



© PRENSAPRESIDENCIA.CL

23 julio 2026.
Cuenta pública
del Congreso.
Presidente de
la República y
presidentes del
Senado y la Cámara.

REFORMAS AL SISTEMA POLÍTICO: ¿Revertirán los problemas de representación y gobernabilidad?

Los esfuerzos por mejorar el desenvolvimiento de nuestros poderes Ejecutivo y Legislativo han priorizado afrontar la fragmentación de los partidos y la «indisciplina» de los parlamentarios.

Otros factores, como la confianza ciudadana y el modo como se adoptan las decisiones o se llevan a la práctica la representación política y las participación ciudadana, tienen una importancia clave.

Octavio Avendaño

Sociólogo; profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

☺ Desde fines de 2024, un grupo transversal de senadores —que abarcaba a buena parte del espectro partidario, desde la Unión Demócrata Independiente (UDI) al Partido Socialista (PS)— propuso una moción parlamentaria orientada a reformar el sistema político. Para presentar dicha moción, los senadores esgrimieron como argumento las dificultades que ha debido enfrentar el sistema político para alcanzar un adecuado funcionamiento. Entre las mayores dificultades, destacaron el debilitamiento organizativo de los partidos, debido al aumento de la fragmentación. Sabido es que la fragmentación del sistema de partidos se venía acrecentando desde antes que entrara en vigencia la reforma electoral que reemplazó el anterior sistema binominal, en 2016. A partir de 2017, se produjo un aumento considerable del número efectivo de

partidos con representación en el Congreso Nacional, en especial en la Cámara de Diputados, impidiendo que los sucesivos gobiernos obtuvieran mayorías parlamentarias.

En el ámbito de la centro-izquierda, la fragmentación y el debilitamiento organizativo de los partidos se comienza a producir desde los años 2007 y 2008. Sin embargo, en la actualidad, la fragmentación y la debilidad organizativa de los partidos afecta a la totalidad del espectro, incluyendo a los que forman parte de la centro-derecha y la derecha. La aparición del Partido Republicano, en 2019 y, en años más recientes, del Partido Social Cristiano, en 2022, y Nacional Libertario, en 2024, son una clara demostración de que hoy se trata de un fenómeno transversal.

Dos perjuicios evidentes

La fragmentación y el debilitamiento organizativo de los partidos traen consigo dos importantes fenómenos que marcan la trayectoria del sistema político de las dos últimas décadas. En primer lugar, un proceso creciente de desnacionalización que experimentan las organizaciones partidarias; en especial, aquellas que en épocas anterior-



res poseían presencia en la totalidad de las provincias e incluso de las comunas del país. Se trata de un fenómeno más o menos inédito, que afecta la posibilidad de que los partidos puedan representar a diferentes contextos territoriales. La desnacionalización se ha observado con cierta claridad en las regiones extremas, en especial en aquellas ubicadas en el norte de nuestro país. En segundo lugar, el creciente personalismo en la representación política, debido al caudillismo que se arraiga entre diferentes tipos de parlamentarios. Esto último también reconocido en el fenómeno del *discolaje* y en el poder de veto que, tanto determinados diputados como senadores, asumen dentro de las principales bancadas y coaliciones. De tal manera, el personalismo hace que el interés individual de los parlamentarios se anteponga a los objetivos colectivos de la organización partidaria.

Existe plena coincidencia entre los parlamentarios redactores de la moción y analistas al señalar que el aumento de la fragmentación dificulta la gobernabilidad, debido a la imposibilidad que genera para alcanzar mayorías en ambas cámaras del Congreso Nacional.

Tal situación se ha evidenciado con claridad en los dos últimos gobiernos, el de Sebastián Piñera (2018-2022) y el actual de Gabriel Boric (2022-2026). En el caso particular de los dos gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018), fue notoria la presencia de «jugadores con veto» surgidos de la propia coalición oficialista, que en diversas ocasiones actuaron y decidieron en contra de las iniciativas promovidas desde el Ejecutivo. Asimismo, la fragmentación suele generar un aumento de la polarización, expresada en el distanciamiento ideológico y programático de quienes se ubican o se concentran hacia los extremos. Conocida es la interpretación propuesta por el politólogo Giovanni Sartori sobre la relación entre el aumento de la fragmentación y la polarización política.

Umbral de 5% y rechazo al transfuguismo

La reforma propuesta por el grupo de senadores aspira a revertir el cuadro de fragmentación que hoy supera con creces los niveles registrados a inicios de los años cincuenta. También, en un momento de debilitamiento de los partidos tradicionales y del predominio de una retórica antipartidos y antipolítica. Por ende, la moción presentada entre noviembre y diciembre de 2024 estableció un umbral de 5%, aunque para las elecciones parlamentarias de 2025 se establece, como excepcionalidad, el 4%. La norma no se aplica para aquellos partidos que en una misma elección logren elegir un mínimo de ocho parlamentarios. Para fortalecer el rol de los partidos se pretende, además, evitar lo que se conoce como «transfuguismo» de parte de los parlamentarios. No por causalidad, se establece la cesación de la condición de parlamentarios a quienes renuncien o decidan cambiarse de partidos, dejando la posibilidad al partido de origen para definir

Se ha generado una tensión permanente entre ambos poderes del Estado, en especial, debido a la pretensión de ciertos gobiernos por hacer valer su agenda legislativa sin contemplar acuerdos y negociaciones previas.

al reemplazante. También se impide la conformación de listas integradas por independientes.

En enero de 2025 la Comisión de Constitución del Senado aprobó la idea de legislar dicha iniciativa. Con posterioridad, durante los primeros días de junio del presente año, el Senado aprobó la mayoría de las disposiciones contenidas en la propuesta, iniciando con ello el segundo trámite legislativo. Los argumentos para alcanzar la aprobación en la Cámara Alta fueron la necesidad de revertir el problema de la fragmentación, destrabar el funcionamiento de la actividad legislativa y superar las dificultades que impiden alcanzar acuerdos. Sin embargo, si bien la propuesta constituye un avance, ella reduce los problemas del funcionamiento del sistema político a únicamente la realidad de los partidos.

Confianza ciudadana y una mejor coordinación

Se requiere, en tal sentido, de un diagnóstico más amplio, que permita abordar las distintas aristas que condicionan o limitan el funcionamiento del sistema político.

En primer lugar, se hace imprescindible abordar la falta de confianza ciudadana hacia las instituciones representativas en general. Ello incluye no solo a los partidos, sino también al Congreso Nacional y al rol que desempeñan otras instancias asociativas y organizativas. La baja confianza en la acción colectiva, junto a la escasa valoración y reconocimiento que reciben las instituciones que median entre la sociedad y los ámbitos decisionales, redundan en una crítica permanente hacia los partidos. También alimenta la posibilidad de que emerjan actitudes antipartidos, tanto desde fuera del sistema político como desde dentro. En Chile existe una larga trayectoria antipartidos, que ha surgido, por lo general, desde el sistema político o desde quienes poseen trayectoria política. Este tipo de actitudes prolifera en momentos de fuerte crítica de la ciudadanía hacia los partidos.

En segundo lugar, importa la necesidad de mejorar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se ha

generado una tensión permanente entre ambos poderes del Estado, en especial, debido a la pretensión de ciertos gobiernos por hacer valer su agenda legislativa sin contemplar acuerdos y negociaciones previas. Esta situación se ve agravada con el problema de la fragmentación, al carecer los gobiernos de mayorías parlamentarias. En ocasiones, quienes están en el gobierno tienden a depender del poder de veto que alcanzan los pequeños partidos, o partidos con una escasa representación parlamentaria. Mientras más fragmentado es el sistema de partidos, más posibilidad de influencia y poder de veto alcanzan los pequeños partidos.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que, mientras el gobierno se debilita, tanto por pérdida de apoyo como por su dificultad para asegurar mayorías en el Congreso, este último adquiere más poder. Se produce, de facto, una suerte de parlamentarización, que se ha podido reconocer cada vez que los gobiernos que se suceden desde 2018 hasta la actualidad han enfrentado situaciones de crisis. En otras palabras, ha sido el Congreso el que ha debido enfrentar y proponer soluciones para revertir determinadas coyunturas críticas.

Modificación en el régimen de gobierno

Una reforma al sistema político debe, en la actualidad, contemplar avanzar hacia una modificación sustantiva del presidencialismo. Como ha ocurrido en otros países de la región, el presidencialismo se ha transformado en factor de crisis y, en ocasiones, también anula el protagonismo de los partidos.

En cuarto lugar, si se busca mejorar la representación no se puede descuidar el tema de la competencia. Y, viceversa, si se busca mejorar la competencia, tal iniciativa no se puede llevar a cabo sacrificando la representación. Las reformas de 2016 privilegiaron la competencia, al ampliar la oferta hacia los electores, pero rápidamente se dio espacio a partidos y parlamentarios que carecían de representación debido al escaso apoyo electoral o al reducido porcentaje de acceso a los escaños. Considerar fórmulas mixtas, en las que se combinen —según la magnitud y concentración poblacional de distritos y circunscripciones— fórmulas mayoritarias y proporcionales podría ser una alternativa para asegurar competencia y al mismo tiempo representatividad en la distribución de cargos.

Pactos electorales

En quinto lugar, urge avanzar en regular y limitar los pactos electorales. Para fortalecer los partidos, la limitación de los pactos es fundamental. Por cierto, al restringir los pactos se ven favorecidos los partidos que poseen mayor arraigo y fuerza electoral por sobre los pequeños partidos que debutan en determinados eventos electorales. Las reformas introducidas a inicios de la década de 1960, al

limitar el establecimiento de pactos, sobre todo a nivel local, permitieron mayor fortalecimiento y arraigo social de los partidos.

Estabilidad de las reglas

Por último, es necesario mantener reglas claras sin que sean modificadas en función de determinadas circunstancias ni de cálculos de tipo electoral, por parte de quienes están en el gobierno y definen la agenda legislativa. Modificaciones sobre la marcha, como las que han sido recientemente propuestas a propósito del voto de los migrantes, no solo contribuyen a agudizar la crítica hacia quienes ostentan cargos de representación. También, a la denostación entre parlamentarios de uno u otro sector. Por lo demás, la ausencia de reglas claras es un factor que influye en la movilidad —y, como consecuencia, en la volatilidad— que manifiestan los votantes entre cada evento electoral. Las reglas, en definitiva, además de claras, deben apuntar a hacer efectiva la participación electoral.

Una perspectiva holística

En definitiva, una reforma al sistema político debe considerar una perspectiva más holística para entender las determinantes que limitan o entorpecen su funcionamiento. En tal sentido, centrar la atención exclusivamente en lo de la fragmentación partidaria contribuye, parcialmente, a dar cuenta de la magnitud del problema. Enfrentar la fragmentación de los partidos tiende a ser condición necesaria pero no suficiente, si es que no se incluyen otras dimensiones y aristas de la actual crisis, que afecta el conjunto del entramado institucional. Es así, sobre todo, si se considera que, por definición, el sistema político engloba aspectos relacionados con la representación, las normas, la toma de decisiones, el apoyo y las demandas ciudadanas.

M

Considerar fórmulas mixtas, en las que se combinen fórmulas mayoritarias y proporcionales, podría ser una alternativa para asegurar competencia y al mismo tiempo representatividad en la distribución de cargos.