de la presente ley, reputándose las federaciones como partidos políticos únicamente para estos efectos. Asimismo, se entenderá que las atribuciones legales del órgano ejecutivo, el órgano intermedio colegiado, el tribunal supremo y tribunales regionales y el órgano ejecutivo e intermedio colegiado por cada región donde esté constituido, se suspenderán mientras esté vigente la federación que integran.

Artículo 55 nonies. – Los partidos integrantes de la federación deben permanecer federados por al menos un período presidencial completo.

Artículo 55 decies.- Los parlamentarios y parlamentarias de los partidos que sean parte de una misma federación, deberán formar parte de los mismos Comités Parlamentarios.

Artículo 55 undecies.- Los parlamentarios o parlamentarias no podrán renunciar a los partidos en los que fueron elegidos, ni al comité del que

forman parte, durante el primer año del periodo parlamentario. Los senadores y senadoras tampoco lo podrán hacer dentro del primer y quinto año de su periodo. Si renunciaren con posterioridad, perderán el 50% de las asignaciones parlamentarias que le competen, las que serán destinadas al comité del que formaban parte.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 31 de mayo; 5 de junio; 3 de julio; 9 y 16 de diciembre de 2024; 6, 13 y 20 de enero de 2025, con la asistencia de las diputadas señoras Danisa Astudillo, Camila Musante, Catalina Pérez, Joanna Pérez y Carolina Tello; y de los diputados señores Miguel Becker, Bernardo Berger, Fernando Bórquez, Juan Fuenzalida, Cosme Mellado, José Carlos Meza, Rubén Oyarzo (Presidente) y Matías Ramírez.

El diputado señor Cristián Tapia reemplazó a la diputada señora Camila Musante; el diputado señor Gustavo Benavente al diputado señor Fernando Bórquez; y el diputado señor Sergio Bobadilla al diputado señor Juan Fuenzalida.

Sala de la Comisión, a 29 de enero de 2025

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión