



**SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y  
FORMA DE ESTADO**

**Sesión N° 7 – 11 abril de 2023**

**15:09 horas– 18:13 horas**

**SUMARIO:**

**Expusieron los señores Patricio Zapata, Guillermo Larraín, Klaus Schmidt Hebbel, Christopher Martínez y Sergio Toro. Asimismo, se adoptaron acuerdos relativos a las personas que se recibirán para exponer ante la subcomisión.**

**PRESIDENCIA**

Presidió la sesión, el comisionado señor Juan José Ossa Santa Cruz.

**ASISTENCIA**

Asistieron presencialmente las comisionadas y los comisionados integrantes de la subcomisión: señora Natalia González Bañados, señor Gabriel Osorio Vargas, señor Juan José Ossa Santa Cruz, señora Antonia Rivas Palma, señor Francisco Soto Barrientos y señor Sebastián Soto Velasco. También, asistió la comisionada señora Paz Anastasiadis.

Participaron de la sesión los señores Patricio Zapata, Guillermo Larraín, Klaus Schmidt Hebbel, Christopher Martínez y Sergio Toro.

Asistieron, además, las asesoras señora Constanza Castillo Gamboa, Marian Barreaux Franco y Marcela Dupré Bueno, y los asesores señores Ariel Salinas Antezana, Benjamín Alemparte Prado, Simón Pinto Flores y John Henríquez Oyarzo. También, acompañó la sesión el señor Alejandro Olivares Lavados.



La Secretaría de la subcomisión estuvo compuesta por el abogado secretario señor Reynaldo Núñez Estrada, el abogado asistente Cristian Contador Salazar y la abogada asistente Javiera Vega Rivadeneira.

### **CUENTA**

Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1. Nota de la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile, suscrita por su Presidente, don Ricardo Días Cortés, Gobernador de Antofagasta, en la que solicita ser escuchados por la subcomisión, conjuntamente con la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM).
2. Comunicación del movimiento ciudadano 50+UNE, suscrito por don Jorge de la Carrera, a través del que solicita que la subcomisión escuche los planteamientos sobre materias de su competencia.
3. Nota de las presidentas de la Asociación de Trabajadoras y Trabajadores y de la Asociación de Funcionarios, ambas de la Biblioteca del Congreso Nacional, mediante la que solicitan ser recibidas por la subcomisión al objeto de exponer antecedentes respecto del capítulo IV de la estructura del texto constitucional, sobre Congreso Nacional, particularmente en lo relativo a la referida biblioteca.

### **ACUERDOS**

La unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión acordó recibir para dar a conocer su opinión ante la subcomisión a la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile, al movimiento ciudadano 50+UNE y la Asociación de Trabajadoras y Trabajadores y la Asociación de Funcionarios, ambas de la Biblioteca del Congreso Nacional.

### **ORDEN DEL DÍA**

- I. Adopción de acuerdos relativos a las personas que se recibirá para exponer ante la subcomisión**



De acuerdo con lo dispuesto en el 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, y en consideración de las solicitudes presentadas individualizadas en la cuenta, la unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión acordó recibir a la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile, al movimiento ciudadano 50+UNE y la Asociación de Trabajadoras y Trabajadores y la Asociación de Funcionarios, ambas de la Biblioteca del Congreso Nacional, con el fin que puedan expresar su opinión.

## **II. Exposición de invitados**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 y el artículo 25.3, en relación al artículo 23.2.b) y 23.2.c), del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, expusieron ante la subcomisión, en el siguiente orden, los señores Patricio Zapata, Guillermo Larraín, Klaus Schmidt Hebbel, Christopher Martínez y Sergio Toro.

\*\*\*\*\*

Las exposiciones de los y las participantes de la sesión constan en detalle en el acta taquigráfica, que se inserta a continuación.

Por haberse cumplido con el objeto de la sesión, ésta se levanta a las 18:13 horas.

**Reynaldo Núñez Estrada**  
Secretario de la subcomisión

REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta

S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

17-04-23

PROCESO CONSTITUCIONAL

COMISIÓN EXPERTA

SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO,

REFORMA CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

SESIÓN 7ª

Celebrada en martes 11 de abril de 2023, de 15:09 a 18:13  
horas.

*(Transcripción desde archivo de audio y video. Texto en  
revisión)*

#### I. APERTURA DE LA SESIÓN

*-Se abrió la sesión a las 15:09 horas.*

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

Pueden tomar asiento.

#### II. ACTAS

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muy buenas tardes.

Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Presidente, me permito poner a disposición de las señoras comisionadas y los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

señores comisionados las actas de acuerdo de la sesión de instalación de la Subcomisión y de las sesiones 2ª a 6ª.

**III. CUENTA**

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Señor Secretario, ¿algo en la cuenta?

*-El señor Reynaldo Núñez, Secretario, da lectura a la cuenta.*

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, señor Secretario.

Se ofrece la palabra a las comisionadas y los comisionados sobre la cuenta.

Quiero hacer una propuesta, si les parece, respecto de cada uno de los asuntos de la cuenta.

Primero, que se mandate a este Presidente y a la Secretaría para recibir a la Asociación de Gobernadores en la forma que pide, en forma conjunta con la ACHM. ¿Les parece? Si les parece, fijamos fecha nosotros y se las comunicamos.

Respecto del segundo documento de la cuenta, correo electrónico de 50+Une, comunicaciones, lo mismo. Se mandata al Presidente y a la Secretaría a que encontremos una fecha. Estoy dando por sentado que los señores Jorge Burgos y Patricio Walker se sienten representados por esta fundación que pide su audiencia. ¿Les parece? Bien, hay acuerdo.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Finalmente, lo mismo respecto de la presidenta de la asociación de trabajadores y trabajadoras de la Asociación de Funcionarios de la Biblioteca del Congreso. Hay acuerdo, entonces.

**IV. ORDEN DEL DÍA**

**TRATAR MATERIAS PROPIAS DE SU COMPETENCIA**

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Señor Secretario, ¿podría usted explicarle a la audiencia, a quienes nos siguen, a quienes están presentes, qué orden vamos a seguir en las exposiciones?

Entiendo que hay una solicitud del profesor Patricio Zapata para comenzar.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Hoy nos acompañan los profesores don Patricio Zapata, don Sergio Toro, don Klaus Schmidt Hebbel, don Guillermo Larraín y, por vía telemática, desde Concepción, don Christopher Martínez.

Don Patricio tiene una obligación académica, así que la solicitud es que él inicie la exposición. Después les vamos a pedir a don Klaus Schmidt-Hebbel, a don Guillermo Larraín, a don Sergio Toro y al señor Martínez que hagan las propias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Comenzamos, entonces, con el profesor Patricio Zapata.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Profesor Zapata, quiero partir por agradecerle su tiempo, su disponibilidad y agradecerle de antemano lo que nos va a comentar y las preguntas que vamos a hacer.

Tenemos la costumbre aquí de que todas las preguntas de los comisionados y las comisionadas las hacemos al final, pero, como usted tiene que dejar la sesión -si entiendo bien-, le haríamos las preguntas al terminar la exposición.

¿Les parece? Bien. Muchas gracias.

El señor **PATRICIO ZAPATA** (expositor).- Muchas gracias, señor Presidente. Gracias a las comisionadas y comisionados presentes por la invitación.

Tengo que tomar unas pruebas a las 17:00 horas, así que tampoco estoy tan apurado; me encantaría quedarme a escuchar lo más que pueda a los demás invitados.

Pese a que era muy tentador tocar el tema del sistema de gobierno, le hice caso a un buen amigo y me voy a dedicar exclusivamente a la cuestión electoral.

Hice llegar a la Secretaría un texto breve, un artículo -lo puedo hacer circular, de preferencia a los comisionados-, en el afán de contribuir a que pudiera haber un acuerdo transversal en esta materia. Entiendo que en todos los puntos es necesario que haya 14 expertos de acuerdo, y ojalá haya 18, o 19 para la mayoría de los temas, pero si hay algo que debiera quedar por encima de la división política contingente es el sistema electoral. Sería muy importante que en este punto las enmiendas que se presenten fueran bien transversales.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

En ese ánimo voy a explicar la propuesta. Antes de hacerlo, sin embargo, quiero justificar por qué puede ser positivo que el proyecto que ustedes ofrezcan entre en ciertos detalles.

Entiendo que hay un ánimo de una Constitución más breve. Ya se logró: el primer borrador que ustedes dieron a conocer tiene la mitad de los artículos que tenía la propuesta que se plebiscitó el año pasado; me da la impresión de que hay un buen ambiente en esa dirección. Pero, siendo partidario de una Constitución breve, que será respetuosa de los fueros del legislador, en este punto es bueno dejar algunas cosas definidas.

Piensen que la Constitución más famosamente breve, que es la norteamericana de 1787 -siete artículos-, entra en bastante detalle cuando se trata de la estructura del Senado y de la Cámara de Representantes. Incluso indica cuáles van a ser los números de representantes de New Hampshire, de Connecticut, de Virginia, cómo se calculan a futuro los números de representantes porque saben, los constituyentes de 1787, que este es un tema muy delicado y que no es una buena idea dejárselo a los incumbentes.

En ese sentido, hago mías las palabras del profesor Jorge Correa Sutil este domingo en El Mercurio. Estamos hablando de un partidario de una Constitución mínima, sin embargo, Jorge Correa Sutil insta a que la Comisión Experta no rehúya ciertas definiciones sustantivas en esta materia -por supuesto, después el Consejo verá si las acoge o no- y no se repita el error de la Convención. La Convención tuvo la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

oportunidad de haber abordado el difícil asunto del sistema electoral y no lo hizo.

Y repito, hay muy buenas razones, incluso doctrinarias. Creo que el abate Sieyès estaría de acuerdo: si hay algo que es propiamente constituyente es definir la forma en que se eligen los órganos constituidos, no dejar a los órganos constituidos que decidan cómo se estructuran ellos mismo.

Lo que se haga en esta materia en el proyecto, además, va a ayudar a futuro, porque estas cuestiones llegan a las cortes constitucionales.

Hace apenas dos semanas, los diputados de la Unión Social Cristiana y Die Linke, en la República Federal Alemana, anunciaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, disconformes con una reforma a la manera en que opera el umbral del 5 por ciento en la República Federal Alemana. Acaba de ser modificado, la regla del umbral acaba de ser objeto de un cambio complejo, delicado, y dos partidos muy distintos -uno de derecha, un partido conservador bávaro, y otro de izquierda, más radical- anuncian que van al Tribunal Constitucional.

La corte italiana echó abajo, en 2014, la reforma electoral de Matteo Renzi. Los temas electorales han llegado a la Corte Suprema de los Estados Unidos, en los últimos 10 años, siete veces. Cortes españolas, el Consejo Constitucional francés..

Entonces, lo que uno haga -repito, sin entrar en detalles de minucias- a nivel constitucional por fijar bien ciertos principios, nos ahorra que después sean jueces, más o menos activistas, legisladores profundamente -y personalmente-

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

involucrados en el asunto, quienes llenen esos espacios en blanco.

Esa sería mi justificación para un texto como el que voy a ofrecer.

Mi segundo comentario introductorio es que invitaría a que fuéramos lo más realistas posible en cuanto las expectativas. La verdad es que no hay ningún modelo electoral, y, para estos efectos, ningún modelo constitucional, que hoy sea objeto de aplausos en sus países de origen.

Si van a España, van a encontrar a una parte importante de la cátedra criticando duramente la forma en que se distribuyen los escaños para las cortes, cuestionando la función del Senado, cuestionando las listas cerradas y bloqueadas.

Si van a Alemania -lo acabo de decir-, se formó una comisión, hace ocho meses, para proponer cambios profundos al *Bundestag*. Estamos hablando del que normalmente es citado como el modelo a imitar; por lo demás, soy muy admirador del sistema constitucional alemán, pero cito esto para mostrar hasta qué punto no hay país que escape a esta sensación de malestar o inquietud a la crítica.

Esa comisión, en 10 días más, va dar a conocer propuestas eventualmente sobre paridad, extender el mandato del *Bundestag* de cuatro a cinco años, y hacer cambios sobre la manera en que se eligen los diputados, sin perjuicio de la reforma que se acaba de aprobar, hace un mes atrás, para modificar la manera en que opera el umbral.

No hay modelo perfecto. No hay modelo perfecto.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Entiendo que ustedes han recibido la invitación a exponer de un grupo que se llama 50+Une, que va a hablar de las bondades de los sistemas uninominales mayoritarios. Pero cuando uno va al Reino Unido, va a Estados Unidos, y conversa, uno se da cuenta de las dificultades que tienen, de los problemas que plantean estos sistemas. Lo que se gana, por un lado, efectivamente siguen teniendo partidos grandes, sigue habiendo dos partidos en Estados Unidos y en el Reino Unido, pero el costo de mantener en un mismo partido a Bernie Sanders y a Joe Biden, o a Mitt Romney y a Donald Trump, no es menor.

¿Y las promesas que hacían los científicos políticos en los años cincuenta sobre las bondades moderadoras de los sistemas uninominales mayoritarios -están llenos de promesas esos textos de Sartori-, en el sentido de que el uninominal modera? ¿Qué pasó?

Sin ningún cambio en el sistema electoral, ¿por qué la política británica de la última elección entre Boris Johnson y Corbyn fue tan distinta a la elección, por ejemplo, de hace treinta años entre Ted Heath y Harold Wilson o James Callaghan? Mismo sistema.

¿Por qué las disputas entre Trump y Biden son tan distintas a las de Jimmy Carter y Gerald Ford hace treinta años? Mismo sistema, mismo sistema electoral.

¿Por qué la política española es tan distinta? ¿Por qué las riñas que vemos en las cortes españolas, las descalificaciones, los insultos, las groserías, la dificultad para armar gobierno -cuatro elecciones en tres años-, las

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

mociones de censura, son tan distintas a la política de Adolfo Suárez y Felipe González, con el mismo sistema electoral? El mismo sistema electoral, el mismo régimen constitucional.

Entonces, que alguien nos venga a decir que si cambiamos el sistema electoral o si cambiamos el sistema de gobierno vamos a vivir súbitamente en un país de Cicerones, de pura civilización, de pura estabilidad; o que nos digan que si vamos al sistema parlamentario vamos a tener gobiernos estables, mayorías sólidas, gobiernos que son eficaces...

¿Cuál de los últimos Primeros Ministros ingleses fue popular?, ¿cuánto duró Gordon Brown?, ¿cuánto duró James Callaghan?, ¿cuánto duró Boris Johnson después de que todas las encuestas mostraban que tenían un 70 por ciento en contra durante uno, dos, tres años? Gobiernos que no resolvían los problemas que debían ser resueltos, pero no se producía el ajuste automático que supuesta, mágica y milagrosamente producirían los parlamentarismos.

El tema es grueso, el tema es mayor y no admite soluciones ni recetas mágicas, ni de pizarrón, ni matemáticas.

Uno hace lo que puede. Yo, por lo menos, miro mucho la historia y trato de acordarme de mis maestros. He tenido un privilegio enorme en mi vida -es larga, pero no tan larga-: haber podido trabajar durante algunos años con Edgardo Boeninger -es la única vez que trabajé en el Estado chileno- y siempre recuerdo su buen criterio, su tino; y haber trabajado luego con Genaro Arriagada. Buenos profesores -José

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Luis Cea-, harta lectura y alguna experiencia en algunas reformas.

Lo que estoy proponiendo es una mezcla de la historia constitucional chilena con aprendizajes de los últimos veinte años. Aprendizajes de errores que hemos cometido todos, algunos que cometí yo. Yo tuve alguna responsabilidad en la reforma electoral del 2015, trabajé junto con Pepe Auth -en esa época diputado- en la propuesta que se transformó en ley; me tocó defender ese proyecto de ley ante el Tribunal Constitucional cuando fue impugnado por parlamentarios de derecha. He tratado de recoger esos aprendizajes.

Propongo un artículo 57. El número es completamente *random*, es mi edad, da lo mismo, había que poner un número, no sé cuál va a ser... Sería bonito que terminara siendo el número ese.

Artículo 57, número 1. En las elecciones de diputadas y diputados se empleará un procedimiento que, en base a distritos plurinominales, considere los principios de paridad e igual peso del voto con independencia del lugar en que se sufraga, y que, además, dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y los partidos políticos.

La base de este artículo, este numeral, es el artículo 25 de la Constitución de 1925, que establecía que habrá un método que propenderá a una representación de las distintas opiniones y partidos políticos. Esa es la base.

¿Qué se incorpora? El principio de paridad. No la regla de paridad. Entiendo que hay una discusión muy fuerte en el seno

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

de la Comisión Experta sobre la paridad. Me parece que es muy difícil retroceder en términos de negar completamente este principio, pero quizás sea difícil encontrar aplicación estricta de una regla que cruce completamente al Estado chileno.

Como ustedes saben, los principios son mandatos de optimización, son órdenes, obligan, pero obligan en la mayor medida posible fáctica y jurídicamente.

Lo mismo vale con el igual peso del voto con independencia del lugar en que se sufraga, de manera que busquemos que el votante de Maipú no tenga menos peso político, en la cámara política, que el votante de Coyhaique. Pero, nuevamente, un principio, porque es muy difícil, dada nuestra geografía y nuestra distribución poblacional, el llegar a reglas exactas. Si fuéramos exactos, a los amigos de Aysén habría que dejarlos con un brazo de un diputado, ni siquiera con uno completo. Entonces, es un principio.

En las elecciones de senadores y senadoras se empleará un procedimiento que, en base a circunscripciones que correspondan a las regiones del país -esto no es novedoso, las regiones-, considere el principio de paridad.

Ya no aparece el principio de igual peso del voto con independencia del lugar en que se sufraga, porque entiendo que está bastante aceptado que en el caso del Senado la representación es principalmente territorial más que poblacional. No exclusivamente, no se trata de que necesariamente todas las regiones tengan la misma representación, pero -de nuevo-, si el Senado va a

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

justificarse como una segunda cámara más o menos simétrica, debiera tener un principio de representación propio, un aporte especial.

La ley que fije los distritos y determine el sistema preciso para la elección de diputados y senadores necesitará, para su aprobación o modificación, del voto favorable, en cada una de las cámaras, de los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio.

He sido siempre muy crítico de las leyes orgánicas constitucionales, las leyes supramayoritarias. Me parece muy importante que vayan desapareciendo del mapa, pero creo que si hay una -puede que haya dos- que debiera quedar por encima del juego de las mayorías simples, es esta.

La historia está llena -para qué dar ejemplos- de cómo, cuando un sector político está en condiciones de cambiar las reglas en su favor, lo hace. Y lo va hacer.

Luego, agrego dos numerales que los he colocado en una letra distinta porque no soy muy partidario el umbral del cinco por ciento, pero entiendo que goza de cierto apoyo, y si hay una voluntad muy mayoritaria. Bueno, tampoco pienso que sea tan negativo. Pero si se va a incorporar la regla del 5 por ciento creo que hay que hacer algunas precisiones, porque traerla o importarla de los sistemas donde existe, normalmente países donde se vota por lista cerrada y bloqueada pueden ser complicado. En Israel, no es difícil aplicar el umbral, ha ido subiendo, en la Alemania Federal se usa en base a la mitad a los parlamentarios, no digo que no

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

se pueda hacer, se pueden hacer muchas cosas, pero tengamos cuidado con el 5 por ciento.

Una alternativa para evitar una solución muy drástica es la que sigue Suecia, en ese país hay un umbral de votación de un 4 por ciento, pero se exceptúan de la aplicación de esta guillotina aquellos candidatos que obtienen un 12 por ciento de los votos en su distrito.

Hay un guiño a la voluntad ciudadana que prefirió a un candidato. ¡Ojo! en Alemania, donde nace el umbral, se hace una excepción, porque si una persona es elegida en los escaños uninominales, no importa que su partido obtenga un 1 o un 2 por ciento de los votos, esa persona es diputado alemán.

El cambio de esto es lo que va al Tribunal Constitucional en estos días; yo tengo la impresión, me atrevo a decirlo, no soy experto en el tribunal alemán, pero ese tribunal va a echar abajo todo esto en base a fallos anteriores sobre la materia.

Entonces, aquí propongo que, en caso de que el legislador establezca o permita listas abiertas que obligan o habilitan al elector a marcar preferencias por persona -yo entiendo que esto es una cuestión pendiente- ahí lo que quieren que haya listas cerradas y bloqueadas, otros que quieren dejar a las listas la opción de elegir si van a hacer bloqueadas o cerradas, otros que quieren que hayan listas abiertas, como ha sido en la historia de Chile, pero en caso de que el legislador establezca o permita listas abiertas que obligan o habilitan al lector marcar preferencia, la regla de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

exclusión, por no cumplirse el umbral mínimo, no aplicará a aquellos candidatas o candidatos que por simple aplicación de la cifra repartidora en su distrito le hubiera correspondido ser elegidos diputados y que tuvieren la primera mayoría personal en dicha unidad territorial. Si son la segunda, la tercera o la cuarta, pero su partido sacó un 3 por ciento, fuera, pero si es la primera mayoría, adentro.

Quiero detenerme un segundo en el tema de las listas abiertas. Efectivamente uno puede pensar que el voto por las personas ha sido un factor que promueve el clientelismo, no quiero dar nombres, pero uno puede pensar en políticos de zonas extremas del país en el norte o en el sur que han construido verdaderos cacicazgo familiares que se heredan, no he dado nombres, pero creo que todos sabemos que es cierto, pero también es cierto que desde que fuimos autónomos, desde que elegimos el primer Congreso en febrero de 1811, los chilenos fuimos a votar por Bernardo O'Higgins si éramos vecinos de la ciudad de Los Ángeles o La Laja, o íbamos a votar por Camilo Henríquez, y luego votábamos por José Victorino Lastarria, o votábamos por Mario Palestro o por Francisco Bulnes Sanfuentes, o por Tomas Hirsch.

Creo que esto no es una cosa nostálgica, no es abrazar una costumbre inveterada o simplemente porque uno se quedó pegado en la historia, creo que es algo muy fuertemente arraigado y, por lo demás, es la base de poder exigir después responsabilidad. Yo voté por usted, yo voté por usted; yo le exijo, usted me debe.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Creo que se diluye mucho más la responsabilidad cuando está entregada a uno de los 42 nombres de la sabana que yo recibí el día que fue a votar y, quizás era el número 21 que fue elegido y que hizo lo que yo no quería que se hiciera, pero repito, mi fuerte preferencia es por en esta materia no innovar y permitir a los chilenos que puedan votar por su diputado o su diputada, su senador o senadora, o por el partido.

Los partidos políticos podrán incluir candidatos independientes en sus listas, pero luego habría que agregar a los independientes que integran una lista de partidos, si es que existe la regla del umbral, se les tiene que aplicar esta, porque de lo contrario, pensemos por un segundo, alguien es candidato o está interesado en ser candidato por Puerto Montt, el partido que lo promueve está en el borde del 5 por ciento, el incentivo para ese señor o esa señora, es decir feliz voy como independiente. Todos van a querer ir como independiente, entonces se van a beneficiar de los votos de los compañeros de lista, pero si al partido le va mal y saca 4,82 por ciento, ¿ese independiente es electo o le aplicamos la regla del 5 por ciento?

Me parece que hay que aplicarla, porque de lo contrario el incentivo -repito- es que las listas de los partidos sean dos militantes y 128 independientes. Supongo que no queremos eso, queremos fortalecer a los partidos.

Punto 7, se prohíben las listas de candidatos independientes.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Punto 8, se prohíben los pactos electorales. Quiero detenerme en esto brevemente. Creo que la solución de prohibir los pactos produce el mismo efecto sanitario que produce el umbral del 5 por ciento, pero es más limpia.

En Chile no fue necesario establecer un umbral del 5 por ciento en los años 60 para bajar de 13, 14, 15 partidos durante el decenio del Presidente Carlos Ibáñez del Campo a 5 partidos. En 1960 se eliminaron los pactos electorales; conservadores y liberales que habían ido juntos durante décadas y se habían apoyado unos a otros y habían podido elegir 30 o 40 diputados, súbitamente ahora se encontraban solos frente al mundo.

En 1965, es verdad, es un año especial, un año particular, avalancha democratacristiana, pero eligieron tres y cinco diputados, respectivamente; no pudieron pactar. ¿Cuál fue la consecuencia? Al año siguiente se fusionaron, o sea, lo que busca la regla del 5 por ciento es empujar a los partidos que hoy día existen a que se fusionen, a que los que son parecidos se junten, Convergencia Social y Revolución Democrática; bueno lo logró la eliminación de los pactos de los años sesenta.

Se ha dicho mucho que el umbral del 5 por ciento en Alemania corrigió un problema de la República de Weimar, pero cuando uno mira el resultado del Reichstag alemán en las 11 elecciones que hubo entre 1919 y 1933 no había una proliferación excesiva de partidos; de hecho, no había más partidos de los que hoy están representados en el Bundestag.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Hoy día el Bundestag alemán, con umbral del 5 por ciento, hay seis fuerzas políticas. La alternativa por Alemania de ultra derecha; la Democracia Cristiana con sus primos socialcristianos; los liberales; los socialdemócratas; los ecologistas verde, y el partido de izquierda Die Linke, seis.

Este último, Die Linke, tuvo en 492 representantes. ¿Cuántos partidos había en 1933 cuando Adolf Hitler llegó al poder? Había cinco con representación parlamentaria: los nacionalsocialistas, los Nacional Alemanes, el Centro Católico, la Social Democracia y el Partido Comunista; no había pactos.

Una sucesión más limpia, los partidos se presentan como lo que son y después pactan con los resultados electorales en la mano, con el apoyo del pueblo expresado por programas, por ideas, por ideologías y no estos pactos llenos de omisiones, llenos de cuotas, yo no voy acá y tú no vas allá, entonces, los socialistas de Curicó no pueden votar por un socialista, porque les tocó un comunista, pero los comunistas de Chañaral no pueden votar por un comunista porque les toco un radical; esos son los pactos, el manjar de los secretarios generales, no es bueno para los ciudadanos.

Una solución más limpia que -repito- conduce con un sistema electoral como el que tenemos, proporcional moderado, con magnitud de distritos 5.4, no como en Brasil, donde hay distritos de 40 o 50; no como en Argentina con distritos de 30; no como en Portugal, no como en España. Con este distritaje que tenemos, donde los distritos con más diputados eligen ocho, promedio 5.4, sin pactos tenemos cinco o seis

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

partidos en el corto plazo, sin necesidad de entrar en esa otra ingeniería. Ahora si la voluntad de los expertos es perseverar en la regla del 5 por ciento, sugiero un artículo transitorio para que se haga una adecuación porque veo que algunos partidos pequeños ya están poniendo el grito en el cielo. Entonces, quizás, en la primera elección que se realice el umbral sea de cuatro para que esto no sea tan traumático.

En los números nueve y diez, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 1, la Cámara de Diputados y Diputadas estará integrada, además, por uno o más representantes de pueblos originarios, los que se elegirán por un distrito nacional indígena en votación directa celebrada simultáneamente con la elección de diputados y diputadas, en la cantidad que resulte de aplicar las reglas sobre escaños reservados de pueblos originarios para el Consejo Constitucional contenida en la ley de Reforma Constitucional que dio origen a este proceso.

Me parece que es una solución limpia, esto fue acordado por el constituyente, es cierto, para un proceso constituyente, pero me parece que es una solución intermedia, no es la fórmula que propuso la Convención, no son 15, 16 o 17 escaños reservados, que se discutió mucho hasta qué punto eran desproporcionados, sino que liga -esto es una cosa que le leía a Guillermo Larraín hace un tiempo atrás- o vincula el número de escaños reservados al número de personas que efectivamente participan en ese padrón.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Finalmente, existirá además un distrito extraterritorial uninominal para la representación en la Cámara de las y los chilenos que residen en el extranjero.

Quiero detenerme en esto. El profesor Soto alguna vez ha sido testigo de mis obsesiones en esta materia.

Yo guardo con mucho orgullo el haber empujado con fuerza la ley que les permite votar a los chilenos que residen en el extranjero. Nunca entendí que pudieran votar todos los chilenos que estaban en el exterior, pero que pudieran comprar un pasaje en Lan Chile para venir a sufragar y no pudieran hacerlo aquellos que no podían pagar el pasaje; porque esa era la distinción.

Nosotros sí les permitimos votar a los chilenos que están en el extranjero, con la sola condición de que vengan para acá. Facilitar el voto habilitando una mesa en el Consulado en Washington o en Londres me parece que no es un esfuerzo. El resultado ha sido que se han inscrito 60.000 compatriotas. En el plebiscito del año pasado votaron 32.000.

Italia les reconoce ocho escaños reservados a los italianos en el extranjero; ocho de 400, y votaron 970.000 italianos. Francia reconoce 11 de 577 escaños de la Asamblea Nacional para franceses en el extranjero.

Creo que estoy citando modelos respetables, de países que cuando hablan de la patria, cuando hablan de la nación, cuando hablan de lo importante que son las costumbres patrias se lo toman en serio.

Y eso, por supuesto, lo tienen nuestros compatriotas en Australia, en Canadá, en Francia.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Este escaño estaría absolutamente en línea con lo que hoy día, por ejemplo, es la representación de Coyhaique y de Aysén: es uno por cada 27.000. Punta Arenas, uno por cada 60.000. Incluso, de Arica.

Por lo tanto, hice los cálculos. No quedaría distorsionado en la medida en que la Cámara siga teniendo entre 100 y 200 diputados, decisión que no sé si el grupo de expertos quiere fijar en la Constitución o dejársela al legislador. Pero, en cualquier evento, un escaño para chilenos en el extranjero no sería desproporcionado. Y yo no veo una razón constitucionalmente válida para decir "Usted es chileno, tiene derecho a voto, no vamos a darle la facilidad de acercarle al lugar de votación y darle la representación que le corresponde, pero sí para los plebiscitos, sí para la elección presidencial".

En el Parlamento se discuten temas nacionales. Entre otras cosas, los tributos que deben pagar los chilenos que están en el extranjero; porque también pagan impuestos.

Estoy terminando.

Me habría encantado hablar del Sistema de Gobierno, especialmente cuando supe que venían Guillermo y Klauss. ¡Solo señalo que no estoy de acuerdo con lo que ellos van a decir...!

Valoro que la Subcomisión haya optado por seguir trabajando en nuestro viejo sistema presidencial; hay mucho que hacer ahí. Pero preferí concentrarme en esto, y encantado responderé si hay alguna pregunta o consulta.

Muchas gracias, señor Presidente.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Al contrario, muchas gracias a usted, profesor Zapata, por varias cosas, pero, sobre todo, porque no puede sino destacarse el que nos trae a colación su experiencia, para lo bueno y para lo malo; son las experiencias que todos hemos ido acumulando en el tiempo y que vienen a constatar que no hay fórmulas mágicas.

Creo que en su minuto todos hemos pensado que algo puede ser una buena cosa, una buena idea, pero no necesariamente ello termina siendo lo óptimo que considerábamos en su minuto.

En relación con eso, le dejo formulada mi pregunta; pero las vamos a ir acumulando.

¿Qué piensa usted de distritos de una magnitud más pequeña para evitar que existan parlamentarios del 0,001 por ciento?; ello por mencionar uno de los problemas o defectos que algunos de nosotros vemos en el sistema actual, no necesariamente modificando la cantidad de representantes o no haciéndolo en forma drástica ni mucho menos. O sea, si usted cree que ayudaría a este clima que, incluso con las mismas reglas de hace treinta años pareciera que en todo el mundo está enrarecido.

¿Hay otras preguntas que hacer, para que el profesor Zapata tome nota?

Tiene la palabra el comisionado Gabriel Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Gracias, señor Presidente.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Por su intermedio, saludo a todas y todos los expositores, en particular, al profesor Zapata.

Yo también participé en la tramitación de la reforma a la ley N° 18.700 que puso fin al binominal y sé de sus consecuencias, que no fueron muy buenas; pero, sobre todo, sé cuándo uno tiene que someter a aprobación normas y que deben ser aprobadas precisamente por quienes son los afectados por ellas.

Por tanto, esto es en realidad una ventana única en el sentido de que realmente se puede hacer un cambio al sistema electoral sin tener esa espada de Damocles encima de las cabezas de quienes proponen un sistema.

Quiero hacer un par de comentarios y un par de preguntas sobre la propuesta.

En primer lugar, ¿qué opina usted sobre la transmisión de la responsabilidad en los partidos políticos?

Usted señalaba que le gustaba mucho votar por Bernardo O'Higgins, en Los Ángeles; o tal vez por Lastarria, o incluso por Palestro -histórico, en mi caso.

Sin embargo, quisiera saber cuál es su opinión con respecto a transmitir esa responsabilidad de juntar a una persona en un sistema históricamente proporcional, como el que usted propone, a propósito del parafraseo de la Constitución de 1925, sobre un partido.

¿Por qué lo digo? Entendiendo que tenemos el problema de la hiperfragmentación del sistema político chileno, quisiera que me explicara cómo podría funcionar para evitar la fragmentación, con listas abiertas, como usted lo propone, la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

inclusión de personas que pudiesen acceder al Parlamento con el 2 o 3 por ciento.

¿Por qué lo digo? Si estamos pretendiendo reformar el sistema, al mismo tiempo estamos colocando reglas o se están proponiendo reglas que promueven el caudillaje, algo que se está tratando de evitar o que estamos sufriendo hasta el día de hoy en el Congreso Nacional.

Eso es lo primero.

Segundo.

Se hablaba también de los sistemas electorales en general y, particularmente, sobre los efectos que podría producir un sistema electoral mayoritario o un sistema electoral proporcional.

El profesor Josep Colomer señalaba el 2006 que siempre, en cualquier sistema electoral, aunque sea incluso el uninominal, tiende a aumentar el número de partidos en competencia. Basta recordar, por ejemplo, el caso de Estados Unidos, a mediados de la década de los noventa, cuando se estableció un tercer partido -creo que era el Partido de la Reforma, algo así se llamaba-, que fue una alternativa y que lo sufrió precisamente George Bush padre, a propósito de su reelección, que fracasó, en 1993. O la generación del tercer partido en Inglaterra durante estos últimos tiempos.

Entonces, más allá de los sistemas electorales, ¿qué opina usted sobre que, aun cuando se colocara un sistema electoral, incluso uninominal, igualmente se promueve la posibilidad de un mayor número de partidos políticos en competencia?

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Finalmente, considerando la regla del 5 por ciento, que usted critica, ¿qué opina usted sobre los distintos tipos de remedios que se ha tratado de colocar al respecto?

Y recuerdo lo siguiente.

Cuando el Partido Radical estuvo a punto de disolverse en la elección de 1993, se cambió la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos y se estableció una contraexcepción: si no obtenía el 5 por ciento, pero obtenía al menos dos diputados, se salvaba.

Le recuerdo que después, para la reforma al binominal, en la cual, a usted como profesor y a mí en el gobierno, nos tocó participar, se cambiaron las reglas de la ley de Partidos Políticos para facilitar la inscripción y al mismo tiempo dificultar su disolución después con el 3 por ciento sin la exigencia parlamentaria.

¿Cree usted que finalmente estas contraexcepciones no tienden en definitiva a atentar en contra de la necesidad de parar la fermentación del sistema de partidos políticos? Porque si volvemos a establecer la excepción de un porcentaje, por ejemplo, de un candidato electo en lista abierta o un determinado número de parlamentarios, finalmente es la excepción, tal como lo que ocurrió en los últimos treinta años, ¿se convierte en la regla general?

Gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas; luego, el comisionado Sebastián Soto, y después, la comisionada Natalia González.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Agradezco la presentación del profesor, porque me parece una propuesta muy interesante, que tenemos que debatir.

Quiero pedirle si pudiera ahondar un poco más, porque hemos conversado en la Subcomisión sobre que esto es un sistema, un sistema proporcional hasta ahora; de los elementos que están más o menos en (*inaudible*), pusimos el umbral. Entonces, me gustaría si usted pudiera ahondar sobre... A mi juicio, el umbral conversa -algo así dijo- cuando uno tiene un sistema de listas, de alguna manera tiene la prohibición de los pactos. Entonces, ¿qué pasa si uno deja solamente el umbral, como está hoy día? ¿Eso implicaría algún cambio y qué consecuencias tendría en el sistema electoral? Las otras preguntas, además, las hizo el comisionado Gabriel Osorio.

Sin embargo, tengo una pregunta respecto de los pueblos indígenas. El sistema que tenemos hoy día para la integración del Consejo Constitucional tiene, a mi juicio, varios problemas; pero uno de los mayores problemas, que se replica en esta propuesta, es que no hace ninguna distinción entre pueblos. De alguna manera, solo considera -algo que he criticado mucho- la idea de un gran pueblo indígena, y de alguna manera, entonces, dice: "uno o más representantes de pueblos originarios, que se elegirán por un distrito nacional indígena", y en ese sentido, a mí me da la sensación de que en la historia si esto se aplicara así, solo tendríamos representantes del pueblo mapuche, siempre. No tendríamos ninguna posibilidad de tener a otros representantes de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

pueblos originarios. Y si la representación es por ser pueblos, ¿verdad?, porque por eso de alguna manera les estamos reconociendo un escaño, o de otro nombre, acá estamos creando un superpueblo indígena, que es uno.

Entonces, ¿qué le parecería? Porque la regla que tenemos hoy día tiene que ver con la votación. Hay otra posibilidad, también, de no establecer los escaños o de establecer ciertas diferenciaciones entre pueblos -puede ser territorial o algo así-; pero que, más que por la votación, tenga que ver con el registro de inscripción de los pueblos indígenas, al estilo de lo que se hace hoy en Nueva Zelanda, cuyos distritos van variando según cuántas personas... Ahora, ahí es distinto, porque efectivamente hay un pueblo indígena. En nuestro caso, no tenemos uno, tenemos al menos once reconocidos, y yo no entendería por qué un pueblo más numeroso, si el criterio no es proporcional estrictamente *per se*, tendríamos que solo garantizar la representación del pueblo más numeroso y no la de los pueblos en su condición de pueblos.

Respecto de la paridad, porque me imagino que nadie más va a preguntar sobre esto, ¿o sí? No, no creo; me gustaría saber, en general, porque usted habla de un principio de paridad. Me gustaría que usted nos pudiera iluminar un poco más acerca de las implicancias de ese principio, porque es distinto, por ejemplo, hablar de paridad con lista cerrada, en ese caso, paridad con lista cerrada es un asunto más bien solucionado, que hablar de paridad o un principio de paridad cuando tenemos listas abiertas, como las que existen hoy o un sistema como el que tenemos hoy.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Tengo otra pregunta, pero tiene que ver con el Senado y la representación proporcional de las regiones. En ese sentido, no me queda claro qué significa esto de "que dé por resultado en la práctica una proporcionalidad en la representación". Siento que es contradictorio con el inciso primero del artículo, que señala que "se empleará un procedimiento sobre la base de las regiones", pero después habla de proporcionalidad.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, quiero saludar a mis colegas comisionadas y comisionados y, por supuesto, a todos los invitados que hoy nos acompañan.

Quiero agradecer al profesor Patricio Zapata por su excelente presentación y destacar un tema que va junto a mi pregunta. Me parece que uno de los grandes problemas en torno a los sistemas electorales es, como usted bien dijo, la litigación, es decir, que finalmente muchas reglas electorales terminen siendo definidas por jueces y no por los legisladores, por diversas razones.

Yo creo que una de las virtudes del texto que propone usted es que es casi exclusivamente un texto de reglas. En consecuencia, menos litigable que otros textos más abiertos, salvo en los incisos primero y segundo, y en particular en la importación que hacemos de la cláusula de la Constitución de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

1925, que, más que la consagración del principio de paridad y de igualdad del voto, es una cláusula de ambigua interpretación, de textura excesivamente abierta que, según la Constitución de 1925, no fue objeto de litigación, porque esa era otra época de la justicia constitucional. Hoy día sabemos que la justicia constitucional es distinta en Chile y en el mundo.

Entonces, mi pregunta es si usted ve que en esa cláusula de la efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos, en ambos incisos que usted incluye, pueda ser una apertura a una litigación inconveniente y no tanto un aporte a lo que queremos.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

También ha pedido la palabra la comisionada Paz Anastasiadis, que, para quienes siguen la transmisión, si bien no es miembro de la Subcomisión, tiene derecho a estar presente y es muy bienvenida.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Señor Presidente, por su intermedio me sumo a los agradecimientos por la exposición del profesor Patricio Zapata, la que fue muy clara y nos trajo una propuesta concreta.

Yo quería preguntarle respecto de lo que usted señaló, eventualmente, respecto de dos herramientas alternativas para hacernos cargo de la fragmentación: prohibir los pactos o el umbral.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Nosotros hemos optado por el umbral, pero no me quedó claro de su exposición si más bien usted se inclina por prohibir los pactos por una cuestión práctica, porque ya lo hemos hecho en este país, porque surtió cierto efecto, ¿o hay una razón sustantiva doctrinaria que inclinaría a que nosotros cambiáramos de opinión o que, eventualmente, esa regla fuera alterada? Porque me parece que producen el mismo efecto.

Sobre la paridad, yo sí quiero sumar una pregunta, porque hoy día nosotros en la propuesta que se votó en general, en el capítulo de principios hay una norma que se refiere a esta materia. Cada uno podrá tener su opinión sobre esa norma, pero ya hay un principio ahí.

Entonces, el principio que se propone acá, ¿en qué medida sería distinto o cuál debería ser una lectura el día de mañana, ante una eventual judicialización -esperamos que eso no ocurra-, de que esté reiterado acá?

Esas son mis preguntas.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Paz Anastasiadis.

La señora **PAZ ANASTASIADIS**.- Muchas gracias, Presidente. Por su intermedio, agradezco la exposición de don Patricio Zapata, quien nos acompaña y nos deja una propuesta, que recoge algunas de las inquietudes que existen. Yo creo que esta Subcomisión ha abarcado un excelente diagnóstico y también ha generado una propuesta de hacer algo distinto, y

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

tal como señalaban sus palabras, no hay posibilidad de definir, mediante sistemas electorales, lo perfecto.

Entonces, desde esa perspectiva, creo que esto también recoge una propuesta que se hace cargo de una iniciativa de estos umbrales del 5 por ciento. Sí, veo y considero que de ahí puede que falte, a ojos de la propia Subcomisión, de acuerdo con las normas que se han propuesto en el anteproyecto aprobado en general, aquello de que si efectivamente recoge esta dispersión interna, esta fuerza que se entrega a los partidos políticos, que, además, dentro de eso, en su opinión, de acuerdo con las normas que aparecen ya en el texto, ¿cómo se concentra ese poder y cómo podría, en el evento de mantenerse normas de esas características, como órdenes de partido, expulsiones con imposibilidad de reemplazo, reemplazos en el evento de renunciaciones?

Por otra parte, en caso de que también existieran listas cerradas, la composición de las propias listas, ¿cómo, desde las normas constitucionales, también se pueden generar herramientas para evitar que esta herramienta que estamos queriendo construir, de hacer responsables, mayormente responsables a los partidos políticos, termine generando un excesivo control -en el fondo, yo siempre señalo- de las normas constitucionales.

Esperemos que no queden vacíos, de manera que a nadie le parezca un incentivo hacerse del poder, y de esa manera controlar lo que sucede desde las cúpulas partidarias, tal como apareció ayer en una columna que recogí en El Mercurio, de Andrés Dockendorff, que apareció precisamente opinando:

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

"Cuidado aquí con el exceso de poder que podamos entregar a las cúpulas partidarias", lo que me preocupa, porque en el fondo estamos logrando generar, desde estas normas constitucionales, normas que incentiven la democracia.

Desde esa perspectiva, uno de los puntos es cómo conversan estas normas con los pisos mínimos de umbrales, de partidos políticos, en el 5 por ciento, en el 4 por ciento, en el evento de que fuera transitorio, con aquellas normas que son de mecanismo de participación ciudadana. Porque también me genera una preocupación, pues estamos diciendo que lo que no queremos es este caudillaje que aparezca dentro del sistema político, en el fondo de esta discusión, entre dos órganos o dos poderes del Estado, en el Poder Legislativo, un caudillo que termine generando condiciones que exacerben la dinámica de la política, alterándola.

Pero resulta que, por otra parte, en los mecanismos de participación ciudadana estoy generando umbrales muchísimos más bajos para tener injerencia en lo legislativo y, finalmente, injerencia en movimientos políticos, en grupos políticos de interés político, y les estoy entregando un 2 por ciento para generar iniciativas, y un 3 por ciento para, incluso, en el evento de estimar que alguna ley, pudiese ser cualesquiera de ellas, en el fondo, con los contenidos que fuesen, incluso, a veces, de los más cuestionados que son valóricos, ¿cómo podemos entonces, de pronto, entregarle 3 por ciento a ese colectivo? Eso, por un lado.

Asimismo, me parecen correctos los puntos que ha señalado respecto de la prohibición de pactos electorales. Si estamos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

midiendo el peso de cada partido político en lo particular, pero también me gustaría, ya que se hizo la pregunta, que pudiera profundizar en ello, pues me parece correcto.

En el tema de paridad, me gustó también el elemento de que hay principios que se asentaron y vienen para quedarse, y esperemos que también podamos recogerlo de la mejor manera y, con eso, me sumo a la consulta de la comisionada Natalia González.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el profesor Zapata.

El señor **PATRICIO ZAPATA** (expositor).- No es por dorar la píldora, pero no saben el regalo que le hacen a una persona que se dedica a esto, no solamente por invitarlo, sino por hacerle estas preguntas. En verdad, rápidamente voy a tratar de ser un aporte.

El Presidente ha preguntado por la conveniencia de tener distritos más pequeños si vamos a tener distritos -varios distritos- y vamos a votar por personas.

Yo estoy muy de acuerdo. Cuando fue la reforma electoral, miraba los mapas y decía: ¡Qué horror que una persona tenga que representar esta zona enorme, vastísima! El problema es que, si queríamos tener distritos de 6, 7 u 8 para que haya proporcionalidad y queríamos cubrir todo el territorio, íbamos a necesitar por lo menos 155.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Yo hubiera sido partidario, por ejemplo, de no juntar a Curicó y Talca. No soy ni curicano ni talquino, pero entiendo que son dos realidades distintas, y lo han sido históricamente. Hubo que juntar Curicó y Talca, y así como eso, hubo que juntar Coquimbo con La Serena y con Illapel, y hubo que juntar toda la Quinta Región interior, pero Quillota no es Los Andes. No solo se le hace el trabajo muy difícil al parlamentario.

Entonces, efectivamente, el ideal hubiera sido tener 182 a 184 diputados, pero en ese momento era imposible políticamente.

El tema de los diputados del 1 por ciento. Aquí, nuevamente hay un asunto complejo, porque el sistema electoral intenta conciliar dos principios: votamos por la persona, pero votamos por ideas. Como votamos por ideas, tenemos que hacernos cargo de que los votos que le sobran a un comunista no se pierdan. Si Camila Vallejo saca el 32 por ciento de los votos en La Florida, y le sobran, tiene tres cifras repartidoras. ¿Qué hacemos con esos votos que le sobran?

Si el voto por ella se entiende solamente como un voto por la doctrina de Marx y Lenin, uno concluye que estas personas no votaron solamente por ella, sino que votaron por sus ideas. Si se interpretan solo como un voto por la señora Camila Vallejo, no tendríamos por qué dárselos a alguien más.

Históricamente, en Chile, los votos que le sobran a un candidato que tiene una altísima votación favorecen a su compañero de lista o de partido. Para la opinión pública, es difícil de entender. Pero, pensemos, por otra parte, si los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

votos que le sobraron a Felipe Kast hubieran servido para elegir a un socialista, o los votos que le sobraron a Giorgio Jackson.

Entonces, si queremos un voto de idea política tenemos que hacernos cargo de esos votos que sobran.

Hay dos soluciones al problema de los diputados del 1 por ciento. Una: si no hay pactos, va a haber menos; pero incluso habiendo pactos, si uno prohíbe la segunda cifra repartidora, y esto, recuerdo -no sé si el comisionado Osorio lo recuerda-, lo planteé durante la discusión de que no hubiera una segunda cifra repartidora. Perfecto, ustedes van en pacto, pero si a la lista le tocan cuatro, son elegidos los cuatro que tienen más votos. Pero ustedes quieren tener todas las ventajas de ser pacto, pero además quieren seguir siendo partido y quieren que los votos del militante del partido favorezcan al otro militante o al independiente que va en subpacto con el militante.

Si ustedes revisan la lista de diputados que fueron elegidos con el 1 por ciento en 2017 y los que fueron elegidos con el 1 por ciento en 2021 -que fueron bastante menos-, van a descubrir que se trata normalmente de compañeros de subpacto o de compañeros de partido.

Esto lo entendió maravillosamente bien el profesor Alberto Mayol, meses antes de la elección, cuando pidió ir acompañando a Giorgio Jackson. Él sacó muchísimos más votos que los dos compañeros de lista de Giorgio Jackson. Sacó 30.000 votos contra 800 y 900, pero los 100.000 votos de Giorgio Jackson eligieron a sus dos compañeros.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Yo no sé si en una Constitución uno podría ir tan lejos y decir que, si hay pactos, son elegidos los más votados del pacto y punto. No pretenda usted tener todas las ventajas del pacto, pero seguir teniendo las ventajas de ser partido y, por lo tanto, que el militante del partido arrastre al militante de su partido. Porque eso significó que, en 2017, elegimos a trece personas con muchos menos votos que sus compañeros de lista; no compañeros de partido, sino compañeros de lista. Eso, sobre el 1 por ciento. Lamento no haber sido más firme en 2015 en este punto, pues era previsible.

En cuanto a la observación del profesor Osorio, es muy importante. Quiero detenerme un segundo en el tema de los partidos políticos. Comparto absolutamente el diagnóstico que hace esta Subcomisión en su exposición de motivos, la comparto completamente, y encuentro valioso que se sostenga con fuerza el valor de los partidos políticos, pero también tenemos que darnos cuenta de que la idea de partido político con la que a veces trabajamos, es una idea que ya no existe.

Hace cincuenta años, en todas las democracias, incluso con sistemas proporcionales había partidos del 40 por ciento o 45 por ciento. Se llaman *big tent party*. Uno iba a Suecia y el partido más votado, es decir, la Socialdemocracia tenía el 48 o 49 por ciento. Si uno juntaba los votos del primero y del segundo llegaba al 75 por ciento, y si incorporaba el tercero más votado, llegaba al 92 por ciento, en Suecia.

Si vamos a Bélgica, en los años cincuenta, cuarenta o sesenta, era lo mismo. El partido más votado 43 o 42 por

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

ciento. Si uno iba a Holanda, lo mismo. Italia, lo mismo. España, después del año 77, lo mismo. Suecia, en fin.

Hoy día, cuando un partido europeo saca el 29 o 30 por ciento hace una fiesta, hace un carnaval. Todos los viejos colosos de la política europea, que tenían el 50 por ciento hace cuarenta años, ahora tienen el 22 por ciento, todos. ¿Por qué? ¿Qué clivajes dejaron de existir? ¿Qué transformaciones sociales hubo en las clases medias? ¿Qué impacto tuvo la caída del comunismo en los partidos que descansaban en su rechazo al comunismo, en todo el mundo? ¿Qué efecto ha tenido el impacto sobre la Iglesia católica, sobre los sindicatos, sobre los partidos socialdemócratas?

Estamos hablando de cuestiones sociológicas que el derecho mira y trata de entender, pero no está en condiciones de modificar, así como si fuéramos unos brujos.

Los partidos son más chicos. Piensen ustedes que con la regla del 5 por ciento en Alemania durante cuarenta años hubo dos partidos y medio. La regla del 5 por ciento significó que en las elecciones alemanas había demócratacristianos, socialdemócratas y, a veces, liberales.

En la actualidad hay siete partidos en el Parlamento alemán, con la misma regla del 5 por ciento. No obstante, la democracia cristiana ya no tiene el 45 por ciento, sino el 25 por ciento, porque se le fue un grupo hacia la derecha, mientras que la socialdemocracia ya no tiene el 40 por ciento, porque se le fueron dos grupos hacia La Izquierda. Aparecieron los ecologistas verdes.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

¿Podemos prohibirlo constitucionalmente?, ¿podemos modificarlo? Todos estos sistemas de ingeniería constitucional, todas las teorías, todas las reflexiones de los politólogos, muchas veces han quedado congeladas por la política que era.

Entonces, se habla del parlamentarismo, pensando en Disraeli y Gladstone. Se habla de los partidos moderados, pensando en la política de los 50. Eso ya no existe. Con suerte, un partido tendrá el 23 o 24 por ciento. No va a tener de nuevo el 42 por ciento, como tuvo la Democracia Cristiana en 1965 o como tuvo la UDI hace 25 años.

Repito: donde existen todavía dos grandes partidos es a costa de otros bienes públicos bien valiosos, donde hay sistemas uninominales mayoritarios.

Tiene razón el profesor Osorio cuando recuerda a Ross Perot, entre otros, pero creo que el problema es mucho más general. Nuestra teoría constitucional y politológica muchas veces sigue haciendo ecuaciones y fórmulas, y sacando conclusiones sobre lo que pasaba hace 70 años; con clase obrera, con sindicalismo, con burguesías anticomunistas, con iglesias católicas y cristianas, y no considera el mundo posmoderno, el mundo digital, el mundo de las identidades, de las causas animalistas, veganas, por la vida que está por nacer, etcétera. Todas legítimas, todas válidas.

Entonces, no puedo sino aplaudir el esfuerzo por apoyar a los partidos políticos. No estoy diciendo que no se pueda hacer nada o que no se deba hacer nada. Solo estoy advirtiendo contra el riesgo del espejismo de pensar que, si

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

ponemos una regla determinada que usan los españoles, los alemanes o los israelíes, vamos a estar en diez años más con superbuenos partidos, poderosos, llenos de militantes, sacando el 45 por ciento de los votos. Me sorprendería mucho que hiciéramos ese milagro.

Con respecto a las preguntas de la comisionada Antonia Rivas, pensé incluir en mi propuesta un diputado por Rapa Nui, considerando su situación geopolítica continental. Es un continente distinto y, claro, eso vulnera completamente la regla de igualdad de peso del voto.

Quizás la solución implique explorar una fórmula para que haya un espacio en el Estado chileno -un consejo, podría ser el Senado- donde la regla de igualdad de peso del voto no sea la que mande; donde se le dé el mismo peso a cada uno de los pueblos solo por el hecho de ser pueblos, y que, de ese modo, dé lo mismo si los rapa nui son 3.000, 30.000 o 300.000; son los rapa nui, y como Estado chileno se les reconoce.

En resumen, creo que la imaginación constitucional podría pensar en una fórmula que, como dije, podría verse reflejada en el Senado, en un consejo o en una entidad nueva.

En cuanto a los argumentos planteados por el comisionado Soto -y aprovecho también de reflexionar sobre la atención entre paridad y proporcionalidad-, creo que no hay contradicción en decir que, en el caso del Senado, vamos a construir circunscripciones con base en las regiones y, por lo tanto, habrá senadores que representarán a más habitantes, los que se van a elegir de acuerdo con un método que atienda a la proporcionalidad de las opiniones y de los partidos.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Si vamos a elegir tres senadores, tendrá que ser un sistema proporcional, es decir, si gana un sector, la distribución será dos a uno. Del mismo modo, si elegimos cinco senadores y un sector tiene el 20 por ciento, será uno de cinco.

Entonces, no debemos confundir el principio de proporcionalidad con el principio de igualdad de peso del voto. Este último es para evitar el *gerrymandering*, la sobrerrepresentación de un grupo geográfico, mientras que el principio de proporcionalidad es para buscar métodos matemáticos que hagan lo más parecido posible el porcentaje de votos al porcentaje de escaños.

De ahí que no hay contradicción en decir que, tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, vamos a buscar un sistema proporcional matemático a efectos de asignar los escaños, pero, en el caso de la Cámara, además será muy importante la igualdad de peso del voto. En el Senado no lo será tanto, porque tendrá más importancia el peso de los territorios. No hay contradicción.

Ahora bien, ¿qué significa el principio de paridad? Yo pensaba que era una base para no amarrarnos al 50 y 50, de manera que pudiéramos tener una ley que permitiera, por ejemplo, diferenciales de 55/45, y que amortiguara los efectos correctivos que hay que hacer cuando uno mantiene un sistema de voto personal.

El principio que está en las bases fundamentales -y aquí atiendo a la pregunta de la comisionada Natalia González-, efectivamente, podría quizá por sí mismo ser suficiente. Tuve la oportunidad de alegar ante el Tribunal Constitucional en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

defensa de la norma que establece que los partidos deben llevar al menos el 40 por ciento de mujeres.

No fue hace cien años ni hace cincuenta que todos los diputados y senadores de un sector político pensaron que eso violaba la igualdad. No obstante, hablamos del 40 por ciento de candidaturas, no de resultados. Me hubiera ayudado mucho en el alegato haber tenido un principio de paridad.

No fue necesario, porque la mayoría de los magistrados del tribunal acogieron la postura de la Presidencia de la República, pero si vamos avanzando hacia un sistema más firme que el que tenemos hoy día, que exige este 40 por ciento de candidaturas, incorporar un principio de paridad puede ayudar. Con todo, no creo que sea la Constitución la que deba dibujar ese sistema.

En cuanto a la litigación, el lenguaje de la Constitución de 1925, efectivamente, es más general, pero tiene la gracia de que obliga al legislador a establecer sistemas de cálculo que permitan a las distintas familias políticas chilenas seguirse expresando.

Este argumento no lo había manifestado antes, pero uno de los grandes problemas que uno tiene en estas materias es distinguir entre los distintos tipos de tradiciones. Están las tradiciones que quizás fueron impuestas en algún momento por un sector -las que han devenido en lastre- y las tradiciones que han llegado a ser compartidas y que se han incorporado en nuestro ADN. En otras palabras, están las que son exoesqueletos, que a veces asfixian al cuerpo de la sociedad chilena, y las que son médula.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

¿Qué es el carácter centralista del Estado chileno? Creo que no es médula. Es un exoesqueleto que lo asfixia. Tiene 200 años. Alguien podría decir desde afuera que es una tradición.

¿Qué es la existencia de varias izquierdas y varias derechas en Chile, desde hace más de 150 años? No es una imposición desde afuera, sino una realidad cultural.

Como vemos, los sistemas proporcionales se hacen cargo de una realidad cultural.

En 1925, Chile optó por dar expresión a sus distintas familias políticas y copiamos el sistema D'Hondt, un sistema matemático implementado en Bélgica, creado por el jurista belga Victor D'Hondt, quien creó ese sistema porque en su país era necesario dar expresión a los católicos flamencos, a los católicos valones, a los liberales flamencos, a los liberales valones, a los socialistas flamencos y a los socialistas valones.

El único sistema electoral que le permitía esa riqueza, ese caleidoscopio cultural, y estar representado en el Parlamento, era un sistema matemático como el de cifra repartidora.

Hace cien años pensábamos que también teníamos una rica diversidad de familias ideológicas, que no había una sola forma de ser de izquierda, que no había una sola forma de ser de derecha, que no había una sola forma de ser de centro; y un buen sistema electoral nos iba a permitir, a cada uno de nosotros, tener maneras de expresar nuestra manera de ser de derecha, nuestra manera de ser de izquierda, etcétera.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

En suma, sería partidario de que la Constitución recogiera este lenguaje de la Carta de 1925, con la finalidad de orientar al legislador.

Por otra parte, prohibiría los pactos no solo por razones prácticas, sino porque creo que son algo inconveniente para la democracia.

En 1958 se creó el Bloque de Saneamiento Democrático que, entre otras acciones, terminó con el cohecho, introdujo la cédula única, derogó la llamada ley maldita, introdujo una serie de resguardos a la hora de votar, entre otros, una cámara secreta, y terminó con las combinaciones electorales, que eran el peor engendro de los pactos, porque, por ejemplo, el Partido Liberal podía tener una combinación en Antofagasta con los socialistas, pero en Rancagua con los conservadores. En cada región había combinaciones distintas; esa era la perversión máxima.

Por lo demás, se permitió que todavía existieran los pactos nacionales, es decir, si yo lideraba el pacto con los socialistas, lo tenía que hacer en todo el país. En 1960, dijimos: "No, la gente va a votar por los liberales, porque tienen un programa. Los socialistas son los socialistas, y después conversarán y se pondrán de acuerdo.". Creo que esa fue una buena decisión.

Cuando la Junta de Gobierno estaba redactando la ley de votaciones populares y escrutinios, una subcomisión, integrada, entre otros, por Raúl Bertelsen y Gustavo Alessandri, tenía previsto impedir los pactos electorales.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Esto no lo digo con ánimo de sembrar cizaña, pero una semana después de que se rompió el partido único, el partido grande de la derecha, Renovación Nacional, se modificó el articulado para que pudiera haber pactos, porque, de lo contrario, iban a tener que ir separados Renovación Nacional y la UDI (Unión Demócrata Independiente), y lo mismo ocurriría con la Democracia Cristiana y los socialistas. En fin, a todos les convino que se habilitaran los pactos y todos los partidos han estado felices durante 40 años con esa medida.

Sin embargo, creo que los ciudadanos no han ganado nada. No son partidos más grandes ni más fuertes, y tienen menos libertad para elegir a sus diputados, ya que, a veces, no pueden votar por alguien de su partido, porque el pacto no presentó candidatos en su lugar de residencia.

Por lo tanto, considero que hay razones de principios democráticos profundos para terminar con los pactos electorales; son una rareza y no he escuchado argumentos de principios que los defiendan.

Otra cosa, por supuesto, es que todos queramos que haya cooperación después de las elecciones; que haya pactos de gobierno, que haya lealtad para cumplir un programa, etcétera. En Alemania se demoran meses en negociar el pacto de gobernabilidad después de las elecciones.

Con respecto a los planteamientos de la comisionada Anastasiadis, creo que es muy importante fortalecer la disciplina de los partidos. Por eso estoy de acuerdo con la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

norma antidíscolos, que es uno de los aspectos valiosos que contempla el proyecto.

Sin perjuicio de aquello, entiendo los riesgos que conlleva la norma. Sé que esto es impopular, pero, si estuviera en mis manos, establecería que los militantes pierdan sus escaños si un partido los expulsa o si renuncian a sus partidos, pero que luego haya una elección complementaria, para que no sea la directiva del partido quien llene la vacante.

Hay una larga literatura contra las elecciones complementarias, pero me parece que eso evitaría que los partidos abusaran de esta regla. Asimismo, haría pensar dos veces a los diputados antes de cambiarse de partido, porque si lo hicieran tendrían que ir a explicarles a sus electores las razones de ese cambio e intentar revalidar su mandato democráticamente.

En conclusión, estoy de acuerdo con la regla antidíscolos, pero el ideal sería que eso no significara que los partidos pudieran deshacerse de una persona antipática y reemplazarla por alguien de su color.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, profesor Zapata.

Tiene la palabra el señor Guillermo Larraín.

El señor **GUILLERMO LARRAÍN** (expositor).- Señor Presidente, muchas gracias por invitarnos a participar en esta

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Subcomisión. Por su intermedio, saludo a los comisionados y a los colegas que nos acompañan mostrando sus ideas.

Mi intervención será sobre el sistema de gobierno, y, en particular, quiero conminarlos a que pensemos esto con mucha detención.

Creo que se llegó a una conclusión muy apresurada respecto de mantener el régimen presidencial. Si bien, eso fue lo que salió de la primera entrega que hizo la Comisión Experta, me parece que hubo poco debate en torno a los problemas que este presenta, por lo que los invito a que pensemos esto con toda la complejidad del caso, y a mirar los verdaderos problemas que conlleva mantenerlo.

Por ejemplo, el profesor Zapata señalaba que a él le encantaría que hubiera mucha cooperación después de las elecciones, pero en los sistemas presidenciales eso es precisamente lo que no ocurre.

Si queremos cooperación, tenemos que darle herramientas al sistema político para que coopere, pues quienes lo conforman no van a cooperar solo por ser buenas personas, por ser más o menos inteligentes, por estar bien o mal formados, o porque haya más o menos paridad. Tiene que haber reglas que permitan esa cooperación y, precisamente, es eso lo que busca un sistema parlamentario.

Con un grupo de constitucionalistas hemos estado trabajando en una propuesta específica de estructuración de un sistema parlamentario, cuyo articulado espero podérselos remitir durante el fin de semana, así de rápido. Además, tengo una propuesta que he trabajado con un colega alemán, de la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Universidad de Hamburgo, que la va a publicar ahora el Centro de Estudios Públicos. Les quiero dejar una copia a todos los miembros de la Subcomisión y el *paper* completo a la Mesa.

En concreto, este documento presenta una propuesta que desarrollé en un año y medio de trabajo con Stefan Voigt, de la Universidad de Hamburgo, pero también incluye un articulado que hemos estado trabajando con otras personas.

Con respecto a la elección del sistema político, esta Subcomisión tiene que tratar de manejar el principal de todos los problemas -uno que apareció muchas veces durante la presentación del profesor Zapata-, que es cómo vamos a gestionar el problema de la fragmentación.

Un punto que me parece muy importante, y lo señaló con ejemplos muy concretos el profesor Zapata, dice relación con lo tendencial, diríamos los economistas, que es el incremento en la fragmentación de los sistemas políticos en el mundo.

En el gráfico que ven en la pantalla se muestra un índice de fragmentación, que refleja cuál es la probabilidad de que, si uno toma a dos parlamentarios al azar, de una cierta cámara, estos provengan de partidos distintos, y lo que uno ve son números que van al alza a nivel mundial, tanto en la cámara baja como en la cámara alta. Como pueden ver, hay una tendencia que demuestra que, efectivamente, desde 1975 hasta ahora, el índice viene subiendo sistemáticamente. O sea, lo que dice el profesor Zapata es estrictamente correcto.

Las razones que uno puede encontrar son de varios tipos. Por ejemplo, Cass Sunstein habla del rol que juegan las redes sociales y esta suerte de clusterización de la sociedad, de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

acuerdo con ciertos grupos de interés que se encierran en sí mismos y tienden a diferenciarse del resto, lo que genera una fragmentación en la opinión, que luego tiene un impacto en la estructura política.

Por su parte, Snowden y Bosworth hablan de lo que genera la desigualdad, en particular, en materia de ingresos y educación, donde surgen identidades sociales que tienden a ser incompatibles entre ellas, que dialogan poco y que tienden a buscar satisfacción en grupos distintos, lo que, finalmente, se traduce en una fuerza muy fuerte a favor de la fragmentación.

En Chile, hace poco más de un año, Pedro Güell y Arturo Fontaine escribieron un artículo que señala que la modernidad es la diferenciación creciente y acelerada de los ámbitos y significados de la vida en común.

Esto, como lo voy a demostrar en un segundo, se ve reflejado por el hecho de que la fragmentación crece con el nivel de ingresos; mientras más ricos son los países, más crece su fragmentación.

Entonces, la pregunta que nos tenemos que plantear es qué sistema político va a gestionar mejor una fragmentación que ya ha crecido en nuestro país.

La siguiente lámina muestra la fragmentación en el caso chileno, la cual ha venido en aumento y seguirá creciendo en el futuro si nos seguimos enriqueciendo. Considerando que el objetivo de esta Comisión Experta es que el país siga su nivel de progreso, creo que esta tendencia seguirá marcando el devenir del país.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

En la siguiente lámina se muestran las mismas fragmentaciones en rojo, ahí está Chile; a mano izquierda tenemos a América Latina; a mano derecha, los países europeos. Chile es un país muy fragmentado. Independiente de con quien lo consideremos, tenemos niveles crecientes y altos de fragmentación; entonces, la pregunta que tenemos que hacernos ¿es si este sistema presidencial, aún con las correcciones que ustedes tengan, es capaz de gestionar eso? Yo lo pongo en duda, y creo que vale la pena que seriamente discutamos un régimen alternativo, en este caso, parlamentario.

Javier Sajuria, que forma parte de este grupo, que espero les entregamos el articulado este fin de semana, escribió en La Tercera una columna, la semana pasada, donde habla de cuáles son los peligros de la fragmentación, y lo copié directo a la columna. Habla, básicamente, de que aumenta los costos de coordinación dentro el Congreso, al punto de hacerse ingobernable para el gobierno y oposición. Eso lo hemos visto en forma patente en los últimos años en el caso chileno; afecta negativamente a la representación política, porque esa ingobernabilidad hace difícil que se avance con seriedad en temas importantes, como, por ejemplo, nos ha pasado con la reforma previsional que llevamos doce años discutiendo una reforma sin que haya avances; y en el afán por distinguirse y mantener cuotas de poder mueren propuestas de largo plazo y la discusión se vuelve más autorreferente.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Entonces, básicamente, la fragmentación es una enfermedad que está realmente horadando las bases mismas del sistema democrático.

Los problemas del presidencialismo los plantea el profesor Arturo Fontaine en su libro "La pregunta por el régimen político", y básicamente dice que hay un Presidente y hay un Poder Legislativo, que tiene legitimidades que son igualmente válidas y que pueden ser perfectamente contradictorias. Por lo tanto, el primer problema es de neutralización, y esto lo hemos visto en forma brutal en Chile en los últimos quince años, donde el sistema político está neutralizado y no logra superar este choque de legitimidades entre el Presidente y el Poder Legislativo.

El segundo problema tiene que ver también con esta misma idea, pero ese Poder Legislativo, que está ahí a mano derecha, en realidad, no es un Poder Legislativo, sino que son muchos grupos dentro del Poder Legislativo, y esos muchos grupos, algunos de ellos, pueden ir en el sentido de lo que quiere el Presidente y, muchos otros, pueden ir en sentido contrario. ¡Y no solo eso!, pues quedó claro, por ejemplo, con los retiros de fondos de pensiones de los últimos años en que puede haber grupos que vayan totalmente en un sentido nada que ver: ni a favor del Presidente ni en contra del Presidente, sino que como una cosa totalmente distinta.

Entonces, no es solo un problema de neutralización, es un problema de desorden en el sistema político, de imprevisibilidad en el sistema político y creo que es crucial

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

que tengamos una forma de corregir esto, porque el país, en estas condiciones, no se va a poder desarrollar.

El argumento a favor del presidencialismo tiene que ver mucho con una restricción que yo voy a denominar sociocultural.

Arturo Fontaine, en su propio libro habla básicamente de que estamos acostumbrados a elegir por votación directa a la persona que nos va a gobernar. Para nosotros en Chile esto es consustancial a nuestra democracia, y dice: "A mi juicio, esta es una dificultad virtualmente irremontable.". Esto no está probado, es una opinión que creo que describe más o menos bien y coincide con lo que planteó el profesor Zapata, pero es una opinión que vale la pena discutir realmente cuán restrictiva es como restricción para el diseño del sistema político.

El propio Arturo Fontaine con Pedro Güell, en la columna que ya mencionaba que publicó El Mercurio, en 2022, habla básicamente de que hay un problema con la visibilidad en la representación y que el parlamentarismo, al hacer que el Presidente sea electo en forma indirecta, aumenta la invisibilidad de la representación, y para ellos esto es un problema.

Yo me pregunto cuál es el peso que nosotros le vamos a otorgar a esta restricción institucional.

Es verdad que es una restricción que existe, yo no niego que existe, me parece que es verdad. Lo dijo acá elocuentemente el profesor Zapata. Esto es una institución informal que efectivamente -este es el lenguaje de los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

economistas-, pero es una restricción relativa, no absoluta. De hecho, me parece que sería complicado que nosotros le asignáramos una restricción absoluta a esto, porque o si no quiere decir que no podríamos cambiar nunca nada. Justamente de lo que se trata la acción política es de inducir cambio, pero un cambio que vaya en el sentido correcto y que dé cuenta de los riesgos. Por lo tanto, lo que diría es que, si es una restricción, es una restricción que tiene que ayudarnos en el diseño de un buen sistema parlamentario, pero no impedir ese sistema parlamentario.

Y, además, estas restricciones hay que compararlas con dos otras restricciones: La primera, es la que acabamos de decir sobre la fragmentación, en el sentido de que habría que hacer una restricción estructural que enfrente el país. La segunda, que lo mencionó de alguna forma me parece el comisionado Osorio recién y, en cierta forma, también Patricio Zapata, es que lo que ustedes están planteando como medidas de control de la fragmentación tiene riesgos y todos los riesgos que yo veo son a que se reduzcan los efectos de reducción de la fragmentación, y eso es básicamente lo que voy a mencionar ahora.

Respecto de la parte estructural, tenemos que hay una tensión acá.

Una restricción sociocultural que nos dice: Quédense acá, porque, de alguna forma, nos ata a lo conocido, que es lo que ya sabemos cómo funciona y, por lo tanto, nos da una cierta seguridad.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Pero, por otro lado, lo que tenemos es esta restricción estructural que nos llama básicamente a innovar, a adaptarnos para estar en condiciones de enfrentar circunstancias más complejas que requieren un esfuerzo el día de hoy.

Estas dos restricciones están en tensión. ¡No es solo una! Esto yo creo que es muy importante.

Creo que en el debate que yo pude ver la otra vez me parece que cuando hablan del sistema presidencial están dándole mucho peso a la primera restricción y no están considerando la segunda. Y yo creo que la segunda es tan importante o más, diría yo, que la primera, porque, de hecho, la podemos medir, y voy a mostrarlo enseguida, y la presentación de Klaus va a ser intensiva en eso también.

La siguiente lámina muestra respecto de lo que se mencionó acá.

Ustedes quieren reducir la fragmentación -y lo han mencionado acá- y hay varias medidas. Hay cuatro ideas: la ley electoral, estoy totalmente acuerdo, dicho sea de paso, con lo que dijo Patricio Zapata respecto de que, si hay una ley que hay que proteger, es está y me parece bien esa observación. Acá se ha discutido la idea de que haya simultaneidad de elecciones entre la parlamentaria y la segunda vuelta presidencial, de manera de reducir los incentivos; se ha hablado del umbral mínimo; se ha hablado el redistritaje, de distritos más chicos. Todas esas cosas son importantes y bueno tenerlas, pero la pregunta es qué riesgo queremos correr. ¿Cuán mayoritario finalmente será el sistema electoral? ¿Cuán deseable es que haya simultaneidad? ¿Cuán

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

alto será el umbral mínimo? ¿Será factible reducir el [...]?

Todo esto va a la baja. ¿Cuán mayoritario será el sistema electoral? Baja probabilidad. ¿Cuán deseable es que haya simultaneidad? Mucha gente argumentando que es dudoso que sea deseable y que haya es simultaneidad. ¿Cuán alto será el umbral mínimo? Ya hay partidos pidiendo que sea menos del 4 por ciento y con la comisión electa, que va a estar bastante dominada probablemente por los partidos, lo más probable es que vengan acá a plantear que no va a ser 5, sino que 4.

Ya se mencionó el tema de los pactos; los partidos políticos tienen interés en que haya pactos. Entonces, todos los riesgos y medidas que ustedes están planteando para corregir la fragmentación creo que van a ir a la baja una vez que el documento salga de las manos de ustedes, y, por lo tanto, es probable que quede una cosa que yo denomino una fragmentación residual estructural, que es la que va a tener que manejar ese sistema presidencial que ustedes están, de alguna forma, planteando.

Esta fragmentación por supuesto que afecta a todos los sistemas. Yo no quiero decir que, como decía Patricio Zapata, por arte de magia uno va a cambiar un sistema parlamentario, y lo que va a tener es que todos estos problemas desaparecen. ¡Van a seguir existiendo! Va a ser más probable en un régimen parlamentario que no haya gobiernos de mayoría; aumentan los riesgos de votos de censura, pero en el parlamentarismo aumenta los riesgos de neutralización y aumentan los riesgos de desorden en el parlamento, como hemos visto en los últimos años. ¡Es esto lo que hay que comparar!

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Es más probable manejar esto en el caso del sistema parlamentario que en el caso de sistema presidencial.

Y déjenme mostrarles los efectos económicos, no del parlamentarismo, sino que de la fragmentación -enseguida Klaus va a hablar la parte de los efectos económicos de los sistemas- y fíjense en el siguiente gráfico que muestra cómo cambia la fragmentación política con el nivel del producto interno bruto, y uno lo que ve es que en ambos casos aumenta, es decir, hay una tendencia muy fuerte y va a continuar dándose, si es que esto tiene algún grado de realidad, es que va a aumentar la fragmentación en el tiempo y, por tanto, las consecuencias de la fragmentación, sobre cualquiera de los dos sistemas, va a seguir funcionando la coordinación ligeramente superior para el régimen parlamentario.

La siguiente lámina muestra cómo está correlacionado esto con el desempleo y con la inflación, y fíjense que la correlación es más fuerte en ambos casos con el sistema presidencial. Mientras más alta la fragmentación, que es lo que vemos que va a ocurrir, el desempleo y la inflación son más altos en el régimen presidencial.

De hecho, en el caso del desempleo, la fragmentación prácticamente es constante, es bastante alta, no hay correlación; y en el caso de la inflación, hay una correlación positiva, pero muy débil en el caso de los sistemas parlamentarios, pero muy fuerte a nivel de los sistemas presidenciales.

Entonces, cuando uno dice: "Vamos a tener que gestionar un sistema que va a ser crecientemente fragmentado.", tenemos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

que, al menos, mirar la evidencia de que eso va de la mano con niveles de inflación más altos y con niveles de desempleo más altos también.

Enseguida, una cosa que se ha dicho es que hay pocos casos de cambio de régimen parlamentario a presidencial. Bueno, mi coautor Stefan Voigt, con su coautor -el nombre no recuerdo, pero de apellido Hoyo- examinaron esto en el año 2013 y miraron 60 países, y hay 68 casos de cambio de régimen político desde el presidencialismo al parlamentarismo.

Muchos de ellos tuvieron que ver efectivamente con los cambios, como con la caída del bloque soviético y esa transformación que fue bastante importante. Yo diría que una cosa que le debe interesar a la comisionada Anastasiadis es que de los casos exitosos está Grecia justamente, pero también Portugal y España, porque eran países que estaban saliendo de regímenes dictatoriales y que avanzan hacia un sistema parlamentario. Esto, por supuesto, que tuvo una motivación bien particular; estaban saliendo de dictaduras, tal como en Chile, dicho sea de paso, el Presidente Aylwin y la Concertación, en los primeros años de la recuperación de la democracia, también se planteó la idea de haberse cambiado hacia un régimen parlamentario y no se hizo. En esos países sí se hizo, y por supuesto que tenía entonces el acicate de salir de la dictadura y antes de la aceptación en la Unión Europea que era algo que era bastante importante evidentemente para ellos.

Pero ¡ojo!, que la época de oro del presidencialismo en Chile está también marcada por la enorme disciplina que tuvo

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

el país y, en particular, la Concertación de Partidos por la Democracia después de la recuperación de la democracia justamente, o sea, no se puede entender el éxito -que yo lo reconozco- del presidencialismo de esos años, si es que uno no se da cuenta del período histórico particular que nos estaba tocando vivir. Entonces, a mí me parece que han existido algunos de estos cambios que están condicionados por estos elementos que están en la lámina.

Por lo tanto, la conclusión es que creo que ustedes tienen que plantearse cómo gestionar una fragmentación residual que va a ser alta, no sabemos cuán alta va a ser o hasta cuánto se va a reducir, pero que claramente está más bien del lado de un régimen parlamentario el hecho de que se pueda manejar un poco mejor, en parte, por las condiciones de cooperación que mencionaba Patricio Zapata hace un minuto.

La siguiente lámina nos muestra dos contenidos: una, la propuesta que ustedes tienen acá y que les acabo de entregar. Esta es una propuesta que desarrollamos con Stefan Voigt, y que es un sistema parlamentario.

Yo quiero detenerme solo en la definición del rol del Presidente, porque lo que estamos haciendo acá es respetar esa restricción sociocultural de que se elija al Presidente la República, pero le estamos asignando un rol distinto; estamos diciendo que aquella persona que va a ser la única en todo el sistema político chileno con votación nacional y, por lo tanto, la más alta autoridad de la república, en lugar de desgastar esa autoridad en el ejercicio diario del poder de gobernar tiene que reservar esa autoridad para resolver los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

grandes conflictos que enfrenten los sistemas políticos regularmente y que requieren de un gran árbitro -y este es el nombre que le damos en el *paper*- del juego político. Y eso es perfectamente consistente con el hecho de tener un Presidente la República electo por mayoría, a quien se le asigna el rol principal de un buen juego, que es que haya un buen árbitro, pero dejar la autoridad de la jefatura de gobierno a una persona que venga desde el Parlamento, nombrado por el Presidente -bueno, ahí están algunas de las funciones que tendría este Presidente-, todos los temas de continuidad de la nación se le darían efectivamente a este Presidente de la República, pero el juego de corto plazo y el desgaste que eso significa se deja a otra autoridad. Mantenemos el hecho máximo de tener al Presidente de la República como única autoridad electa con voto nacional en este rol de gran árbitro.

Y esta es la última lámina.

Esto se puede hacer de manera no traumática. Me parece que esto es bien importante, porque existe la percepción, a lo mejor de algunas personas, que si uno dice: Avancemos hacia un sistema parlamentario, quiere decir que la próxima elección sería de esta forma.

Aquí hay una propuesta que hemos conversado dentro de este grupo con varias personas, que muestra cómo se podría estructurar una transición hacia un régimen parlamentario.

Ustedes van a tener a finales de este año, ojalá con el trabajo que salga de esta comisión, la aprobación de una nueva Constitución que debiera incluir -en esta opinión- un

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

conjunto de artículos con rango constitucional que estructure el sistema parlamentario; sin embargo, en el corto plazo es imposible avanzar en un sistema parlamentario propiamente tal, de manera que habría un sistema presidencial que regiría reformado, con las cosas que ustedes están planteando hacer ahora y que me parece importante que ocurran; y ese sistema regiría al país desde ahora mismo, 2023, hasta todo el período presidencial siguiente, pero entremedio se harían varias cosas: en primer lugar, el año 2024 uno podría tener comisiones de expertos, como esta y con la asesoría de quien corresponda, para hacer la propuesta de implementación: las leyes orgánicas que tienen que acompañar la implementación del régimen parlamentario y que, evidentemente, ustedes no están en condiciones de hacer en el plazo breve que tienen acá.

El año 2025 sería, por ejemplo, posible empezar un ejercicio de socialización hacia la sociedad, a través de cabildos, como lo hizo la Presidenta Bachelet, debates universitarios, talleres donde se vaya socializando esa propuesta que haga la Comisión Experta y el entramado constitucional que ya estaría en la Constitución del año 2023.

Los años 2026 y 2027 podrían ser dos años en los cuales el Congreso -que va a haber sido electo en 2025- discuta precisamente aquellos contenidos y sancione las leyes correspondientes que le den carne al sistema parlamentario que ustedes voten en esta Constitución.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

El año 2028 es muy importante volver a la sociedad con educación cívica, para que el país se entere de cuáles son las nuevas reglas del juego, las nuevas instituciones; y el año 2029, después de las elecciones parlamentarias y con ya estas nuevas reglas del juego conocidas, entraría recién a operar un sistema parlamentario. Estamos hablando de algo que, en realidad, partiría el año 2029, pero que es muy importante que se legisle la parte estructural, que no son muchos artículos -deben ser diez o doce- que pudieran ser considerados por esta comisión en el debate actual.

Me quedaron dos láminas, pero ustedes más o menos intuyen hacia dónde van.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias, señor Larraín.

Le doy la palabra al señor Klaus Schmidt-Hebbel.

El señor **KLAUS SCHMIDT-HEBBEL** (expositor).- Comienzo dando las gracias por la invitación.

Estoy encantado de estar aquí y es un placer exponer ante esta Subcomisión.

Bueno, esto se titula desde la convicción profunda, después de revisar la evidencia internacional y también las condiciones chilenas, creo que, en resumen, un régimen parlamentario para Chile nos dará más estabilidad política y más desarrollo socioeconómico.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Entonces, ¿qué sucede? Creo que esta es una oportunidad única -pero en 30 años o más, que es lo que duran en promedio las constituciones- para que ustedes discutan y evalúen nuestro actual régimen o sistema presidencial, que llamaré SPre a lo largo de esta exposición, y su alternativa, un régimen o sistema parlamentario, o SPar.

Después de un análisis profundo, ojalá más largo y más profundo, dense el tiempo suficiente en las iniciativas para discutir los pros y los contras de un régimen presidencial y de un régimen parlamentario, y después adopten un SPar.

Un comentario pequeño, sobre el cual voy a hablar más adelante. El principio 7 de las bases constitucionales, en mi opinión, y en la de muchos otros expertos y no expertos, es perfectamente coherente con la opción de un sistema parlamentario.

Por supuesto que un sistema parlamentario debe ser complementado con importantes reformas al régimen electorario y de partidos. La exposición de Patricio Zapata, las discusiones de ustedes y la propuesta del umbral de 5 por ciento van exactamente en esa línea.

Ciertamente, la adopción de un sistema parlamentario no es -como dijo un poco irónicamente Patricio Zapata- una varita mágica, no es una receta mágica para transformar a Chile en un paraíso de estabilidad política y desarrollo económico del día a la noche; es un aporte, es un elemento más que podría aportar a hacer a nuestro país más estable. ¿Por qué? Por todo lo que voy a presentar a continuación.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Voy a hablar de regímenes o sistemas políticos, y luego voy a hablar del régimen presidencial al régimen parlamentario en Chile. No voy a hablar sobre gobernabilidad política, régimen electoral y fortalecimiento de los partidos porque ya se ha hablado sobre eso; está en la documentación, y creo que mi aporte sobre eso es menor en relación con los primeros dos temas, y por falta de tiempo, además.

Partamos con regímenes o sistemas políticos.

Primero, lo obvio. Es casi tan obvio que pensé en saltármelo ante tan magna audiencia, que son ustedes, pero como base hay que decir que el sistema presidencial separa las elecciones de quienes detentan el Poder Ejecutivo de la elección del Poder Legislativo. En segundo lugar, el Presidente electo detenta el Poder Ejecutivo y tiene el doble rol de jefe de gobierno y jefe de Estado.

Eso contrasta con el sistema parlamentario, en que la elección de los parlamentarios genera tanto el Poder Legislativo como también, indirectamente, el Poder Ejecutivo, ya que una mayoría parlamentaria tiene que formar una coalición de gobierno encabezada por un primer ministro, que por definición es mayoritaria -eso quiero recalcarlo-, y ese primer ministro es el jefe de gobierno, separado del jefe de Estado.

El jefe de Estado, quien no tiene un rol en el ejercicio del Poder Ejecutivo, es elegido directa o indirectamente por los parlamentarios, y muchas veces es elegido indirectamente a través del Parlamento.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7<sup>a</sup> Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

¿Por qué es importante esta discusión en el Chile de hoy?

Porque -no solamente en mi diagnóstico, sino en la opinión de muchos- nuestro sistema presidencial está quebrado, y contribuye a la inestabilidad política, al subdesarrollo de nuestro país y a elegir Presidentes extremistas y populistas, y eso no solamente en Chile, porque ocurre en la gran mayoría de los regímenes presidenciales del mundo.

Es urgente, además, es importante hoy en día porque existe una equivocada interpretación del séptimo principio de las bases constitucionales del acuerdo por Chile que alcanzó el Parlamento hace un tiempo atrás, y ese principio 7 dice que Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí.

La separación -y acá viene mi opinión- efectiva entre los tres poderes es un principio de toda democracia, tanto en un sistema presidencial como en un sistema parlamentario, y decir que esa frase pone un cierre a la discusión de adoptar un sistema parlamentario, es decir, implícitamente, que los sistemas parlamentarios en todo el resto del mundo no son democráticos, eso, por supuesto, no es así.

Otra argumentación de por qué es importante hoy en Chile es que, en un sistema parlamentario, un voto de no confianza parlamentaria a un gobierno inepto lleva a un indoloro cambio de gobierno, en comparación con los dolores que se presentan en un sistema presidencial.

Pasemos a la estadística internacional. Esto es pura descripción estadística, es el *statu quo* actual de la distribución de los países con sistemas políticos, ordenados por democracia, en la parte de arriba de la lámina, en las

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

columnas azules y rojas; y las dictaduras, en la columna azul.

¿Dónde están las democracias? Hay muchas democracias con sistema presidencial, y los sistemas parlamentarios están radicados fundamentalmente en países democráticos.

Hay dos excepciones, Irak y El Líbano, que son países que están destruidos, no hay Estado de derecho, están en guerra civil, son nominalmente parlamentarios, pero hay dictaduras de facto o anarquía absoluta, como es el caso de El Líbano, que mezcla la anarquía con la dictadura.

La dictadura, en cambio, está en países como China, Cuba, Nicaragua, Venezuela, Irán y otros regímenes presidenciales. Las dictaduras del mundo se concentran en regímenes presidenciales, que no empezaron en dictadura, no; muchos de ellos empezaron en democracia.

Pensemos en Nicaragua, pensemos en Venezuela, pensemos en, quizás, Zimbabue; y muchos no lo decidieron, pero terminaron siendo dictaduras a través de golpes de Estado, a través de golpes militares o civiles típicamente militares.

La siguiente lámina muestra una estadística con una distribución levemente distinta a la anterior. Simplemente ilustra que casi todos los países desarrollados de la OCDE, que son todos los países desarrollados del mundo menos dos, tienen sistema parlamentario.

Son los rojos ahí, algunos con monarquía, otros con república. Los con monarquía están con estrellita.

Semipresidenciales entre los desarrollados hay apenas tres, Francia, Lituania y Portugal, y los otros siete países de la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

OCDE -hay 38 países miembros- son países en desarrollo en su mayoría, entre ellos, Chile, Colombia, Costa Rica, México - casi todos latinoamericanos- y Turquía, y solamente hay dos países desarrollados presidenciales, que son Estados Unidos y Corea del Sur.

¿Esto dice algo? No dice todo, por supuesto, pero dice algo.

Y a propósito de decir algo, veamos las estadísticas o asociaciones, como las que presentó Guillermo en sus láminas de fragmentación en regímenes presidenciales y parlamentarios.

Una, esta asociación estadística simple: a un mismo nivel de ingresos, los países parlamentarios tienen mayor calidad política, que se mide en el eje vertical -mientras mayor es el número en el eje vertical, mayor calidad política-, y los países con mayor calidad política tienden a ser también más desarrollados.

La línea roja es la regresión estadística, o la línea que representa a los países parlamentarios, y la línea azul a los países presidenciales.

En general, hay mayor calidad política a un mismo nivel de ingreso per cápita en los regímenes parlamentarios.

Segunda asociación: a un mismo nivel de calidad política, los países parlamentarios tienen mayor democracia. En el eje vertical está el índice de la democracia, el eje horizontal indica la calidad política, y la misma cosa: la línea roja está por encima de la línea azul; en la línea roja, los regímenes parlamentarios.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Asociación tercera y última que presento: a un mismo nivel de ingreso, los países parlamentarios tienen menor desigualdad. La línea roja está más arriba, que significa menor coeficiente de Gini que la línea azul de los sistemas presidenciales.

Ciertamente -ya lo dije, pero lo repito acá-, casi todas las dictaduras del mundo son sistemas presidenciales. En un sistema parlamentario, el gobierno necesita la mayoría parlamentaria, a diferencia de muchos gobiernos presidenciales.

Tercer punto: Una buena coalición de mayorías se puede reelegir en un sistema parlamentario, mientras que los plazos fijos en un sistema presidencial impiden la continuación o reelección del Presidente. En aquellos países en que la reelección se permite, como Estados Unidos, el período total está limitado a ocho años.

El caudillismo y el populismo, tan frecuentes en los regímenes presidenciales, son más acotados y menos frecuentes en el sistema parlamentario. No es que no existan. Hay Berlusconi, hay un Syriza en Grecia, populistas de izquierda extrema en los años 2010, 2011.

Claro, hay excepciones, pero son excepciones en comparación con los regímenes presidenciales, donde el caudillismo y el populismo son casi la norma.

Un sistema parlamentario favorece la formación de un gobierno que incluya al centro político por definición; por definición, el centro político está en el gobierno, a veces

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

más de centroizquierda, a veces más de centroderecha, depende.

La alianza mayoritaria -50 por ciento más uno de los representantes- elige a quienes representan el gobierno, y, por tanto, se evitan los gobiernos extremistas, donde solamente los extremos están representados, que es lo que pasa en los gobiernos presidenciales; no en todos, por supuesto, pero, por definición, mucho más frecuentemente.

Ahora me referiré a la evidencia científica.

Esta viene de *papers* y de libros publicados que revisan la evidencia científica publicada sobre los efectos comparativos de un sistema parlamentario respecto de otro presidencial.

¿Por qué insisto en lo científico? Porque las simples asociaciones, como las que les presenté, la relación estadística de qué país... no indican nada científicamente definitivo, porque son simples asociaciones descriptivas, y no deben ser confundidas con la evidencia causal, de causalidad de variable A a variable B.

Para establecer causalidad entre variables -me he dedicado a eso en los últimos 40 años de mi vida profesional y académica- y proceder luego a su contraste estadístico, esto debe estar fundado en la teoría correspondiente, en este caso de la ciencia política, y debe ser documentado empíricamente, controlando por posibles sesgos en estas regresiones estadísticas multivariadas.

Me refiero a sesgos de selección, sesgos de endogeneidad, sesgos de variable omitida y sesgos de mala especificación. Por ejemplo, podría ocurrir que los países desarrollados con

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

sistemas parlamentarios son más desarrollados por algunas otras razones, no por su sistema parlamentario.

Entonces, si queremos establecer la causalidad o la contribución del parlamentarismo al desarrollo, hay que controlar por todos los demás factores que explican por qué los países desarrollados son desarrollados, que son muchos, y así se hace en los *papers* que voy a citar.

Las publicaciones que presento a continuación aportan evidencia empírica comparativa internacional, documentando y controlando por varios potenciales sesgos los siguientes resultados en variables políticas y económicas.

Estos son científicos políticos o economistas, o, en el caso de nuestros estimados connacionales Arriagada, Burgos y Walker, bueno, son políticos, pero también con un... este libro, que es bastante académico, de 2007.

Los demás son todos *papers* internacionales publicados...

¿Por qué cito a Arriagada, Burgos y Walker? Porque ellos a su vez citan evidencia científica internacional.

Pasemos a las variables. Insisto, cada variable que voy a leer al lado izquierdo en la columna es una variable que tiene influencia en el sistema parlamentario estadísticamente significativa en comparación con el sistema presidencial. Entonces, es el aporte que hace el parlamentarismo a dicha variable, en comparación con el presidencialismo, tomando típicamente grandes muestras de países del mundo.

El tamaño del Estado tiende a ser mayor o igual en regímenes parlamentarios que en presidenciales. El gasto social es mayor, estabilidad política es mayor, supervivencia

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

de la democracia... Supervivencia de la democracia, ¿dónde hay menor probabilidad de golpes de Estado? En los sistemas parlamentarios.

Los ciclos electorales son más débiles, son menores. Los ciclos electorales cuando una coalición de gobierno en el sistema parlamentario o un Presidente de turno echa la casa por la ventana antes de las elecciones para que él sea reelegido, o alguien de su alianza sea elegido Presidente.

Gobernanza política también es mejor en un régimen parlamentario, medida de distintas formas.

Pasemos a variables económicas. El nivel del PIB es mayor, controlando por otros factores que contribuyen al mayor desarrollo económico, por supuesto que sí; lo mismo en el crecimiento, que es mayor; la inflación es menor, ya lo sugería mi colega Guillermo Larraín en alguna de sus láminas, pero esto es causalmente establecido por McManus y Ozkan, de 2018.

El desarrollo humano es mayor, la desigualdad es menor, la inversión es mayor, la productividad de la inversión pública es mayor o igual, la infraestructura es mayor, la apertura comercial o la integración al resto del mundo también es mayor.

Hasta ahí la evidencia. Yo busqué desesperadamente algún *paper* bien publicado que demostrara lo contrario: que el sistema presidencial a nivel internacional tenga alguna ventaja estadísticamente significativa sobre el parlamentario, pero no encontré un solo *paper* de ciencia política, de sociología, de derecho o de economía. Quizás en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

biología, que no lo revisé, habría algo, pero no revisé la literatura en biología internacional.

El segundo gran tema es del régimen presidencial al régimen parlamentario en Chile. No voy a hacer el trabajo tan detallado y excelente de colocar una línea de tiempo, que hizo mi colega Guillermo Larraín, pero me voy a centrar en factores cualitativos.

En Chile, y en América Latina completa, y en Estados Unidos, con la incitación al golpe de Estado del ex-Presidente Trump, el fracaso del sistema presidencial se manifiesta en múltiples dimensiones.

Primero, en los sistemas presidenciales, los partidos o movimientos circunstanciales son frecuentemente... destaco esta palabra con una f porque repito esta palabra.

¿Por qué digo "frecuentemente"? Porque no siempre es así, hay una asociación estadística.

En los sistemas presidenciales, los partidos o movimientos circunstanciales son frecuentemente fundados por líderes populistas y autoiluminados. Los ejemplos sobran.

En cambio, en los sistemas parlamentarios, los líderes son frecuentemente generados y luego elegidos a través de sus partidos, que tienden a ser más estables, es decir, la causalidad es al revés. En Chile se para un señor Castillo, Castilla, delante del electorado, funda un partido nuevo -y todos sus predecesores, los últimos seis Presidentes peruanos es la misma historia-, funda un nuevo partido, arrastra al partido al Congreso, donde no tiene mayoría, y gobierna sin

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

mayoría; y cuando se acabó la presidencia se acabó el partido.

En los sistemas parlamentarios es exactamente al revés: los partidos más estables son los que generan a sus líderes, y esos líderes luego son primeros ministros o primeras ministras.

Segundo, en los sistemas presidenciales, frecuentemente, no siempre, sin base partidaria sólida, los líderes extremistas y populistas reciben en torno al 30 por ciento de los votos en la primera vuelta, y luego se eligen en segunda vuelta. Ejemplos abundan: Boric-Kast, Castillo-Fujimori, Petro-Hernández, Lula-Bolsonaro.

¿Quiénes de esos señores o señoras son de centro? ¿Hay algún centrista ahí? Por definición, imposible. Si hubiesen sido en sistemas parlamentarios, en Chile, en Perú, en Colombia o en Brasil.

Por tanto, el centro político está frecuentemente subrepresentado en los gobiernos de sistema presidencial y/o son barridos por los candidatos populistas y/o extremistas. Ejemplos de hoy son Argentina, Brasil, Colombia, México y Chile.

Cuarto punto. A menudo los Presidentes electos carecen de apoyo mayoritario en el Congreso, llevando a la ineficacia gubernamental y, en el extremo, a la ingobernabilidad o a un golpe de Estado, como fue el caso de Chile en 1973 y -sobre esto abundan Genaro Arriagada y sus coautores en su libro, un ejemplo clásico- muchos países en desarrollo entre 1945 y

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

este año. Este año hubo dos o tres golpes de Estado en África y en otros lados.

Quinto, los *impeachments* o cuasi golpes son frecuentes en sistemas presidenciales: Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia en años recientes, y casi casi en Chile en 2019.

En los sistemas parlamentarios, los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se resuelven ordenada y pacíficamente; no hay golpes de Estado o es muy raro que los haya, muy raro, no es que sea imposible. Estadísticamente es muy difícil que ocurran.

A continuación, déjenme hacerme cargo de algunas críticas que he escuchado y leído sobre la adopción del sistema parlamentario en Chile.

Objeciones: "La idiosincrasia, la tradición, la costumbre o el contexto nacional no permiten adoptar un sistema parlamentario".

Ahora bien, si nos hubiésemos ceñido a esa consideración inmovilista, no tendríamos la democracia de 1990, no tendríamos una economía abierta ni de mercado desde la segunda mitad de los años 80, y no tendríamos lo que ustedes proponen, que es la valla del 5 por ciento, que, por supuesto, es algo inspirado en la evidencia internacional.

Segundo: La experiencia internacional vale hongo, no es relevante para discutir e implementar cambios constitucionales en Chile. Bueno, ahí me pregunto ¿cuál evidencia inspiró la adopción de la democracia y las reformas económicas de apertura y de mercado, o la adopción del umbral del 5 por ciento?

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Tercer punto: Las dificultades en formar coaliciones de gobierno en algunos países con sistema parlamentario hacen descartar un sistema parlamentario para Chile. Se cita el caso de Bélgica de 2010 y 2011, 541 días sin gobierno, y los presidencialistas identifican eso como anarquía absoluta. No pasó nada en Bélgica, el Estado siguió funcionando y el sector privado siguió produciendo; lo más impresionante es que, por coincidencia -obviamente, no por asociación-, esos 541 días fueron los de mayor crecimiento económico en la historia de Bélgica.

Cuarto punto, y acá cito a mi muy estimado y respetado amigo Arturo Fontaine, que está en la vereda opuesta, por supuesto: La legitimidad del gobernante proviene de que es elegido (directamente) por el pueblo.

Este argumento es falaz. ¿Por qué es falaz? ¿Es Boric, en Chile hoy? ¿Fueron Castillo, fueron Bolsonaro o Fernández líderes más legítimos que *frau* Merkel, con 16 años como primera ministra; *herr* Kohl, con 17 años; Felipe González, con 13 años; o Margaret Thatcher por 11 años? ¿Los querían menos, porque eran líderes parlamentarios, que a los cuatro Presidentes o a todos los Presidentes de todos los regímenes presidenciales? No, es falaz ese argumento.

Quinto: El vínculo del Parlamento con la ciudadanía es más distante. El Congreso nos es el mejor lugar hoy en Chile, para representar la unidad de lo común.

Es lo que dijo Güell y Fontaine en su reciente columna.

Ahora, este argumento no considera que un cambio de régimen es un cambio de sistema y, por tanto, la calidad y la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

responsabilidad de los parlamentarios es mayor cuando hay reglas de representación que evitan la fragmentación o cuando deben formar una coalición de gobierno. ¡Son más responsables!

No veo una coalición de gobierno liderada por Florcita Motuda, por ponerle nombre y apellido, sino que veo mucha más responsabilidad parlamentaria desde que son candidatos de sus partidos y son electos hasta cuando ejercen la representación parlamentaria, forman un gobierno y son ministros de Estado.

Entonces, a la luz de la evidencia chilena e internacional, propongo que Chile adopte un sistema parlamentario sobre una Constitución. Esto requiere redefinir, por supuesto, los roles de las cámaras Baja y Alta, las condiciones de formación y disolución de un gobierno, la conformación del gabinete y de un jefe de Estado.

Algunos elementos centrales. En lo que sigue, planteo algunos pilares fundamentales, los que estarán mucho más detallados en el documento que va a distribuir Guillermo.

Yo me inspiro en las constituciones y experiencias de varios países parlamentarios, particularmente de Alemania.

1) Los representantes o diputados son elegidos por elección popular para integrar la Cámara Baja (CB) o Cámara de Diputadas y Diputados.

2) El Poder Ejecutivo o gobierno es ejercido por un Primer Ministro (PM) y su gabinete de ministros. El PM es elegido por mayoría en la Cámara Baja y ratificado por el Presidente; sin embargo, quien elige al PM es la coalición de partidos que logra ser representada por cincuenta más uno de los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

parlamentarios en la Cámara Baja. Los ministros, que pueden ser miembros de la Cámara Baja o no, son nombrados por el Presidente -pero solo son nombrados, ratificados- a propuesta del Primer Ministro.

3) Los miembros de la Cámara Alta, los senadores, son elegidos por elección popular para integrar dicha Cámara Alta o Senado.

4) Entonces, ¿qué es el Poder Legislativo? En una primera instancia, la función legislativa es ejercida por la Cámara Baja. En una segunda instancia o de revisión, la Cámara Alta revisa las leyes aprobadas por la Cámara Baja o, alternativamente -esta es otra alternativa-, vota y aprueba en forma conjunta las leyes aprobadas por la Cámara Baja. Algo así funciona en Alemania, por ejemplo.

5) El Jefe de Estado, ¿cómo lo elegimos? La mayoría de los regímenes parlamentarios lo elige indirectamente. Por tanto, lo elige el Parlamento, pero podría ser perfectamente elegido popularmente. El Jefe de Estado no ejerce un rol -podría ser como lo propone Guillermo- en el ejercicio del Poder Ejecutivo, pero sí en el nombramiento y el cambio de un gobierno y su gabinete. Representa al Estado y a la nación dentro y fuera del país.

Mi siguiente tema es gobernabilidad política, donde tengo algunos elementos que ustedes ya pasaron; por ejemplo, el 5 por ciento, el cual me lo voy a saltar. Solo quiero contribuir con una sola lámina. Las referencias están citadas atrás.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

En lámina final propongo evaluar, darse el tiempo. Estimadas comisionadas y estimados comisionados, dense el tiempo para mirar esto con todo el detalle que se merece. La oportunidad de ustedes y, luego, de la comisión elegida, es única.

Soy profundamente optimista respecto de la futura Constitución de Chile. Creo que va a salir una gran Constitución gracias al trabajo de ustedes. Creo que el 70 por ciento de chilenos va a aprobar la versión final que va a ser elegida, porque, a su vez, va a estar basada, en buena parte, en el trabajo que ustedes están haciendo. Sin embargo, para que sea mejor que excelente, para que sea sobresaliente, requiere tener, como pilar importante, un sistema parlamentario, un sistema político basado en un régimen parlamentario, complementado, por supuesto, con reformas constitucionales o legales significativas en régimen de elección de partidos, las que ya han sido discutidas por ustedes.

Todo esto para alcanzar un Chile mejor, políticamente más estable y con mayor progreso económico y social.

Muchísimas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchísimas gracias a usted.

Si bien me perdí parte de su exposición, conozco su trabajo, así que se agradece el aporte y la exposición.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Christopher Martínez, que está conectado, nos ha pedido intervenir ahora, así que vamos a hacer una pequeña alteración en el orden.

Tiene la palabra, señor Martínez.

El señor **CHRISTOPHER MARTÍNEZ** (expositor) [vía telemática].- En primer lugar, quiero hacer un recuento de los avances del proceso anterior y del actual.

Hay gente a la que, obviamente, no le gustó lo que hizo la Convención Constitucional, pero a partir de ella surgió un fructífero debate respecto del sistema político, específicamente en lo que tiene que ver con presidencialismo.

Parte de lo mismo que imperaba en mí cuando escribí esta lámina, se diluye un poco al escuchar las últimas dos presentaciones. Entonces, adquiere mucha más relevancia lo que voy a plantear.

Primero, creo que hubo una actualización del debate en torno al régimen político. Logramos sacar esta discusión de finales de los ochenta y comienzo de los noventa, cuando se esto se centraba en buena parte en expertos y expertas que pareciera que hubiesen leído a Lynch y a un par de autores más que publicaron en 1993, quienes se habían quedado con esta impresión esencialmente negativa del presidencialismo y la condena inevitable al fracaso político y a los gobiernos no democráticos.

Entonces, desde 2020 en adelante hubo un esfuerzo académico, muchas publicaciones e interacciones, especialmente en la prensa, para revitalizar y actualizar

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

esta discusión, que, lamentablemente, en los círculos de la alta intelectualidad chilena estaba bastante atrasada.

Dentro de los mitos derribados que fueron dando frutos en esta discusión, primero encontramos el hiperpresidencialismo; concepto fácilmente manoseable y que se escuchaba en todos lados, porque, además, es muy sugerente y fácil de entender. Sin embargo, explicarlo en la realidad y viendo los datos en la mano, históricamente en Chile no hemos tenido hiperpresidencialismo ni ha aumentado el poder del Presidente desde 1990 en adelante.

La evidencia, en el mejor de los casos, es tibia a favor de la concentración de poder en manos del Presidente en Chile, además de ser un concepto bastante resbaloso, poco preciso y poco riguroso, porque mezcla poder presidencial con regímenes políticos, los cuales operan en arenas políticas totalmente distintas.

En segundo lugar, se encuentra esta noción de que el sistema estaba bloqueado y que la causa de estos bloqueos, en que el país estuvo prácticamente paralizado desde 1990 en adelante, se dio por el presidencialismo, cuando, en realidad, tuvo mucho más que ver con lo que explicó Fernando Atria, que son una serie de leyes que impedían los cambios, un sistema electoral que no permitía representación total y que, por tanto, era muy difícil hacer reformas importantes, lo que precisamente nos lleva a este momento constitucional.

Ahora, eso no tiene que ver con la separación de poderes o con el tipo de gobierno que teníamos, que es el sistema presidencial, sino con estos altos requisitos de votaciones

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

para aprobar, modificar y eliminar cierta legislación importante, que impedía estos cambios que se necesitan.

En tercer lugar, otro mito era que el presidencialismo no incentivaba a las coaliciones y que, en el fondo, los gobiernos de minorías eran la excepción. Este es otro de los grandes mitos; de hecho, muchos académicos que trabajan en gabinetes todavía se preguntan cómo existió tanto tiempo, cómo todavía se habla de que se incentiva la formación de coaliciones cuando hemos visto que, en muchísimos países, Chile incluido, las coaliciones no solo existen, sino que logran ser exitosas y tener buenísimos rendimientos económicos, como lo hizo la Concertación en un par de años. En los gobiernos de mayoría, en el presidencialismo, ocurre el 60 por ciento de las veces.

Entonces, para empezar, el tema de la cooperación existe, aunque en el sistema el Presidente no necesita esta cooperación para estar en el cargo, porque la Constitución se la da.

Esos tres mitos los doy como un avance en términos de actualización de este debate.

Otro punto es que creo que, además, hay una revalorización del presidencialismo en Chile, que, obviamente, es un efecto no buscado por aquellos que buscaban reemplazarlo. En el fondo, en este debate el presidencialismo sale muchísimo mejor valorado, preparado, de lo que estaba antes de 2020.

En ese sentido, hay un aspecto positivo respecto de lo que significa el proceso que estamos viviendo y de cómo se entiende esta visión de un sistema presidencial.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

En ningún caso voy a entrar en el detalle de si es más o menos democrático elegir a un Primer Ministro o a un Presidente. En el caso de Chile, la comisión detectó que hay una inviabilidad política de quitar el derecho a sufragio de la gente, que es la que elige quién va a gobernar.

Propongan a si alguien que se atrevería a decir que la segunda vuelta la va dirimir el Congreso, pregunten a su familia y a sus amigos que opinaría la gente. La gente quiere retener el derecho a votar en la segunda vuelta, aunque no le gusta ir a votar, antes que entregárselo al Congreso.

Eso sería muchísimo más grave en el caso de que tuviésemos un Sistema Parlamentario en que se derive esa autoridad a un Parlamento elegido y que desde allí ocurran las negociaciones pertinentes para elegir un gobierno; negociaciones que pueden tomar poco o muchísimo tiempo.

Otro aspecto a destacar es toda esta discusión que tuvimos desde el 2020 en adelante, la cual me tiene optimista respecto de este proceso y de lo que ha hecho esta Comisión Experta, dado que está pasando a abordar el real problema de la democracia chilena, que no es el presidencialismo, sino que tiene que ver con sus partidos y el sistema de partido.

Eso es lo que se ha estado abordando, que tiene que ver con cómo limitamos la fragmentación. Estoy muy en desacuerdo con Guillermo Larraín en cuanto a tratarla como algo esencialmente negativo, porque si bien tiene aspectos negativos, también tiene positivos. Hay aspectos que quizás la Constitución no logrará abordar, que tienen que ver con la conexión de los partidos con el resto (...)

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

(...) sus gobiernos son más estables que los gobiernos parlamentarios.

Esta no es una apreciación personal, son los datos los que muestran que tienen una duración aproximadamente del doble de lo que dura un gobierno parlamentario o uno semipresidencial, precisamente porque la Constitución se encarga de eso, le da apoyo al Presidente, para que pueda mantenerse en el poder y pueda intentar gobernar.

Hay varios presidentes que no lo han pasado bien, en Chile lo hemos visto durante los últimos años. Este apuntalamiento que hace la Constitución a este periodo fijo, hace que, por lo menos, el gobierno tenga un horizonte de tiempo que le permita proyectarse en términos institucionales. Esto es algo sumamente valorable, que no tiene que ser entendido como algo esencialmente o automáticamente negativo.

Por otro lado, tenemos que aproximadamente el 30 por ciento de los gobiernos parlamentarios y semipresidenciales fueron de minoría entre 1980 y 2018. Esto tiene implicancias mucho más serias en este tipo de sistemas, que en el sistema presidencial. En otras palabras, los gobiernos de minoría sí existen en el parlamentarismo y tienen problemas mucho más graves que los que se dan en un sistema presidencial, como el nuestro.

Cuando los gobiernos son de minoría tienden a durar menos en el tiempo. Esto quiere decir que los partidos nuevamente se tienen que poner de acuerdo, mediando elecciones, para elegir un nuevo gobierno, pero no sabemos si esa nueva

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

elección va a solucionar los problemas que originaron que existieran gobiernos de minoría.

Esa es la tesis que plantearon tiempo José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, en la que se cuestionan cómo no nos damos cuenta y hablamos tan críticamente del presidencialismo y de una supuesta debilidad por tener gobiernos de minorías, cuando es un problema mucho más simple de resolver, que cuando ocurre en un sistema parlamentario.

Ya en 1976, un estudioso del parlamentarismo planteó la necesidad de contar con la confianza legislativa en el sistema parlamentario. Esto es algo que se conoce en el parlamentarismo, (*inaudible*) intrigas del más alto nivel, pues partidos y fracciones maniobran regularmente para hacer caer a un gobierno y reemplazarlo por otro más aceptable.

Eso es parte del parlamentarismo, es parte de la negociación. Los partidos están entrenados para seguir ese juego, están socializados para seguir ese juego. Imaginen cómo se tendrían que adaptar los partidos en Chile para jugar, considerando, además, que sería en un escenario bastante confuso y problemático para los políticos desde hace ya varios años.

Lo otro, se cree erróneamente que en el parlamentarismo existe una necesidad de negociar programas de gobierno. Los partidos tienen sus programas de gobierno y cuando nadie obtiene la mayoría, negocian; de hecho, pueden hacerlo durante muchos meses o, al menos, varias semanas, y cuando se logra otro programa de gobierno en común, los votos sirven para que ese programa se desarrolle.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

La verdad es que eso no es cierto, porque las coaliciones igual se quiebran, los desencuentros igual ocurren, generando que el gobierno caiga, se llame a una nueva elección, se configuren nuevas mayorías y el país pase por periodos de inestabilidad, como lo hemos visto en España, independiente de que haya llegado a un acuerdo para formar un programa de gobierno común.

Es una falacia en términos argumentativos el hecho de que llegar a la negociación de un programa de gobierno común, ese programa se cumple porque se tienen los votos. La verdad es que muchas veces no se cumple; de hecho, un determinante para que un gobierno caiga es que los partidos demoren mucho tiempo en negociar y en formar un gobierno, porque eso indica que hay grandes diferencias. Por lo tanto, por más que lleguen a un programa de gobierno común, lo más probable es que ese programa no se cumpla porque los partidos eventualmente se pelean, se distancian y se separan.

Acá, les presento un gráfico que puede no ser intuitivo al principio, pero lo que tienen que ver en el eje horizontal es el número de días que uno toma; por ejemplo, cuánto duran los gobiernos desde el día en que juran o, en el fondo, desde que se presentan, que es el día cero.

La línea celeste del gráfico va mostrando la proporción de gobiernos presidenciales que aún siguen quedando con vida o en ejercicio, a medida que va pasando el tiempo. No es ninguna sorpresa que los gobiernos presidenciales son más estables, porque así lo dicen las constituciones, ya sea que el Presidente dure cuatro, cinco o seis años. Sin embargo,

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

esto ilustra y refleja lo que les estaba diciendo respecto de que los gobiernos parlamentarios son más frágiles a este tipo de conflictos entre partidos y a eventos externos, como escándalos de corrupción, una mala situación económica, por lo que se pueden tender a romper.

Entonces, ver que la estabilidad está dada precisamente por la renovación de un gobierno en los sistemas parlamentarios, no quiere decir que sea algo positivo.

Lo que quiero puntualizar es que los gobiernos parlamentarios tienen esta puerta de salida constante, lo cual no quiere decir que la crisis de gobierno que originó la primera crisis, termine una vez que se reemplaza al gobierno. Estos países, a veces, se involucran en una serie de episodios que duran años, tiempo en que los gobiernos surgen, se forman, caen. En Europa, por lo menos, tienen un aparato estatal bastante robusto, que les permite sortear estas dificultades, pero no creo que sea el caso de América Latina ni de Chile, porque aún no estamos cerca de eso.

Por otra parte, bloqueo solo en el presidencialismo, que era de lo que se hablaba siempre. Esta tesis redundante y bien rimbombante de que estamos bloqueados, solo decir que hay numerosos artículos que han demostrado que no es así en el caso de Chile. Lo que ocurre en el presidencialismo, también ocurre en los sistemas parlamentarios y en los sistemas presidenciales.

La fricción que uno ve en los sistemas presidenciales tiene que ver con el Presidente y la oposición en el Congreso, porque son los que tienen que negociar. En el sistema

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

parlamentario esto se observa en la duración de los gobiernos, lo cual les mostré con el gráfico anterior que es mucho más breve.

Es una forma de bloqueo cuando los partidos llegan a un punto muerto, no se ponen de acuerdo y se quiebra el gobierno. Otro punto muerto o bloqueo que enfrentan los sistemas parlamentarios y semipresidenciales se genera cuando se cae un gobierno y no logran ponerse de acuerdo para formar uno nuevo.

Estos dos gráficos muestran el promedio de días por año sin gobierno que han tenido los distintos países en Europa. Como observan, los datos muestran los sistemas parlamentarios y semipresidenciales desde 1979 a 2018. En verdad, son hartos días.

En el caso de Italia, por ejemplo, el promedio son casi 60 días sin un gobierno y en pleno ejercicio. Obviamente, hay un gobierno en funciones, que tiene limitada capacidad legislativa; un gobierno al cual los políticos abandonan y se llena de técnicos, porque, en el fondo, es un gobierno moribundo, pero amparado por un Estado robusto, que puede seguir haciendo funcionar el día a día.

Básicamente, eso es lo que lo que nosotros estamos viendo. Esta dinámica de los sistemas semipresidenciales es incluso más preocupante.

Entonces, otra forma de bloqueo es cuando los partidos no se pueden poner de acuerdo para formar un nuevo gobierno.

Sobre el presidencialismo -esta es una respuesta categórica respecto de lo que estaba diciendo el señor Klaus-, los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

estudios no son concluyentes. O sea, las primeras relaciones que él muestra acerca del PIB e inflación no son tan robustas como la correlación entre el consumo de margarina y divorcio. Es absolutamente chistoso, porque son correlaciones espurias, que no tienen mucha relación con la realidad, especialmente en el caso de la margarina con el divorcio.

Entonces, más allá de mirar estas correlaciones, que son además bivariadas o que muestran dos realidades, los estudios que hay sobre este tipo de fenómenos...

En otras palabras, cuando analizamos los tipos de forma de gobierno -acá no solo es parlamentarismo o presidencialismo, sino también las otras dos versiones que hay de sistemas semipresidenciales-, usualmente se ha encontrado que una de las tres versiones semipresidenciales es la peor. Es decir, entre los otros tres sistemas no hay diferencias significativas cuando se habla de desarrollo humano, de democracia, de niveles de corrupción o del PIB. Este es un estudio que fue publicado en 2018, en el cual se analizaron distintos países.

Primero, no hay evidencia concluyente al respecto. Es importante destacar que parte de la literatura que cita el señor Klaus, por ejemplo, son un par de estudios antiguos que llegan hasta el 2002; es decir, han pasado más de veinte años desde eso.

Quizás, los datos cambien y nos muestren otra realidad, pero hasta ahora los resultados no son concluyentes. Y lo otro es que, además, es complejo ver si es que estos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

resultados son concluyentes, precisamente, por los inventos conceptuales que a veces uno ve.

Por ejemplo, una "dictadura presidencial". ¿Qué es eso? Las dictaduras presidenciales no existen. Lo que existe son las dictaduras. Los sistemas presidenciales y parlamentarios existen cuando hay un mínimo de democracia para que puedan funcionar como tal. Una dictadura presidencial puede significar cualquier cosa. Las dictaduras tienen congresos, tienen partidos, pero todos sabemos que los congresos y los partidos no funcionan en las dictaduras cómo funcionan en las democracias. Entonces, cuando se meten todos esos elementos en la misma bolsa, obviamente, se crean estas ilusiones de que los sistemas presidenciales, básicamente, son sinónimos de dictadura. Luego, eso me lleva a otra pregunta, mucho más significativa, y creo que este es el enfoque que ha tomado la comisión, que, incluso, en el supuesto que existiera una evidencia comparada contundente, respecto de que un sistema parlamentario es mejor en diversas áreas que el sistema presidencial, todavía persiste la duda, es decir, ¿esa es evidencia suficiente para decir que ese sistema va a resolver los problemas de Chile? Y creo que, en este caso, la respuesta también es no. Incluso, si esa evidencia existiera los problemas de Chile no se van a resolver cambiando a un sistema parlamentario.

El problema persiste porque tenemos partidos con problemas, fragmentados, inestables y en que no hay renovación. Y, además, el principal problema de los partidos políticos en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Chile es su desconexión con la ciudadanía, con la sociedad, con otro tipo de organizaciones.

¿Y por qué les hablo acerca la importancia los partidos? Porque cuando se habla de sistemas presidenciales se habla de ellos como si todos fueran iguales y, la verdad, es que no todos los sistemas presidenciales son iguales.

Partamos, por ejemplo, analizando sistemas presidenciales con partidos relativamente estables o decentes. Tenemos a Uruguay, Costa Rica y Chile -hasta hace poco tiempo-, países que tenían buenos rendimientos económicos y buenos indicadores de democracia. O sea, los partidos son clave en eso. Por eso creo que la Comisión va bien espectada respecto de dirigirse a centrar sus esfuerzos y a no caer en los errores que, quizás, cometió la Convención Constitucional, que trató de cambiar cosas donde, en el fondo, no radican los problemas. Por eso, respecto a la propuesta actual, que no tiene mucho que ver, valoro, por ejemplo, la inclusión del referendo derogatorio. Tiene que ver, en el fondo, de hacer que los partidos piensen en las preferencias ciudadanas antes de aprobar una ley y que le van a dar tiempo para que la gente se organice.

En cuanto al umbral del 5 por ciento creo que va en la dirección correcta. Sin embargo, no estoy totalmente convencido de cómo se va a implementar. Creo que Patricio Zapata algo mencionó, imagino que Sergio Toro también se referirá al respecto. Creo que debe seguirse con la discusión sobre la magnitud de los distritos para, en el fondo, reducir el número de partidos, si es que se va a utilizar listas

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

cerradas, etcétera. Pero también creo que es importante no solo hablar de fragmentación. Si tú tienes una fragmentación de seis o siete partidos, pero esos seis o siete partidos son estables en el tiempo, eso no es problemático. Ya tú puedes tener, cuatro grandes partidos en algún momento, pero si esos cuatro partidos están cambiando cada cinco años, eso, en el fondo, resta predictibilidad al sistema político y obviamente reduce los niveles de cooperación, incentiva al conflicto, incentiva el egoísmo entre los políticos y entre los partidos y eso, a nivel colectivo, no le hace bien. Entonces, no solo hay que pensar en cómo reducimos la fragmentación, sino en cómo hacemos que los partidos que resulten estén conectados con la sociedad.

Por último, me quiero referir a la buena señal que es repensar el uso de la acusación constitucional, porque está probado que las acusaciones constitucionales o acciones de *impeachment*, como se llaman en Estados Unidos, lo tienden a utilizar, por ejemplo, congresistas que son más extremista ideológicamente. En estos tres gráficos que ustedes ven, el gráfico horizontal -y con esto ya voy terminando- lo que muestra es, por ejemplo, quiénes son los congresistas más de derecha, que son los que están más cercanos a uno, y los más de izquierda, que son los que están cercanos a menos uno. Y quiénes tienden a presentar o a copatrocinar más acciones de *impeachment* en contra del Presidente, en contra de los funcionarios del gobierno central, nombrados por el presidente, o incluso en contra de jueces federales, tienden a ser congresistas que son extremistas ideológicamente.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Estos congresistas lo hacen porque presentar esas acciones es super barato y generan muchísima publicidad. En el fondo, atacar autoridades es algo que les reporta crédito a ellos mismos, no requiere mucho esfuerzo, requiere publicidad, requiere atacar autoridades, no requiere plantear un proyecto y, en el fondo, ellos toman una posición pública y esperan que la gente se alinee. Entonces, creo que restringir el uso de este tipo de acciones va en esa dirección, para limitar el impacto de este tipo de congresistas en Chile. Esta evidencia está en Estados Unidos. Con otro colega, Alejandro Olivares, encontramos algo de evidencia de que en Chile esto igual se estaría repitiendo. Me preocupa un poco -y con esto finalizo- de que falten mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre el Congreso, pensando en la figura del ministro coordinador. Creo que eso es una rigidez que es innecesaria, ya que además el ministro coordinador puede ser demasiado atractivo para que él o ella reciba este tipo de acusaciones. Creo que todos los gobiernos, tienen un ministro coordinador en las sombras, pero además se tiene la flexibilidad de moverlos o que se adapte a los distintos perfiles que el Presidente va a necesitar para lidiar con distintas situaciones.

Finalmente, como les decía, creo que puede resultar más sencillo arreglar la fragmentación que la estabilidad los partidos. Creo que la fragmentación es importante, pero hay que también ver cuáles son los mecanismos que inducen estabilidad y renovación a los partidos.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Lo otro, creo que hay que moderar la expectativa que el cambio constitucional puede tener sobre la relación partido-sociedad, porque eso creo que escapa a lo que puede hacer una nueva Constitución. Es un desafío más de los partidos y también de la gente y es el escenario donde estoy menos optimista.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchísimas gracias, señor Martínez.

Tiene la palabra nuestro último invitado, don Sergio Toro.

El señor **SERGIO TORO** (expositor).- Muchas gracias a la comisión por la invitación. Siempre es un placer estar con colegas que estimo mucho y que ahora son parte de la Comisión Experta.

Mi presentación va a salir de la discusión relacionada con el presidencialismo-parlamentarismo, sino que más bien va a estar centrada en la discusión sobre umbrales y coherencia partidaria. Esa va a ser mi presentación.

El año 2015, a propósito de ciertos movimientos populistas en Italia, se generó lo que se llamaba una comisión, que lo que buscaba dentro del sistema electoral era, precisamente, reducir la fragmentación y entregar mayor gobernabilidad. Lo que pasó ahí, básicamente, fue un cambio del sistema electoral, con sistemas electorales mixtos paralelos y con la idea de hacer un sistema más mayoritario que permitiera,

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

precisamente, reducir la fragmentación. A favor de eso votaron partidos de izquierda y de derecha: el famoso *rosatellum uno y rosatellum dos*, que implicó, básicamente, que de forma mecánica se redujera la fragmentación, pero también implicó la llegada de otros actores, cuestión que generó, básicamente, un descalabro en la izquierda y la aparición de un líder diferente a lo que estaban pensando ellos. Básicamente Berlusconi, en aquella época.

Entonces, hay que tener siempre presente en todo esto que en los diseños institucionales nadie sabe para quien trabaja. Eso para mí es muy relevante y por eso la comisión de expertos es una buena instancia, porque finalmente no hay objetivos políticos en ellos. Si bien cada uno representa a un partido político, un diseño institucional no se puede hacer con la calculadora abajo de la mesa, porque puede suceder que ocurra lo que ocurrió en Italia y otros lugares, donde se quería reducir la fragmentación para desviar a los partidos que estaban en ese rato emergiendo.

Eso como elemento introductorio.

Entonces, bueno, lo que traté de hacer es poner a prueba determinados puntos del diagnóstico que hizo la Comisión Experta, para que podamos entrar a la discusión.

Se ha aseverado mucho que ha aumentado la fragmentación, y eso es verdad. Ha aumentado, hay mucha evidencia al respecto. Aquí tomé un gráfico de Kenneth Bunker y yo lo hice a mano alzada: la actualización del 2021. Pero claramente hay una fragmentación mayor, incluso más grande que la de 1952. Es

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

decir, tanto el número efectivo de partidos en la legislatura -efectivos, no totales- como el número de partidos en las elecciones, ha subido considerablemente.

Ahora, la pregunta es ¿esto ha afectado la eficiencia legislativa? Lo que los datos entregan, utilizando el primer año del Presidente Boric y el primer año del Presidente Piñera, es que el total de las votaciones no ha aumentado los indicadores de aprobación o rechazo de las votaciones. Este es un dato muy importante, obviamente existen casuísticas que en algunos momentos hacen que nos desesperemos, pero cuando uno hace un análisis general de la información, uno puede darse cuenta que, en realidad, la cantidad de votaciones aprobadas y rechazadas se mantiene igual. De hecho, si uno va más atrás es más o menos lo mismo.

Entonces, no podemos aseverar esto, no hay evidencia para aseverar que ha aumentado la ineficiencia legislativa, a propósito de la fragmentación.

La otra aseveración es ¿ha disminuido la lealtad partidaria? Yo digo que esta disminución es parcial. Es decir, si nosotros lo observamos desde la perspectiva de los comités o bancadas uno puede encontrar, en términos de intensidad ideológica -que es un término de Sartori, que básicamente significa "lealtad partidaria"-, ciertos comités que en las votaciones actuales tienen una alta intensidad ideológica, es decir, una alta lealtad hacia sus partidos o bancadas.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Esto está ocurriendo en algunos partidos -que los vamos a mostrar después-, partidos que dentro del espectro ideológico o dentro del espectro de las relaciones dentro del Congreso, están generando algunas complicaciones, básicamente por una acción que ustedes ya tomaron: el transfuguismo, que para mí es el principal problema del comportamiento legislativo.

Entonces, pongamos a prueba algunos puntos.

En cuanto a la aseveración de que ha disminuido la coherencia partidaria a través del escaño, que es básicamente la cuestión relacionada con el transfuguismo, yo digo sí, ha disminuido, pero simplemente en los partidos de baja intensidad ideológica, no en aquellos con alta intensidad ideológica.

Yo aquí me tomé la libertad de hacer un listado, no sistematizado aún, de los parlamentarios que en el año 2022 se han cambiado de comité parlamentario o de partido, y lo que vamos a ver, básicamente, es que hay algunos parlamentarios que son particularmente de partidos que se disolvieron producto de la ley actual, como los del Partido Humanista u otros parlamentarios que se han cambiado de una bancada a otra.

Entonces, la gran pregunta es, si ha aumentado la fragmentación en Chile, pero la ineficiencia legislativa, ¿cuál es el problema?

Lo que ustedes logran observar aquí -este es el famoso indicador *ideal point*, que se ha utilizado mucho y que se también se utilizó en la Convención por plataforma Telar- son

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

grupos parlamentarios. Para mí es más importante entenderlo desde la perspectiva del comportamiento que simplemente observar la cantidad de partidos efectivos u observar la cantidad de partidos existentes.

En realidad, en el comportamiento parlamentario, durante el primer año, lo que se observa son grupos extremadamente cohesionados.

A ver, para entender: existen ciertos cortes, que son discrecionales, que yo logré observar. Pero si uno lo observa de esta manera, tenemos alrededor de cinco o seis conglomerados que actúan de manera específica en algunos casos, e inespecífica en otros.

Esto está mejor en una tabla, que es la siguiente.

Lo que pasa ahora, en términos de comportamiento parlamentario es entender finalmente que la clave es cómo se distribuye el comportamiento parlamentario dentro del hemiciclo con la cantidad de partidos que tenemos. Y uno puede observar que durante el primer año del Presidente Boric, por ejemplo, tenemos un número de diputados -cerca de sesenta- que han sido leales, básicamente de Revolución Democrática, Comunes y también del Partido Socialista el Partido Liberal y algunos del PPD.

Hay otros que son de partidos transaccionales, es decir, partidos que, básicamente, siempre están solicitando para la votación alguna acción, generalmente dirigida para el distrito.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Pero lo que no existía antes y que sí existe ahora de manera mucho más intensa, son los partidos con capacidad de chantaje, que, básicamente, es el Partido de la Gente, los independientes o exmilitantes, etcétera.

Después hay una oposición. Y obviamente una más extrema o más a la derecha.

Si uno lo piensa de esa manera, ustedes pueden ver en el lado izquierdo superior, esos son precisamente los parlamentarios que han generado más problemas. Es decir, aquí no hay un posicionamiento de izquierda a derecha, sino más bien posicionamientos estables, por un lado, e inestables, por el otro. Y ustedes pueden ver que generalmente aquellos parlamentarios que han cambiado de partido o bancada son precisamente los que tienen en jaque al presidencialismo o al ejecutivo particularmente.

En esta gráfica también vimos el primer año de Sebastián Piñera, donde finalmente los partidos con chantaje fueron muy pocos, básicamente hubo algunos radicales que iban y volvían, de acuerdo a los indicadores de corte de los puntos ideales.

Entonces, atendiendo a esa situación que se propone la Subcomisión de Sistema Político, yo celebro mucho que se esté pensando desde la perspectiva de los partidos. Han hecho un articulado relacionado con los partidos, básicamente de régimen electoral, pero también de conversión de votos en escaños. Se ha hablado del umbral del 5 por ciento y dejaron como entrever que van a colocar algo relacionado con el sistema electoral. Entonces, bueno, las preguntas son

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

fórmulas, magnitudes, qué tipo de listas y también, en términos de conducta parlamentaria, qué coherencia partidaria existirá a través del escaño.

Me voy a enfocar en esas. Hay hartito que hablar respecto de las otras, pero el tiempo no nos acompaña. Ya estamos todos cansados.

Entonces, algunos puntos generales a considerar. Para que un conjunto de reglas funcione con coherencia también debe existir claridad sobre cuándo los incentivos institucionales están enfocados en los individuos, es decir, en los candidatos o parlamentarios, y cuándo los incentivos colectivos son importantes en los partidos.

A mi juicio eso no se ha discutido. La reglamentación que existe, las reglas que existen, tienen una ambivalencia respecto cuando de cuándo tu apoyas a un candidato en particular o a un escaño particular, y cuando tú apoyas a un partido en particular. Las reglas de financiamiento son así, las reglas que someten al Congreso son así, a veces son del individuo, a veces son de los partidos, hay una ambivalencia ahí, y me imagino que lo importante para la Comisión Experta es precisamente definir dónde están los incentivos: si son a través de los candidatos o de los partidos.

La propuesta de la Subcomisión reconoce también, como importante, como candidaturas independientes los mecanismos que estipule la ley. Cabe señalar que toda la legislación actual considera a los independientes como actores electorales, es decir, toda la legislación que hoy existe

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

considera a los independientes como actores importantes dentro del sistema electoral, y eso es algo que también hay que revisar.

Bueno, ¿qué propone la Subcomisión de Sistema Político? Básicamente un umbral del 5 por ciento del voto total nacional. ¿Qué problemas veo respecto de ese umbral, así como está? Que particularmente los partidos con alta intensidad y con capacidad de coalición puedan quedar fuera. Por ejemplo, todos los partidos que ahora pertenecen al Frente Amplio. Obviamente los institucionalistas podrán decir "okey, pero las instituciones modifican las conductas". Sí, eso es verdad, pero siempre hay peligros que están relacionados con quién puede quedar fuera o quién no.

Hay otros partidos, que pueden ser de baja intensidad ideológica pero mucha captación electoral, que pueden quedar dentro. En el ejemplo que doy, y con los antecedentes que doy, el comité del Partido de la Gente va a quedar dentro.

Y que la cláusula de participación de los independientes - es decir, ustedes definen que van a participar los independientes- puede generar renuncias masivas de personas con caudales de votos distritales, dejando los partidos con problemas. Si dices okey, los independientes entran, un parlamentario que tenga alto caudal distrital y que pertenezca a un partido puede ir solo. Le va a costar más por el sistema electoral, etcétera, pero ahí hay un problema.

Entonces, ¿por qué colocar umbral de los partidos políticos, si también nuestro sistema se basa en pactos? O

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

sea, si uno ve, en términos de número efectivo de pactos, lo que subió el sistema electoral es a 4.01, el 2021 a 6.09.

¿Qué propongo? Creo que ocupar criterios de umbral de votación es importante, pero también es necesario agregar ciertas excepciones en base a criterios de representación; es decir, no solo umbrales de votación, sino que representación.

Si solo definimos un umbral de representación de los escaños, de ocho escaños, los partidos que entrarían en esta simulación -un poco trucha, porque es de 2021- serían varios más; Convergencia, por ejemplo, el Partido Demócrata Cristiano, RD, que tuvieron ocho más. El PPD hubiese estado ahí, tuvo siete, podría haber entrado a ocho.

Es decir, logras integrar dentro del umbral, con la excepción de integrar algunos partidos que sí son partidos criteriosos en el actuar, tal como lo vimos anteriormente.

Las fórmulas de reemplazo las voy a dejar porque son larguísimas.

También propone nuevo sistema electoral. La gran pregunta es: ¿son fórmulas? ¿magnitudes? ¿qué tipo de listas? Etcétera. Para mí también es importante pensar que, en la definición de sistemas electorales, tengamos claro cómo vamos a definir el sistema electoral para la Cámara y cómo vamos a definir el sistema electoral para la cámara de senadores.

No son lo mismo, porque los senadores no solo tienen la función de morigerar la discusión dentro del Congreso, sino también, en los presidencialismos, de controlar las aventuras ambiciosas de un Presidente.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Entonces, hay que mantener la fórmula proporcional con divisor; no creo mucho en los sistemas mixtos. El mantener el D'Hondt significa también magnitudes que deben ser más bajas y, por tanto, hay que generar un redistritaje. Pero también se puede mantener un distritaje actual y cambiar a otro tipo de fórmula, la fórmula imperiali, que premia las mayorías. Es decir, 1,5, que va premiando las mayorías y que, analizando eso, básicamente va agrupando representación en las mayorías.

En tipo de lista, soy muy amigo de la lista cerrada, pero, en realidad, lo que puede ocurrir es que sea muy difícil implementarla. Entonces, tenemos que mantener la lista cerrada y no bloqueada.

Aquí hay un punto, porque dicen, bueno, es una lista abierta. No. Técnicamente es una lista cerrada no bloqueada, porque el votante prefiere primero el pacto, después el partido y después el candidato; y la votación por el candidato es simplemente un orden de preferencia a la lista y un orden de preferencia al partido.

El problema es la regulación, es decir, a pesar de que el efecto mecánico del sistema electoral es de una lista cerrada no bloqueada -es decir, basada en partidos-, toda la regulación está hecha con la idea de una lista abierta. Ahí está el problema y el problema también de cómo nosotros transmitimos esto.

Por tanto, en tipo de lista, si quieren mantener piensen en que la regulación posterior tiene que estar relacionada con los partidos más que con el candidato. Por ejemplo, en las leyes de financiamiento de campaña, donde va mucho dinero al

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

candidato, piensen en los partidos; una forma de coordinar son los partidos. Esa es una discusión más grande.

En el Senado, atendiendo a la idea de la representación territorial, propongo magnitudes pares de dos y cuatro, dependiendo de la población, pero manteniendo los criterios de igualdad territorial y paridad. Mi fórmula es muy simple - y esto me lo pueden echar abajo cuando quieran-, es una fórmula mayoritaria simple plurinominal; es decir, para las magnitudes de dos debería resultar electa la primera mayoría de hombres y la primera mayoría de mujeres, y para magnitudes de cuatro debieran resultar electas las dos primeras mayorías de hombres y de mujeres.

Esta fórmula mayoritaria simple plurinominal tiene la capacidad de entender que dentro de las regiones pueden existir, con algunos criterios de control de los partidos -o no-, líderes partidarios que sean capaces no solo de morigerar a la Cámara de Diputados, sino que también de hacerle peso a una ambición presidencialista. Siempre tienen que haber personas que ayuden o que sean agentes de peso a las ambiciones presidencialistas. Si solo definen a nivel de partido, no hay gente de peso a las ambiciones presidencialistas, el Presidente puede arrancarse -no en el helicóptero, sino arrancarse en términos de política pública.

Entonces, lo que estoy proponiendo es básicamente circunscripciones senatoriales, como las que hoy existen, pero con escaños dos y cuatro -es decir, manteniendo dos a aquellos que son dos, y cuatro a los que son de tres-, y mantener más o menos la conformación de 52 parlamentarios.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Si no me toman en cuenta respecto de esta decisión, solo les pido que la circunscripción senatorial diez, del Biobío, tenga la cantidad de escaños que deba tener, porque en este minuto la cantidad es menor a La Araucanía siendo que la población es mayor. Eso fue precisamente por la división de Ñuble. En este minuto tiene tres, debiese tener cinco si es que se mantiene esto; piensen eso para que lo puedan colocar y corregir, aprovechando que está el profesor Martínez en Concepción.

El otro elemento importante en conductas parlamentarias es cuál es la coherencia partidaria a través del escaño; desde mi punto de vista, es una de las principales reformas para evitar personalismos. Aquí está el eje central de la propuesta de ustedes, la coherencia de la conducta partidaria a través del escaño.

Pero dentro del Congreso no existe solo una incoherencia, en realidad existen seis: el militante que renuncia o es expulsado del partido y se coordina con otra bancada; el militante que renuncia o es expulsado del partido y no se coordina con otra bancada, es decir, se mantiene independiente; el militante que renuncia o es expulsado y sigue en la bancada; el militante al que le disuelven el partido y es independiente; el militante al que le disuelven el partido y se coordina con otra bancada; el independiente que fue electo por una lista de un partido y se coordina con la otra bancada; y el independiente que fue electo como independiente y se coordina con bancada partidaria.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Les voy a mostrar el ejemplo -de nuevo casuístico- de lo que está ocurriendo ahora. Tenemos al militante que renuncia o es expulsado del partido y se coordina con otra bancada: Érika Olivera, desde RN independiente al comité del Partido de la Gente; Joanna Pérez, que era DC, ahora es independiente y se fue al Partido de la Gente, etcétera, etcétera. También se da en el Partido Republicano, que se va al comité del Partido de la Gente, etcétera. Esos son los que uno logra observar y que, en realidad, son los que tienen cierto descalabro en las composiciones del Congreso y de las mayorías.

Pero también existe el militante que renuncia o es expulsado del partido y no se coordina con otra bancada. Por ejemplo, Gonzalo de la Carrera era republicano, ahora es un independiente sin comité.

El militante que renuncia o es expulsado del partido y sigue en la bancada. Por ejemplo, la renuncia de Emilia Schneider a Comunes, pero sigue en la bancada de Frente Amplio, RD, Comunes, dice que va a ser Convergencia Social.

El militante al que le disuelven el partido y es independiente. Todos los militantes del Partido Humanista: Mónica Arce, que siguió a Pamela Jiles al Comité de Independientes, o la persona que era de Ciudadanos y se fue al Partido por la Democracia. Es decir, distintas líneas.

Y el militante al que le disuelven el partido y se coordina con otra bancada: el Partido Humanista, el Partido Ecologista Verde, Centro Unido; Francisco Pulgar, que se fue al Partido

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

de la Gente; o del Partido Conservador Cristiano, que ahora es Partido Social Cristiano.

Aquí hay un elemento relevante: no he visto en otros lugares -debe haber muchos casos- que, estando dentro del partido, hay partidos nuevos dentro del Congreso. El Partido de Acción Humanista es un partido que se formó con los parlamentarios dentro de eso, y ahora se le estipula como un partido dentro del Congreso. Eso es relevante. Eso es, para mí, incoherente total.

El independiente que fue electo por la lista de un partido y se coordina con otra bancada. Todos los independientes Comunes; aquí está el caso particular de Tomás Hirsch y Ana María Gazmuri, que fueron por Comunes, pero luego se asocian a un nuevo partido como Acción Humanista.

Y el independiente que fue electo como independiente y se coordina con bancada partidaria. Por ejemplo, el independiente Carlos Bianchi que se fue al Partido por la Democracia.

En consecuencia, es relevante entender que la coherencia partidaria a través del escaño debe existir a nivel de organización partidaria dentro del Congreso, es decir, partidos dentro del Congreso. Entonces, tan importante como el partido...

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Profesor, una cuestión reglamentaria: tengo que recabar el acuerdo para prorrogar la sesión por hasta 10 minutos más. ¿Les parece?

Muchas gracias.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

Perdón, Sergio.

El señor **SERGIO TORO** (expositor).- Tan importante como el partido es la organización vía bancada, y aquí lo que estoy proponiendo es básicamente generar una ley de bancadas. Esta es una lógica de parlamentarización dentro del presidencialismo, que actualmente solo es reglamentario, pero va generando estos problemas. Entonces, que organice las bancadas de acuerdo al origen electoral, que regule los ingresos y salidas los parlamentarios en bancadas, que coordine con partidos y que discuta votaciones y disciplinas.

En conclusión -aquí termino-, algunos elementos del debate: realizar acciones drásticas de reducción de número de partidos en un contexto de inestabilidad de las preferencias puede ser complicado; el umbral del cinco por ciento con aceptación de candidaturas independientes puede implicar que caudillos con fuerza electoral renuncien a partidos; y se sugiere colocar una cláusula de excepción de representación de ocho escaños y regular también los reemplazos.

Y para diputados, mantener fórmula proporcional. Pero, si quieren disminuir la fragmentación, un divisor imperiali sería importante.

La de senadores es a la que menos fe le tengo, pero sistemas mayoritarios plurinominales y mantener la coherencia de escaños vía bancada; pensar, finalmente, establecer dentro de la propuesta que se desarrolle una ley de bancada como corresponde y que no sea solamente a nivel reglamentario.

Muchas gracias.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchísimas gracias, profesor Toro.

La verdad es que ha sido intenso, un intercambio de opiniones muy enriquecedor para nosotros.

Nos quedan ocho minutos. No sé si alguno de los comisionados o comisionadas, eligiendo muy bien su pregunta y al cuestionado, quisiera hacer alguna pregunta. Yo estoy satisfecho, porque todos nosotros tenemos distintas opiniones, pero algo sabemos del tema, así que invito a quienes quieren hacer alguna pregunta.

Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto, después el comisionado Francisco Soto y luego la comisionada Natalia González.

Solo quiero recordarles que ya fue prorrogada la sesión y no puede volver a prorrogarse, es una cuestión reglamentaria y nos quedan ocho minutos.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Muy brevemente quiero agradecer a Guillermo y a Klaus por siempre desafiar las convicciones.

Pero mi pregunta va al profesor Sergio Toro, quiero preguntarle sobre la ley de bancadas porque me gusta esta idea de disciplina intrabancadas. ¿De qué modo pudiera la Constitución, una norma constitucional, eventualmente considerar eso?

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Juntemos las preguntas.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Entonces no voy a hacer las preguntas al señor Toro, sino que me voy a concentrar en Guillermo particularmente.

Tengo la impresión de que, para poder definir el cambio de sistema, resultan muy clave los últimos veinte años, donde se han hecho procesos de reemplazo que tienen una característica particular: los reemplazos se producen no porque vienen transitando de una dictadura a una democracia, sino producto de una crisis de legitimidad muy profunda.

En esos casos, que tú juntas con los procesos que se producen por tránsito de dictaduras a democracias, la tendencia es que no se generan cambios de sistemas políticos, no hay tránsitos de presidencialismo a parlamentarismo. Y creo que nosotros vivimos la experiencia acá, en concreto, en que la idea de transitar se ve -por los partidos políticos, por los distintos sectores- como algo muy agresivo y que sería un problema más para la crisis de credibilidad que tiene el sistema.

Eso el profesor Martínez lo planteó muy bien, no es solo un tema de cantidad de partidos, sino también la distancia que tiene la sociedad con los partidos. En eso creo que tomamos alguna medida, el capítulo que hicimos de participación y representación está orientado básicamente a eso también.

Leí tu último libro y profundizas mucho en la crisis de legitimidad. Entonces, quería preguntarte si eso para ti es un factor y -creo que la experiencia comparada es muy

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

contundente- justificaba el no transitar de un sistema tan drástico y más bien hacer reformas.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Gracias, Presidente. Por su intermedio, al profesor Martínez quiero preguntarle muy brevemente.

Él destaca como un elemento positivo la inclusión de la iniciativa derogatoria de norma. Me gustaría preguntarle si, a partir del texto que él vio, tiene algunas sugerencias que hacernos al respecto, si podemos mejorar esa propuesta, porque ha despertado también cierta inquietud, como usted también sabrá.

Y al profesor Toro, compartiendo con usted el valorar la pérdida del escaño por renuncia al partido o por expulsión, hay quienes se muestran más escépticos respecto de una propuesta que está ahí sobre órdenes de partidos. Me gustaría conocer su opinión en ese tema.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- La primera pregunta fue dirigida a Sergio, si puede contestar las dos preguntas que le hicieron.

Tiene la palabra.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

El señor **SERGIO TORO** (expositor).- El articulado que logré observar de la Comisión Experta establece la coherencia del partido con el escaño muy centrada los partidos. Es un problema, porque independientes en listas de partidos podrían verse zafados de esa ley. Por tanto, la coherencia debe existir entre el origen electoral y las bancadas, particularmente; es decir, que las bancadas tengan [...] el escaño.

Dentro de ese articulado, o en lo que ustedes ya tienen, yo colocaría o pensaría en eso, en los independientes que son parte de la lista y que son capaces de transfugarse a distintas bancadas. Finalmente votan coherentemente con las bancadas, ojo, no votan coherentemente con los partidos, y eso es súper relevante consignarlo.

Ahora se establece una orden de partido en situaciones particulares, excepcionales. Nuevamente, me preocupa básicamente porque, de nuevo, los parlamentarios no solo son militantes; hay parlamentarios que son independientes en listas de partidos, entonces ¿las órdenes del partido pueden funcionar para ellos? Me imagino que no. Entonces, de nuevo digo la coherencia que debe existir entre la lógica partidaria y la de bancada.

¿Hay alguna regulación comparada? Yo sé que, en Colombia, por ejemplo, hay una ley de bancadas que uno podría llegar a observar precisamente por la coherencia del origen electoral, los partidos y las bancadas para la actuación parlamentaria.

Yo no soy amigo -sé que hay varios colegas acá que sí lo son- de separar los partidos y prohibir los pactos. Creo, que

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

la coalición *ex ante* es importante, sobre todo, si van a colocar la elección parlamentaria en la segunda ronda.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias.

Tiene la palabra el señor Guillermo Larraín.

El señor **GUILLERMO LARRAÍN** (expositor).- Muchas gracias, señor Presidente.

Me preocupa un poco la forma cómo se estructuró este debate, en el sentido de que creo que buena parte, sino todo lo que dijo Patricio Zapata y lo que dijo Sergio Toro, y probablemente, buena parte de lo que dijo Christopher Martínez, se aplica a cualquier sistema.

Creo que es una cosa que debiera efectivamente tener un lugar de discusión y un nivel de intensidad del debate distinto de lo que hemos planteado, más bien, Klaus y yo, que fue comentado con pasión por Christopher, desde Concepción.

Me preocupa que no estemos dándole a ese debate, que es tan relevante, y que va a ocurrir probablemente una vez en nuestra vida, no va a pasar otra vez, al menos los que ya estamos cercanos a los 60 años, seguramente que nos toque una segunda vez, creo que es necesario darle más fuego a ese debate, sería importante que lo hicieran.

Sobre la pregunta específica del comisionado Francisco Soto, efectivamente hay mucha inercia, de eso creo que no hay ninguna duda, que hay mucha inercia en estas decisiones institucionales, ya que tiende a prevalecer lo que conocemos, las estructuras que conocemos, en parte porque están los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

intereses ya muy bien asentados en esas estructuras, intereses bueno e intereses malos.

Yo no conozco países parlamentarios que hayan estado discutiendo cómo presidencializarse, no los conozco; conozco sí debates en países presidenciales que se han preguntado si es que hay que o no moverse hacia un sistema parlamentario, y, los que han optado por la reforma, en lugar del cambio, han hecho una ensalada de no sé cómo describirla, pero creo que cuando uno ve el caso peruano y el caso argentino, ve un tipo de reforma que los llevó por un camino intermedio que lo dejó en ninguna parte.

En el caso argentino lo traigo a colación porque simplemente lo estuve conversando ayer con algunos colegas de allá. La idea del jefe de gobierno es una concesión que le hizo el Presidente Carlos Menem -lo dijo Eduardo Alemán cuando estuvo acá hace como dos semanas- una concesión que le hizo el Presidente Menem a los radicales, sabiendo que los radicales no iban a tener la fuerza para legislar la normativa que iba a regir al jefe de gabinete.

Ese señor se fue agotado con el espíritu de armar un pseudo semipresidencialismo, y nunca hubo la votación para dotar a ese jefe de gabinete de la legislación que le hubiera dado efectivamente lo que era el acuerdo constitucional del 94.

Me temo que si tratamos de irnos por un camino intermedio y creo que la figura del ministro coordinador me huele extrañamente parecida a esa cuestión, me parece que estamos flirteando con una situación intermedia que nos va a parecer

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7ª Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

17-04-23

que estamos mejorando las cosas, pero no creo que necesariamente lo estemos haciendo.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias.

Tiene la palabra el profesor Christopher Martínez.

¿Puede contestar la pregunta que le hizo la comisionada Natalia González?

El señor **CHRISTOPHER MARTÍNEZ** (expositor) [vía telemática].- Muchas gracias, señor Presidente.

Gracias a la comisionada Natalia González por escuchar mi pregunta, ya que yo mismo en algún momento estaba con esa duda, pero mirando, por ejemplo, el caso uruguayo y viendo cómo ha ocurrido, todo tiene que ver también con los requisitos en los tiempos en que esto debe operar, o sea, no es solo un revocatorio sobre qué tipo de leyes, por ejemplo, ¿cuánto es el período para recolectar firmas?, ¿cuál es el porcentaje del padrón que se necesita para recolectar? En el fondo que representa esa firma, y obviamente ¿en cuánto tiempo después de que la ley fue promulgada se puede efectuar?

Creo que esos elementos son centrales para que cumpla su objetivo, y en este escenario lo que se busca es que los partidos en el Congreso anticipen la preferencia del electorado y que también anticipen las preferencias de las organizaciones que puedan surgir del electorado.

En ese sentido, creo que va por el camino de reconectar los partidos y la política con la sociedad, por eso lo veo como

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S7<sup>a</sup> Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**17-04-23**

algo positivo y no debiera haber un riesgo de que algunos grupos exaltados o de gente bastante ferviente, que siempre las hay, puedan en el fondo apoderarse de este tipo de instancias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchísimas gracias a todos los expositores y a las comisionadas y los comisionados.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

*-Se levantó la sesión a las 18:13 horas.*

**MAURICIO CÉSPED MORA,**  
Coordinador de Redacción.