

# El umbral del 5% para tener diputados complejiza la reforma al sistema político

*Proyecto transversal de senadores fue aprobado en general el 21 de enero, y el 3 de este mes el Ejecutivo presentó indicación que lo modifica y elimina ese piso para la electividad.*

Rosa Zamora Cabrera  
rosa.zamora@mercuriovalpo.cl

**C**on el Sistema Electoral Proporcional e Inclusivo “devolvemos a cada ciudadano el poder real de su voto”, a la vez que “estamos apostando por el recambio generacional, por la inclusión, por bajar las barreras de entrada al quehacer legislativo para los partidos más pequeños o más jóvenes, los nuevos liderazgos, las figuras nacidas de los movimientos ciudadanos”, señaló la entonces Presidenta Michelle Bachelet el 27 de abril de 2015, al promulgar la nueva normativa que reemplazó al Sistema Electoral Binominal.

Los 7,2 partidos políticos con representación parlamentaria promedio existentes entre 1989 y 2013, subieron a 21 en la elección de 2021, y hasta fines del año pasado las colectividades legalmente constituidas en el país llegaban a 25, y otras seis en formación, “fragmentación que hace muy difícil la gobernabilidad del país”, expuso el presidente del Senado, José García Ruminot, a propósito del proyecto de reforma constitucional que introduce modificaciones al sistema político y electoral, presentado en noviembre del año pasado por un grupo transversal de senadores.

“Eso es lo que se busca corregir con esta reforma. El propósito es facilitar la toma de decisiones en políticas públicas, tener mayor gobernabilidad y capacidad de construir acuerdos sólidos para la toma de decisiones”, agregó.

Ello, en concordancia con una declaración de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP), suscrita por 102 expertos, que en abril de 2024 manifestó que “si hay algo que puede ser considerado como un virtual consenso es la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del sistema político ante las necesidades ciudadanas”.

## PROYECTO TRANSVERSAL

Impulsado por parlamentarios de oficialismo y de oposición, el

proyecto de reforma se origina en una moción presentada por la senadora Luz Ebensperger (UDI) y los senadores Alfonso De Urresti (PS), Rodrigo Galilea (RN), Ricardo Lagos Weber (PPD) y Gastón Saavedra (PS), y en otra moción de parte de la senadora Paulina Núñez (RN) y los senadores Juan Antonio Coloma (UDI), Luciano Cruz-Coke (EVO), Iván Flores (DC) y José García Ruminot (RN).

La propuesta establece en lo fundamental que solo los partidos que logren al menos el 5% de los votos a nivel nacional podrán tener representación en la Cámara de Diputados, regla que no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional, entre los eventualmente elegidos en dicho comicio parlamentario y los senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección.

Asimismo, plantea que perderán su cargo los diputados y senadores que renuncian a sus partidos, o los independientes que se integren a un partido distinto al que representaron al ser elegidos, y que “el diputado o senador que se encuentre en alguna de las situaciones descritas será reemplazado por el ciudadano que señale el partido político que hubiere declarado su candidatura”.

## INDICACIÓN DEL GOBIERNO

El Senado aprobó en general el proyecto el 21 de enero último, por 35 votos a favor y 11 en contra, y pasó a la Comisión de Constitución, que preside Alfonso De Urresti.

Pero el jueves 3 de este mes el Gobierno ingresó una indicación sustitutiva, que contempla un nuevo texto para la iniciativa (ver recuadro en página 5) y no incluye un umbral mínimo del 5% en la asignación de escaños en el Congreso, que constituye “el corazón de esta reforma constitucional, de aquellos que la patrocinamos y particular-



DE 7,2 PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA PROMEDIO ENTRE 1989 Y 2013, EN LA ELECCIÓN DEL AÑO 2021 SUBIERON A 21.



“

El pecado de base son los pactos electorales, porque los pactos se hacen para gobernar, no para elegir”.

**Axel Callís**  
Director Tuinfluyes.com  
y académico U. Central



“

Debemos hacernos cargo del florecimiento de las ‘pymes políticas’ que sobreviven del financiamiento electoral”.

**Natalia González**  
Docente e investigadora  
Faro UDD



“

Fragmentación no es sinónimo de polarización. El problema es cuando los sistemas de partidos tienden a esta última”.

**Mario Herrera**  
Director Departamento de  
Ciencia Política U. Talca

atomización y propender a un sistema más ordenado y capaz, como plantea la Asociación de Ciencia Política, de responder con la velocidad que se requiere a las necesidades ciudadanas

Mario Herrera, director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Talca, plantea que el sistema binominal cumplía con el objetivo indispensable para la democracia de mantener la estabilidad en torno a dos grandes coaliciones, mientras el actual buscaba avanzar en otro objetivo, la representación, a fin de que el porcentaje de votos fuera lo más parecido posible al porcentaje de diputados electos, lo que permitió la entrada de nuevos actores al Congreso, como el Frente Amplio y el PDG.

“El problema de la fragmentación, efectivamente, se origina en el sistema electoral”, expone, pero no lo ve como sinónimo de polarización, porque puede implicar mayor capacidad del sistema para representar minorías significativas. El

mente de nuestras bancadas” por la polarización, fragmentación “y este pirquino, casi compra de votos de este y cualquier Ejecutivo”, declaró la senadora Luz Ebensperger, en coincidencia con quienes la apoyan.

**MOTIVOS Y EFECTOS**  
¿En qué aspectos de la ley que hace diez años sustituyó el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo radica el origen de la fragmentación de partidos que ex-

perimenta hoy el país, que dificulta la adopción de acuerdos y complejiza la gobernabilidad?

Tres analistas políticos revisan causas y efectos de esos cambios, así como las opciones existentes para morigerar la



EL LUNES 17, LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL SENADO INICIÓ LA REVISIÓN DE LAS INDICACIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE REFORMA.

problema, dice, es cuando los sistemas de partidos tienden a esta última, "a polarizar y fragmentar para diferenciarse unos de otros", aun cuando existan incentivos para formar pactos más amplios.

#### INCENTIVOS PERVERSOS

El sociólogo Axel Callís, director de Tuinfluyes.com y académico de la Universidad Central, dice que la fragmentación no tiene que ver solamente con que haya determinados umbrales de electividad, "sino también con el financiamiento de los partidos y la cantidad de firmas que se requiere para formar uno".

"El hecho de que para existir como partido basten firmas en tres regiones contiguas es un incentivo perverso, porque con eso se promueve partidos regionales, es decir fragmentados, caciquismos locales y no agrupaciones", agrega.

Pero piensa que "el pecado de base son los pactos electorales, que no existen en la mayoría de las democracias, porque los pactos se hacen para gobernar, no para elegir. Lo más nefasto para el sistema chileno es que haya pactos electorales que protejan, subvencionen y fortalezcan partidos chicos".

Para Natalia González, docente e investigadora del centro interdisciplinario de humanidades y ciencias sociales de la Universidad del Desarrollo, Faro UDD, la reforma de 2015, en su integridad, tiene un problema de diseño, "pues fomenta comportamientos centrifugos en vez de centripetos en la Cámara de diputados, que lleva a que se manifiesten los problemas de comportamiento fragmentado

y de gobernabilidad que ha mostrado su implementación".

Pero, añade, "los mayores problemas a mi juicio derivan del número de integrantes de la Cámara (155), sumado a la magnitud de los distritos (muy amplia) y a la posibilidad de hacer subpactos electorales".

#### PECADO ORIGINAL

Respecto de si el gobierno y los congresistas de la reforma de 2015 proyectaron o no adecuadamente las consecuencias de apostar por la disminución de las barreras de entrada al quehacer legislativo, Callís argumenta: "No, para nada, porque entre los propios legisladores dentro de partidos hubo algunos que se independizaron y crearon su propia Pyme".

Aunque no cree que haya estado en su ánimo que se llegara a 25 ó 30 partidos, reitera su crítica de fondo, que es "que los partidos chicos se eligen porque se agrupan y juntan sus votos, y eso es porque hay pactos legales que les permiten hacerlo; por eso digo que el pecado original es que existan pactos".

Natalia González: "Los problemas que traería la reforma fueron advertidos por diversos expertos que fueron a analizar el proyecto al Congreso. La reforma, aún con los severos inconvenientes que tenía, fue mayormente apoyada por el oficialismo de la época que tenía un norte claro: abrir las puertas del Parlamento a grupos que no tenían vocación de mayoría, pero que se identificaban con los postulados de la Nueva Mayoría".

Para Mario Herrera, en cambio, "el sistema electoral cumplió su propósito", pues se bus-

caba "aumentar en representación, aunque ello implicara disminuir la estabilidad, con reglas para incentivar que los pactos se mantuvieran unidos. El problema aquí es el diseño institucional del sistema político".

Opina que "las bajas barreras para la formación de partidos políticos junto con una polarización de las élites fomentaron la fragmentación y la polarización. Por eso es siempre importante pensar en diseños institucionales de manera completa, incluyendo ley de partidos, régimen electoral, sistema electoral y magnitud de distritos".

#### RAZONES Y PRESIONES

Sobre las motivaciones del Ejecutivo para introducir la indicación sustitutiva, que muchas veces atribuyen a presiones del sector Apruebo Dignidad, Natalia González responde que es "una tesis plausible, aunque lamentable", ya que en diversos actos públicos, como el año pasado en Enade, el Presidente "se comprometió con una reforma al sistema político para favorecer la gobernabilidad".

"Sí embargo, ahora que va concluyendo su mandato y que su coalición debe someterse al escrutinio de los votantes, parece advertir que la reforma que se tramitaba no le sería favorable y que tendría efectos electorales adversos en partidos con poca vocación de atraer mayorías, como el FA, inclinándose así por una opción que favorece a su sector en vez de mirar el interés general y el bien común".

Mario Herrera alude a tres factores, el primero relacionado con la representación y que se vincula con que en Chile no vo-

tamos por listas, sino por candidatos "y el umbral de 5% a nivel nacional atenta contra ese principio", ya que "el propósito del sistema electoral es que el candidato resulte electo de forma proporcional a los votos, independiente de si pertenece a un partido grande o pequeño".

"El segundo es más de cálculo político electoral" y apunta a que en los procesos electorales recientes ha aumentado el número de partidos, lo que incrementa la probabilidad que los del oficialismo, que está más fragmentado, puedan quedar sin escaños. Y tercero, "el umbral es difícil de explicar para la ciudadanía. ¿Qué diferencia a un partido con 4,9% de uno con 5,1%? La diferencia en escaños es muy radical, pero la diferencia en votos no tanto".

Pragmático, Axel Callís tiene de a pensar que la decisión del Gobierno de modificar el proyecto excluyendo el umbral del 5% tiene que ver con que "se movieron" muchos partidos que con esa exigencia estarían al borde de la desaparición.

#### SOLUCIONES POSIBLES

Finalmente, sobre la solución más viable para por lo menos atenuar la fragmentación política, a Mario Herrera le parece interesante el tema de las listas cerradas, donde la gente vota por partidos o coaliciones y no por candidatos, por lo cual "la transformación del voto en el escaño es más sincera con el elector" y trae "otros efectos positivos para combatir la inestabilidad: aumenta la disciplina partidaria y hace más fácil para los ciudadanos entender quiénes son los ganadores".

## MÁS EXIGENCIAS PARA CREAR PARTIDOS Y NUEVAS CAUSALES PARA PERDER ESCAÑOS

El lunes 17 la Comisión de Constitución del Senado comenzó el análisis de las enmiendas presentadas al proyecto de reforma constitucional que introduce modificaciones al sistema político y electoral. La principal procede del Ejecutivo, que presentó una indicación sustitutiva, la cual entre otras medidas excluye la propuesta del umbral constitucional del 5% de votación nacional exigible a los partidos para tener representación en la Cámara de Diputados.

La decisión generó un amplio debate, pues la mayoría de los integrantes de esa Comisión consideran que establecer el umbral en la Constitución es uno de los aspectos centrales del proyecto, que el Senado aprobó en general el 21 de enero último.

El ministro del Interior, Álvaro Elizalde, planteó que "es evidente" que en el Senado existe mayoría para aprobar dicho punto, pero que eso no es tan evidente en la Cámara de Diputados, y dio a conocer los principales cambios que contienen las indicaciones.

Entre ellos mencionó nuevas causales para la pérdida del escaño parlamentario, como la renuncia del legislador al comité parlamentario correspondiente y expulsión del partido político que declaró su candidatura, y se mantiene la sanción para el independiente que se afilié a un partido distinto al que declaró su candidatura.

También se introducen las órdenes de partidos, en el sentido que la colectividad podría tomar decisiones y los parlamentarios estarían obligados a cumplir esas indicaciones, siempre y cuando recaigan sobre la labor legislativa y no sobre las atribuciones propias que tienen los legisladores.

En lo relativo a los partidos políticos, se aumentan los requisitos para la formación de una colectividad y ahora se propone que estén constituidos en ocho regiones, terminando con la posibilidad de que lo estén en tres regiones geográficamente contiguas.

Asimismo, se piden más firmas de afiliados; se propone volver al umbral del 0,5% del electorado de cada región; y en caso de fundadores de partidos, estos no podrán postularse por otro partido en un período de 4 años.

Respecto del mecanismo de umbral, que se aplica en otros países, el ministro del Interior señaló a *La Tercera* que convive mejor en sistemas donde los electores votan por una lista o por partidos, a diferencia de Chile, donde la gente vota por candidatos.

"Si nosotros establecemos un umbral que significa que una persona en un distrito de 3 (diputados a elegir) saca más del 30% de los votos y es primera mayoría en su distrito, y es reemplazado por alguien que tiene 2,3 ó 4% en la misma lista, eso va a generar un cuestionamiento social a la norma. Y profundo. Entonces, por eso hemos dicho, si vamos a discutir voto lista, discutamos voto lista. Si esta es la oportunidad para discutirlo, lo hacemos".

El académico de la Universidad de Talca opina que "fragmentación y polarización no son similares", y que la primera "es más bien reflejo de una sociedad que tiene distintos componentes sociales, por lo que puede ser incluso beneficioso para la democracia que estos sectores de la sociedad queden representados". Dice que lo que hay que combatir es la polarización y que "las leyes anti discurso y las reformas que aumentan disciplina partidaria apuntan en dicha dirección".

Natalia González: "Para atenuarla, el umbral. Para hacerlos cargo, en definitiva, del problema la solución pasa por un sistema mixto, es decir, que una parte de la Cámara se elige bajo un sistema mayoritario manteniendo una parte, menor, electa bajo el sistema proporcional. O bien preservar el sistema proporcional, pero achicando los distritos y el número total de diputados a elegir".

A la docente e investigadora de Faro UDD le parece asimismo "que debemos hacernos cargo del florecimiento de las llamadas pymes políticas que lo único que hacen es sobrevivir a punta del financiamiento electoral que dan los votos que obtienen sus miembros en las distintas elecciones. Debemos poner un umbral de votación mínimo y exigente para tener acceso a ese financiamiento público. Hoy los incentivos están mal puestos y eso debe corregirse".

El sociólogo, director de Tuinfluyes.com y académico de la Universidad Central, Axel Callís, es partidario definitivamente de eliminar los pactos electorales. Claro que así como va la tramitación del proyecto de reforma, los plazos no dan para que haya cambios en las elecciones de este año. "Es muy difícil, tendría que haber consenso, y este Congreso tiene hoy casi un tercio, 27%, de independientes. Una Cámara absolutamente inviable desde el punto de vista de la gobernabilidad".