

Novedades

30/05/2023

Política

Sobre la Fragmentación del Congreso en Chile

09/05/2023

Internacional

La política exterior en el gobierno de Joe Biden

04/05/2023

Sociedad

20 años de Educación Media obligatoria: Breve historia de desafíos acumulados

12/04/2023

Política

Propuestas para una Constitución Laboral

04/04/2023

Política

Desafíos para un nuevo contrato social en Chile

28/03/2023

Política

Desempeño democrático, desconfianza y polarización como amenazas para un contrato social en Chile

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1442

Política

30/05/2023

Sobre la Fragmentación del Congreso en Chile¹

Alejandro Osorio Cortés²

1. Introducción

El sistema político ha ocupado parte importante en el debate por una nueva Constitución, tanto en los medios de comunicación como en la academia, toda vez que dicho sistema es el aspecto crucial del diseño orgánico del Estado.

El interés en esta materia se debe, también, a los problemas que le han sido identificados al actual sistema, tales como, por ejemplo, la necesidad de relegitimación de las instituciones involucradas; los quórum supra mayoritarios exigidos para adoptar parte importante de la legislación; la desigualdad en capacidades técnicas entre el poder legislativo y ejecutivo; la insuficiente cooperación entre ambos; la ausencia de salidas intermedias a conflictos entre los mismos; el sistema de nombramiento de diversas autoridades; las facultades de fiscalización del parlamento; así como, finalmente, la polarización y fragmentación que se han ampliado progresivamente durante las última década.

Si bien cada uno de estos problemas merece atención, será objeto del presente informe realizar una descripción y diagnóstico general sobre la actual fragmentación en el Congreso Nacional desde una perspectiva orgánica constitucional, dado que este fenómeno tiene consecuencias especialmente negativas para el proceso legislativo. Así bien, en el contexto del actual debate constitucional, analizar la fragmentación y sus efectos se presenta como una oportunidad única para esclarecer sus causas y sugerir alternativas de solución.

Conceptualmente, la fragmentación ha sido definida como "la dispersión del poder político entre variados partidos, grupos organizados y no organizados, figuras políticas independientes, entes gubernamentales y no gubernamentales. Esto implica que el poder ya no se encuentra contenido o centralizado en las instituciones clásicas, como los partidos políticos tradicionales"³. La situación chilena no está lejos de esa descripción: actualmente en el parlamento nacional tienen representación 21 partidos. Adicionalmente, 8 senadores y 36 diputados son independientes⁴.

¹ Este informe se realizó bajo la guía del investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Augusto Wiegand Cruz. Se agradecen también las contribuciones de Gonzalo García Pino y Sebastián Salazar Pizarro, para identificar puntos problemáticos en el sistema político. Agradezco también las sugerencias de Michelle Espinoza Andrade, quien me aconsejó en los aspectos formales de la escritura.

² Estudiante de Derecho, Universidad Alberto Hurtado. Pasante del Centro de Estudios del Desarrollo.

³ PILDES, H. (2021) p. 3.

⁴ Se considera a los parlamentarios tanto dentro como fuera de pacto. Referencia a 10 de marzo del 2023.

En este sentido, el escenario que estudiaremos ya era advertido por ARRIAGADA, en CIEPLAN, hace casi 40 años atrás: un sistema de multipartidismo extremo podía convertirse en una amenaza para la estabilidad política, incluso arriesgando llevar la democracia al colapso. ARRIAGADA, citando al cientista político italiano SARTORI, señalaba que idealmente un sistema político debiese contar con un máximo de 6 partidos⁵.

La siguiente contribución se divide en dos partes. En primer lugar, el presente informe pretende entregar una mirada panorámica de la situación actual de fragmentación, identificando sus causas y algunos de sus indeseable efectos. Luego, será menester la revisión de soluciones según el ante proyecto de la Comisión Experta, lo cual se hará en un segundo informe. En este sentido, los informes descritos pretenden entregar una síntesis sobre uno de los problemas más graves del sistema político nacional actual, sirviendo como insumo para el nuevo proceso constitucional.

2. Situación histórica de la fragmentación: evolución electoral

Un reciente artículo del Centro de Estudios Públicos describe con claridad cómo ha ido aumentando el número de partidos con representación en el parlamento a lo largo del tiempo: "de alrededor de 8 partidos en la primera década de 2000, la Cámara de Diputados actual cuenta con 20 partidos políticos y hay 11 partidos en formación que pueden ingresar formalmente o como pactos en las próximas elecciones⁶. De acuerdo con lo presentado por MASCAREÑO, autor del estudio, podemos hacer una revisión del avance de la fragmentación en las elecciones parlamentarias. En conformidad con dichos datos, es posible identificar, básicamente, dos etapas en este proceso: una primera, desde las elecciones de 1989 hasta las del 2013, donde se observa un avance moderado de la fragmentación; y, una segunda, a partir de las elecciones del año 2017, donde ella aumenta sustancialmente.

Veamos:

El Congreso elegido el año 1989 estuvo integrado por 7 partidos, agrupados en las coaliciones Concertación, Unidad para la Democracia, y Democracia y Progreso. Los congresistas independientes fueron 12 por la Concertación, 18 por Democracia y Progreso, siendo 7 los que estuvieron fuera de pacto.

En la elección de 1993 obtuvieron representación parlamentaria 7 partidos, todos miembros o bien de la coalición Unión por el Progreso de Chile o bien de la Concertación. Los independientes elegidos fueron 10 en lista de la Unión por el Progreso de Chile y uno en la de Concertación; 6 independientes fueron elegidos fuera de pacto.

En el año 1997 las elecciones parlamentarias llevaron 8 partidos al Congreso, en las coaliciones Concertación y Unión por Chile, existiendo 6 independientes en Unión por Chile y 9 fuera de pacto.

El Congreso del año 2001 logró cumplir con el número ideal de SARTORI, existiendo 6 partidos dentro de éste, con las coaliciones Alianza por Chile y Concertación. Habiendo a su vez, 9 independientes por la Alianza, 3 por la Concertación y 8 fuera de pacto.

⁵ ARRIAGADA, G. (1984) p. 186.

⁶ MASCAREÑO, A. et al (2022) p. 18.

En el caso de las elecciones del año 2005 el Congreso quedó compuesto por 7 partidos, agrupados en las coaliciones Alianza y Concertación; con la presencia de un diputado del PAR, fuera de coalición, 2 independientes por la Alianza, 2 por la Concertación y uno fuera de pacto.

Las elecciones del año 2009 llevaron 9 partidos al Congreso, agrupados en los conglomerados Coalición por el Cambio y Concertación (con Juntos Podemos). Dándose la presencia de 3 diputados por el PRI y un senador por el MAS fuera de las coaliciones mencionadas, 4 independientes por la Coalición por el Cambio, un independiente de la Concertación y 3 fuera de pacto.

Esta situación se mantuvo de manera similar hasta las elecciones del año 2013, cuando el Congreso estuvo compuesto por 10 partidos, agrupados en las coaliciones Alianza, Nueva Mayoría, y Si tú quieres, Chile cambia. Con 2 independientes por la Alianza, 5 por la Nueva Mayoría y 5 fuera de pacto. Esta fue la última elección previa a la reforma que eliminó el sistema binominal, algo de suma relevancia para comprender las raíces del asunto que convoca este informe.

En efecto, un hito en la historia de la fragmentación son las elecciones del año 2017 bajo el sistema D'Hondt, de naturaleza proporcional. Bajo este sistema resultaron elegidos 17 partidos, agrupados en las coaliciones Frente Amplio, Por Todo Chile, Coalición Regionalista Verde, La Fuerza de la Mayoría, Convergencia Democrática y Chile Vamos. Siendo elegidos 18 independientes dentro de pacto y 2 fuera por fuera de ellos.

Curiosamente, el resultado de esta elección cumplió con el número de SARTORI, sólo que en la cantidad de coaliciones que reunieron a los partidos. Como se puede ver, la fragmentación aumentó de manera considerable tras la reforma electoral y se dio lugar a una presencia fuerte de independientes.

De esta forma llegamos al periodo legislativo actual, que comenzó con las elecciones del año 2021, las cuales resultaron en 21 partidos políticos con presencia en el Congreso, agrupados en las coaliciones Apruebo Dignidad, Nuevo Pacto Social, Chile Podemos Más y Frente Social Cristiano, además de los pactos Dignidad Ahora, Independientes Unidos con el Partido Ecologista Verde y Partido de la Gente. Por otro lado, la presencia de independientes consistió en 41 dentro y 3 fuera de pacto. Esta última elección representa la mayor expresión del fenómeno de la fragmentación en el Congreso, con un altísimo número de partidos e independientes.

Por otro lado, es necesario señalar que los párrafos anteriores sólo han enumerado el número de partidos por los cuales se presentaban los congresistas al momento de ser elegidos como parlamentarios, sin dar cuenta de renunciaciones posteriores con el objeto de inscribirse en otro partido o mantenerse como independiente. En este sentido, cabe destacar la percepción cultural existente que entiende, como ejemplos de libertad a los congresistas que renuncian al partido que los llevó a su escaño, percibiéndolos como individuos que pelean contra la injusticia de los partidos del *establishment*⁷. Una percepción similar se tiene sobre los parlamentarios que votan sin seguir los lineamientos del partido al que pertenecen⁸.

Ambas situaciones invitan a pensar sobre la insuficiencia tanto de herramientas legales para mantener la disciplina partidaria, como de normas que desincentiven la renuncia al partido. Del mismo modo, se deben

⁷ Véase a AVENDAÑO, O y ESCUDERO, M.C en "Políticos contra los partidos. Experiencias anti partidos en Chile 1989-2017" (2022).

⁸ Este fenómeno se le conoce como el de los "díscolos".

considerar factores extra-jurídicos que llevan a tantos integrantes del legislativo a actuar de este modo, dado que la raíz del asunto pareciera ser no solo de carácter normativo, sino que involucra, además, aspectos sociales y culturales⁹.

3. Causas de la fragmentación

Entre las causas de la fragmentación, cabe mencionar, en primer lugar, la falta de la correspondiente regulación constitucional expresa de los partidos políticos. Al respecto, SÁNCHEZ y FIGUEROA afirman que ello “dificulta la conformación de alianzas de gobierno estables, propende a las candidaturas independientes, abre camino a tendencias populistas y socava la competitividad programática e ideológica en los procesos electorales”¹⁰. Aún más, en relación con la regulación legal de los partidos, CORREA sostiene que las exigencias laxas para formarlos es un factor que contribuye al fenómeno en estudio¹¹.

Por otro lado, la legislación electoral también ha contribuido sustantivamente a este fenómeno. Si bien existe consenso en que el sistema electoral binominal tenía graves deficiencias y que, por lo tanto, debía ser reformado, aquel sistema, a diferencia del actual, servía como un “dique de contención”, debido a que provocaba un comportamiento homogéneo entre los partidos y forzaba a generar coaliciones¹².

En este sentido, ha sido destacado por JOIGNANT, que el sistema electoral actual no cuenta con mecanismos que moderen la fragmentación, tales como un porcentaje mínimo de votos para ingresar al parlamento y votación o pérdida del escaño de quien renuncia al partido durante su mandato¹³. FUENTES también realiza una crítica similar al sistema electoral¹⁴, señalando que produce desestabilidad, debido a la fragmentación del modelo multipartidista.

Cabe mencionar que, entre otros factores, también contribuyen a la fragmentación la falta de control vertical del público sobre los partidos¹⁵; el individualismo en la formación de las listas electorales y la política de las identidades llevada al extremo¹⁶; el bajo grado programático y desconexión con el electorado¹⁷; y el fomento de las candidaturas independientes¹⁸. Estos últimos conceptos nos aproximan a las causas culturales de la fragmentación. Como podemos apreciar, existen razones de diversa naturaleza, no sólo se encuentran en lo constitucional o legal.

Finalmente, también es posible plantearse la pregunta acerca de cómo percibe la población que vota por un congresista que pertenece a un determinado partido, el hecho de que éste durante el transcurso de su mandato renuncia a éste o se adhiere a otro, ya que al realizar esto, puede que el parlamentario deje de representar la ideología de los votantes que lo llevaron a su escaño.

Habiendo visto algunas causas de la fragmentación, corresponde entrar ahora a conocer los problemas que se originan por ella.

⁹ NEGRETTO, G. (2022).

¹⁰ SÁNCHEZ, L y FIGUEROA, P. (2022) p. 65

¹¹ ALVARADO, C. remite a CORREA, R. (2022) p. 193.

¹² NEGRETTO, G. (2022).

¹³ JOIGNANT, A. (2022).

¹⁴ FUENTES, C. (2022) p. 155.

¹⁵ LUNA, J. P. (2016).

¹⁶ CHARLÍN, I. remite a FIGUEROA, P. (2022).

¹⁷ Id. remite a SIMON, J. (2022).

¹⁸ Id. remite a LANDA, R. (2022).

4. Problemas de la fragmentación

Es cierto que algunos especialistas como BERGSEN han argumentado que la fragmentación debiese ser vista como un complemento para un mercado político competitivo, resultando, además, en parlamentos con una mejor representación para los diferentes grupos sociales en los países europeos. Así, este autor afirma que la fragmentación no debe evitarse, sino que gestionarse de una mejor manera, citando el ejemplo de Países Bajos, donde sí funcionaría un sistema político altamente fragmentado¹⁹. Sin embargo, nuestra aproximación difiere de la antes mencionada. Por una parte, una alta fragmentación no necesariamente significa una mejor representación de todos los grupos sociales; por otro, tampoco los principios de la libre competencia son apropiados para un sistema político, pues las elecciones no pueden asimilarse normativamente a un “mercado de partidos” para escoger.

En este sentido, la opinión mayoritaria, tanto de especialistas de centros de estudios como de académicos universitarios nacionales, sostiene que la fragmentación debe ser evitada, porque produce problemas al interior del sistema político y afecta los procesos que se realizan en éste. A continuación revisaremos algunas opiniones sobre aquello.

FONTAINE señala que bajo un sistema multipartidista que no cuenta con incentivos para formar coaliciones se produce parálisis legislativa, en especial cuando los presidentes se encuentran con minorías en el Congreso²⁰. Similar es lo comentado por ALVARADO²¹, quién recalca que el actual sistema electoral, al facilitar la fragmentación, ha bloqueado el sistema político.

Para GONZÁLEZ, la fragmentación no contribuye a la gobernabilidad ni a una colaboración fluida entre el poder Ejecutivo y el Legislativo²², porque la atomización de los partidos complejiza la labor de un gobierno para alcanzar acuerdos. SÁNCHEZ, comparte el mismo diagnóstico negativo sobre el asunto en comento, señalando que la fragmentación impide llegar a grandes acuerdos dentro del Congreso²³. El Presidente Ricardo LAGOS, también sostiene que el actual sistema electoral provoca dispersión de las fuerzas políticas, afectando de esta manera la gobernabilidad²⁴.

De acuerdo con REPETTO, la fragmentación significa que el gobierno de turno debe enfrentar a múltiples oposiciones en vez de una sola. Además, en este contexto, estas tienden a entorpecen el trabajo legislativo a través de un uso inapropiado de sus facultades de control²⁵.

Sobre el punto del mercado competitivo que sostiene que la fragmentación beneficiaría a los variados grupos sociales, podemos decir que, según la encuesta CEP N° 88, sólo un 24% de la población se identifica con un partido político²⁶. Dado que ya existe una alta cantidad de éstos, la idea de que un amplio número de partidos funciona por sí solo en beneficio de los intereses de la diversidad de la ciudadanía es poco plausible, al menos para el caso chileno. Esto es respaldado por ESCUDERO en el recientemente

¹⁹ BERGSEN, P. (2019).

²⁰ FONTAINE, A. (2021) p. 20.

²¹ ALVARADO, C. (2022) p. 193.

²² GONZÁLEZ, N. (2022) p. 32.

²³ SÁNCHEZ, L. (2023).

²⁴ LAGOS, R. (2022) p. 109.

²⁵ REPETTO, A. (2022).

²⁶ CEP (2023).

publicado libro del Centro de Estudios del Desarrollo sobre partidos políticos²⁷, quien señala que “la generación de nuevos partidos no mejora la opinión sobre la capacidad de los partidos para representar”, porque estos “...no logran articular la identificación ideológica con la oferta de políticas públicas o visión de país”²⁸.

A la luz de estos comentarios, es posible afirmar que la fragmentación provoca un problema para la representación y la gobernabilidad, en lo que dice relación con el sistema político. Sobre la gobernabilidad, la existencia de múltiples partidos sin incentivos para formar coaliciones atomiza las fuerzas políticas y crea una parálisis legislativa. Por otro lado, la cultura política tendiente al individualismo, que premia a los parlamentarios “díscolos” y a las medidas clientelistas, también es un factor negativo ligado a la fragmentación y la regulación -o falta de ésta- que la habilita. Por lo demás, la existencia de un excesivo número de partidos e independientes en el Parlamento tampoco permite asegurar una mayor identificación de la ciudadanía con estos.

5. Conclusión

A modo de cierre podemos comentar las siguientes conclusiones. En primer cabe recalcar que el fenómeno de la fragmentación política en el Congreso Nacional ha ido en incremento durante los últimos procesos electorarios del país. Esto se debe a una serie de factores; las raíces de la fragmentación son de variada naturaleza y origen. Principalmente, ellas se encuentran tanto en la ausencia de una adecuada regulación constitucional de los partidos políticos como en el actual sistema electoral con un sistema proporcional estricto sin mecanismos de moderación, junto con la falta de controles en los partidos para mantener la disciplina interna. A esto se suma una serie de fenómenos sociales ajenos al derecho que afectan a los partidos.

Nos encontramos, así, frente a un problema multidimensional que ha demostrado tener efectos negativos en la representación de la ciudadanía, la gobernabilidad y los procesos legislativos. Ciertamente este no puede ser solucionado sólo con el establecer una determinada norma constitucional o regulación electoral; pues, como se dice coloquialmente, no existe una “bala de plata” para el fin de la fragmentación.

Resulta interesante constatar el amplio consenso existente entre sectores conservadores y progresistas de la academia sobre los efectos perniciosos de la fragmentación. De esta manera, se puede afirmar que la fragmentación es un problema concreto para el sistema político nacional y no una tesis planteada por un determinado segmento en mérito de sus intereses. Se presenta así, un desafío de gran tamaño para quienes integren los organismos responsables de la continuación del proceso constitucional y, en específico, para quienes diseñen el sistema político.

Las posibles soluciones que pueden aplicarse, según lo aprobado en general por la Comisión Experta, serán comentadas en la segunda parte de este informe.

²⁷ ESCUDERO, M.C (2022) p. 23.

²⁸ Id.

Bibliografía

Arriagada, G. (1984). Colección Estudios CIEPLAN N°15. CIEPLAN. <http://www.cieplan.org/coleccion-estudios-cieplan-no-15/>

Avendaño, O & Escudero, M.C (2022). Políticos contra los partidos. Experiencias antipartidos en Chile 1989-2017. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, Vol 13, No 1. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-21502022000100127&script=sci_arttext

Bakit, M. (2022). Entrevista a Alfredo Joignant. El Mercurio. <https://digital.elmercurio.com/2022/12/11/R/OF478PML/light?qt=040001>

Bergsen, P. (2019). Don't be afraid of political fragmentation. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2019/12/dont-be-afraid-political-fragmentation>

Charlín, I. (2022). Quince partidos constituidos y diez en formación: Alta fragmentación amenaza la gobernabilidad. La Discusión. <https://www.ladiscusion.cl/quince-partidos-constituidos-y-diez-en-formacion/> (Utilizado para la cita de Figueroa)

Charlín, I. (2022). Sistema electoral en la mira: ¿La alta fragmentación contribuye a la falta de gobernabilidad? La Discusión. <https://www.ladiscusion.cl/sistema-electoral-la-alta-fragmentacion-contribuye/> (Utilizado para la cita de Simon y Landa)

Cisternas, M. L. (2022). Entrevista a Gabriel Negretto. Diario U Chile. <https://radio.uchile.cl/2022/12/18/gabriel-negretto-politologo-es-improbable-que-los-propios-partidos-quieran-contener-la-fragmentacion-porque-es-como-escupir-al-cielo/>

Encuesta opinión pública CEP N.º 88. (s.f.). CEP. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200213/20200213132436/88_opinion_publica.pdf

Fontaine, A. (2021). La pregunta por el régimen político. Fondo de Cultura Económica.

García Huidobro, L. E., & Sierra, L. (Eds.). (2022). Diez miradas sobre el sistema de gobierno. Hueders. (Utilizado para las citas de Alvarado, Correa, Fuentes, González y Lagos)

Luna, J. P. (2016). Delegative democracy revisited: Chile's crisis of representation. Journal of Democracy, 27(2), 84-97. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/delegative-democracy-revisited-chiles-crisis-of-representation/>

Mascareño, A. (2022). Polarización y fragmentación en la Cámara de Diputados: El escenario del Acuerdo por Chile. Puntos de Referencia, CEP. <https://www.cepchile.cl/investigacion/polarizacion-y-fragmentacion-camara-diputados-escenario-del-acuerdo-por-chile/>

Ojeda, J. M. (2023). Entrevista a Leslie Sánchez. La Tercera. <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/leslie-sanchez-experta-del-ppd-hay-que-lograr-una-constitucion-que-evite-la-fragmentacion-politica/547GKO3BXBBK5KHMDP6N75VTYM/>

Pérez, C., & Rivas, C. (Eds.). (2022). Partidos políticos en Chile: Aportes y propuestas para su fortalecimiento y modernización. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). (Utilizado para las citas de Sánchez y Escudero)

Pildes, R. (2021). Political fragmentation in democracies of the west. Law NYU. <https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/Colloquium%20Paper%20Political%20Fragmentation%209-22%28Autosaved%29.pdf>

Repetto, A. (2022) La política. [Columna]. El Mercurio. <https://noticias.uai.cl/columna/la-politica/>