

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 703, AGOSTO 2024

POLÍTICA Y DERECHO

Umbrales electorales y fragmentación parlamentaria: mito y realidad

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO, TRINIDAD PACAREU Y
ARIADNA CHUAQUI



RESUMEN

- El documento presenta un análisis comprensivo sobre la discusión que se ha desarrollado en Chile sobre la introducción de umbrales electorales legales y evalúa los posibles beneficios, limitaciones y riesgos que este mecanismo ofrece para el funcionamiento del sistema electoral.
- La creciente fragmentación parlamentaria es sindicada como uno de los principales problemas del régimen político chileno. Este problema se atribuye principalmente a un sistema electoral que no promueve la gobernabilidad política y a partidos que carecen de disciplina interna, tienen vínculos débiles con la sociedad civil y carecen de un anclaje programático sólido.
- Frente a este fenómeno, se ha propuesto la introducción de umbrales legales como una alternativa para reducir la fragmentación partidaria al interior del Congreso Nacional. Se sostiene que este mecanismo incentivaría a los partidos a formar mayorías legislativas, contribuyendo a la gobernabilidad democrática. En particular, actualmente se encuentran en discusión ante el Congreso Nacional dos proyectos de reforma constitucional para introducir un umbral legal de acceso a la Cámara de Diputados (Boletines N°s 16.580-07 y 16.820-07).
- El documento ofrece cuatro consideraciones al evaluar la idoneidad de este mecanismo electoral para hacer frente a la fragmentación parlamentaria. Primero, se advierte sobre la dificultad de abordar la fragmentación parlamentaria a través de umbrales legales, ya que el origen de este fenómeno es multicausal y no es atribuible exclusivamente al sistema electoral proporcional.
- También se proporciona un análisis del diseño de los umbrales electorales legales en 53 países, del que se desprende que la experiencia comparada comúnmente utilizada para justificar la introducción de umbrales legales no es fácilmente extrapolable a la realidad chilena. Ella evidencia diferencias significativas con el caso chileno y una importante heterogeneidad en su diseño.
- En tercer lugar, el establecimiento de umbrales legales introduce una complejidad adicional a un sistema electoral ya sumamente complicado, lo que podría impactar en la legitimidad del sistema electoral y la confianza que la ciudadanía le asigna.
- Se advierte finalmente que existen ciertos aspectos de diseño de las propuestas que deben ser revisados, ya que podrían traer aparejado problemas que no han sido suficientemente ponderados.

Palabras clave: umbrales electorales legales, sistema electoral, fragmentación parlamentaria, sistema político, partidos políticos.

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO es investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Email: egarciahuidobro@cepchile.cl.

TRINIDAD PACAREU es investigadora asistente del Centro de Estudios Públicos. Email: tpacareu@cepchile.cl.

ARIADNA CHUAQUI es investigadora asistente del Centro de Estudios Públicos. Email: achuaqui@cepchile.cl.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por José Francisco García y Sebastián Izquierdo a una versión preliminar de este documento. También agradecen a Alejandro Miranda, Marcelo Alvarado y Karin Brandau por su contribución en la investigación realizada para su elaboración.

1.

INTRODUCCIÓN

En la última década, el régimen político chileno evidencia un pronunciado problema de gobernabilidad. En este sentido, existe un creciente consenso político que las causas del mal funcionamiento del sistema político chileno se encontrarían principalmente en un sistema electoral que no contribuye a la gobernabilidad política y en partidos sin disciplina, con vínculos débiles con la sociedad civil y sin anclaje programático.¹ Las condiciones de bloqueo en el régimen político estarían así estructuralmente garantizadas, sobre todo ante la creciente fragmentación parlamentaria que se atribuye a la reforma electoral que en 2015 sustituyó el sistema binominal por uno de carácter proporcional.

Frente a esta realidad, en los últimos años se han propuesto diversas medidas para hacer frente al deterioro en la gobernabilidad política y, específicamente, al problema de la fragmentación. Una medida que parece generar cada vez más consenso en círculos académicos y políticos es la introducción de umbrales electorales legales para limitar el acceso a la representación parlamentaria solo a aquellos partidos políticos que obtengan un determinado porcentaje de votos o número de escaños en la respectiva elección de las cámaras legislativas. Así al menos lo sugieren los últimos dos procesos constituyentes: en la Convención Constitucional se presentaron diversas iniciativas que buscaban establecer umbrales electorales formales, mientras que la Comisión Experta incorporó tempranamente en su propuesta constitucional una regla en este sentido, que fue mantenida casi sin modificaciones por el Consejo Constitucional. También lo sugieren dos proyectos de reforma constitucional presentados en la Cámara de Diputados y el Senado en los primeros meses de 2024 (Boletín N° 16.580-07; Boletín N° 16.820-07). Mientras el primero replica la propuesta constitucional de 2023 al establecer un umbral electoral de carácter nacional que limita la representación parlamentaria en la Cámara de Diputados únicamente a los partidos que obtengan más de un 5% de los votos o elijan al menos a 8 parlamentarios, el proyecto presentado en el Senado condiciona esta distribución de escaños a un umbral del 7% de los votos.

Existe un creciente consenso político que las causas del mal funcionamiento del sistema político chileno se encontrarían principalmente en un sistema electoral que no contribuye a la gobernabilidad política y en partidos sin disciplina, con vínculos débiles con la sociedad civil y sin anclaje programático.

¹ Por ejemplo, ver diagnóstico proporcionado por algunos de los integrantes de la Comisión Experta en Iniciativa de Norma Constitucional N° 5 de fecha 30 de marzo de 2023.

Todas estas propuestas comparten, además, un lineamiento de reforma común: el establecimiento de umbrales electorales legales sería un mecanismo idóneo para abordar el fenómeno de la fragmentación partidaria al interior del Congreso. En su justificación se sugiere también que la utilización de esta medida es común a nivel comparado, lo que lleva a muchas de las iniciativas propuestas a replicar las reglas adoptadas por los sistemas electorales de algunos países en que se sugiere que esta medida habría tenido efectos para contrarrestar la fragmentación partidaria.

Buscando contribuir con la discusión que actualmente tiene lugar en la Cámara de Diputados y el Senado, este documento ofrece un análisis comprensivo sobre la discusión de umbrales electorales legales que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos años, evaluando los posibles beneficios, limitaciones y riesgos que esta alternativa presenta en un contexto de fragmentación parlamentaria y crisis de gobernabilidad. En ello, sugerimos que cualquiera sea la evaluación que se tenga sobre el diseño específico propuesto por ambos proyectos de reforma constitucional y con independencia si se acepta o no que los umbrales electorales son un mecanismo idóneo para enfrentar la fragmentación del sistema de partidos políticos, debe reconocerse que su establecimiento solo permitiría corregir las consecuencias de este fenómeno y no sus causas, muchas de las cuales probablemente subsistirían de implementarse tal medida. Nuestro análisis sugiere además la necesidad de abordar esta discusión considerando las particularidades y complejidades del sistema electoral chileno, el que evidencia diferencias significativas con otros países cuyos diseños electorales recurren a los umbrales para corregir los efectos de los sistemas proporcionales. Para retratar esto último, ofrecemos un análisis comparativo de la utilización de umbrales electorales legales en 53 países, en los que se evidencia una importante heterogeneidad en el diseño de sus sistemas electorales que dificulta seriamente la posibilidad de extrapolar estas experiencias a la realidad chilena. Esta comparación también demuestra que este es un mecanismo más común en democracias parlamentarias que presidenciales y que su utilización —a diferencia del caso chileno— coincide con la existencia de sistemas proporcionales o mixtos estructurados en torno a listas bloqueadas.

Con independencia si se acepta o no que los umbrales electorales son un mecanismo idóneo para enfrentar la fragmentación del sistema de partidos políticos, debe reconocerse que su establecimiento solo permitiría corregir las consecuencias de este fenómeno y no sus causas.

Con este propósito, el documento se divide en cuatro partes. Comenzamos ofreciendo un breve diagnóstico sobre las causas de la creciente fragmentación parlamentaria, entre las cuales se destaca

la adopción de un sistema electoral proporcional en 2015, que habría propiciado la multiplicación de nuevos partidos políticos y habría impactado negativamente en la gobernabilidad del sistema político. A continuación se define qué comprende el concepto de umbral electoral y se ofrece una distinción entre umbrales naturales y legales, explicando cómo ambos limitan el acceso de los partidos políticos a la representación parlamentaria. Posteriormente se analiza la discusión que se ha dado en Chile en torno al establecimiento de umbrales electorales legales, distinguiendo las justificaciones ofrecidas antes y después de la reforma electoral de 2015. En esta última etapa, se detallan las discusiones desarrolladas ante la Convención Constitucional y la Comisión Experta, así como las propuestas que actualmente se discuten en la Cámara de Diputados y el Senado.

Luego de situar conceptualmente la discusión sobre umbrales legales y las propuestas existentes, se ofrecen cuatro consideraciones que invitan a abordar este debate más detenidamente. Primero, sugerimos que la fragmentación parlamentaria no es necesaria ni exclusivamente atribuible al establecimiento de un sistema electoral proporcional, sino que responde a un fenómeno multicausal. Segundo, señalamos que la experiencia comparada de 53 países analizados sugiere que la inclusión de umbrales legales no es fácilmente extrapolable a la realidad nacional, sino que debe tener en cuenta la heterogeneidad que se evidencia en el diseño de este mecanismo y la multiplicidad de factores con que cada sistema electoral condiciona el acceso a la representación parlamentaria. Tercero, advertimos que la inclusión de umbrales electorales arriesga complejizar aún más el ya complicado sistema electoral chileno, con los consiguientes problemas de legitimidad que ello podría producir para el sistema democrático. Cuarto, consideramos diversos vacíos o errores de diseño de las dos propuestas de reforma constitucional que actualmente están siendo discutidas y exponemos algunas interrogantes o consecuencias no buscadas que podrían seguirse de su implementación.

Concluimos nuestro análisis sugiriendo que una posible alternativa de reforma a considerar para hacer frente a la fragmentación parlamentaria es la eliminación de los pactos electorales, lo que simplificaría el sistema electoral, contribuiría a la diferenciación y competencia programática entre partidos políticos, y forzaría a los de menor tamaño a aliarse estratégicamente con el fin de superar el mayor umbral natural que resultaría en cada distrito.

2.

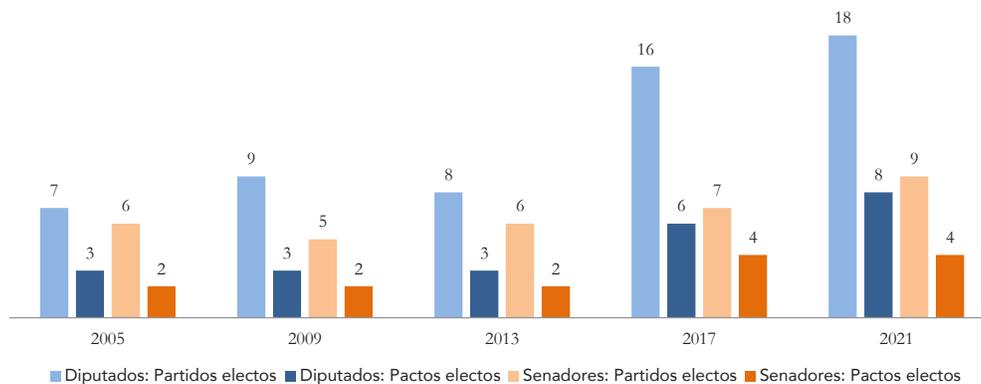
DIAGNOSTICANDO EL PROBLEMA: FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Una de las principales debilidades que suele atribuirse al régimen político chileno es la creciente fragmentación del sistema de partidos políticos, lo que se traduce en una atomización de la representación al interior del Congreso Nacional. Este fenómeno no es exclusivo de la realidad política chilena, ya

que muchas democracias en todo el mundo también evidencian una creciente proliferación de nuevos partidos políticos (Best 2013; Golosov 2017). Chaisty, Cheeseman y Power (2018, 2) señalan que el promedio de partidos políticos en democracias competitivas en 1974 era de 2,94, en 1995 de 3,53 y en 2005 de 3,83.

Como se observa en la Figura 1, entre 2013 y 2017 se produjo en Chile un importante aumento en la cantidad de partidos con representación parlamentaria: si en las elecciones de 2013 solo ocho partidos lograron obtener escaños en la Cámara de Diputados, en 2017 esta cantidad se duplicó a 16. Este hecho coincide con la reforma electoral del 2015, la cual fue puesta en práctica por primera vez en esta segunda elección parlamentaria.

FIGURA 1. Cantidad de partidos y pactos electos en elecciones parlamentarias (2005-2021)²



NOTA 1. No se consideran listas de independientes ni candidatos independientes.

NOTA 2. La renovación es total en la elección de diputados y parcial en la de senadores (mitad de las circunscripciones llevan a cabo elecciones).

FUENTE. Elaboración propia en base a datos de Servel (s/f).

La reforma de 2015 puso fin al sistema binominal en Chile, ampliamente criticado por imponer un orden político en el que dos grandes pactos, la Alianza por Chile/Chile Vamos y la Concertación/Nueva Mayoría, se disputaban la mayoría electoral (Luna y Altman 2011; Gamboa y Toro 2022).³ Este sistema establecía un umbral electoral natural excesivamente alto, excluyendo a los partidos que no formaban pactos, incluso si lograban cerca de un tercio de los votos en algunos distritos o circunscripciones senatoriales (Fuentes 1993; Fernández 1995; Duval 2006; Nogueira 2007; Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno 2008; Mensaje Ley N° 20.840).⁴ La reforma de 2015, en

² Debe reconocerse que un mejor indicador para medir fragmentación es el número efectivo de partidos, el cual considera no solo la cantidad de partidos con representación parlamentaria sino además su tamaño relativo (Laakso y Taagepera 1979). No obstante, para efectos de nuestro análisis, consideramos que la cantidad de partidos es una medida suficiente para evidenciar fragmentación electoral.

³ Desde la vuelta a la democracia hasta la última elección parlamentaria bajo el sistema binominal de 2013, la Alianza por Chile/Chile Vamos y la Concertación/Nueva Mayoría se adjudicaron conjuntamente 98% de los diputados y 99% de los senadores electos (Gamboa y Toro 2022).

⁴ Hacemos presente que hay autores que consideran que, a pesar de los cambios en el sistema electoral llevado a cabo por la dictadura, la representación y las preferencias electorales no se vieron alteradas y mostraron continuidades con las elecciones anteriores al golpe de Estado de 1973 (véase Valenzuela y Scully 1997).

cambio, estableció un sistema de representación proporcional semejante al existente bajo la Constitución de 1925, lo que incentivó la formación de nuevos partidos de menor tamaño y facilitó su entrada a la representación parlamentaria. Se constituyeron nuevos partidos como Revolución Democrática, Convergencia Social o el Partido Liberal en la izquierda, y Evolución Política (Evópoli) en la derecha (Bunker 2018; Pino 2022). Además, se formaron nuevas coaliciones políticas para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017, rompiendo la estabilidad electoral artificialmente producida por las restricciones que establecía el sistema binominal.

Ahora bien, es importante notar que la reforma no solo sustituyó el sistema binominal por uno proporcional. También aumentó la magnitud de los distritos electorales, es decir, incrementó la cantidad de escaños en competencia por distrito y circunscripción dependiendo de la población: de dos a entre tres y ocho en los distritos electorales de diputados, y de dos a entre dos y cinco en las circunscripciones senatoriales. Así, si antes un partido o pacto debía obtener por lo menos 25% de los votos para acceder a un escaño en la Cámara, desde el 2017 solo necesita entre 18,8% y 8,3%, dependiendo de la magnitud del distrito en que compete.⁵

Adicionalmente, se introdujeron dos cambios a los requisitos de formación de los partidos políticos. Primero, se permitió su formación en una sola región. Segundo, se redujo el porcentaje de firmas mínimas necesarias para conformarlos del 0,5% al 0,25% de los ciudadanos con derecho a sufragio, según la participación electoral en la elección de diputados inmediatamente anterior (Gamboa y Morales 2016).⁶

La reforma de 2015 estableció un sistema de representación proporcional semejante al existente bajo la Constitución de 1925, lo que incentivó la formación de nuevos partidos de menor tamaño y facilitó su entrada a la representación parlamentaria.

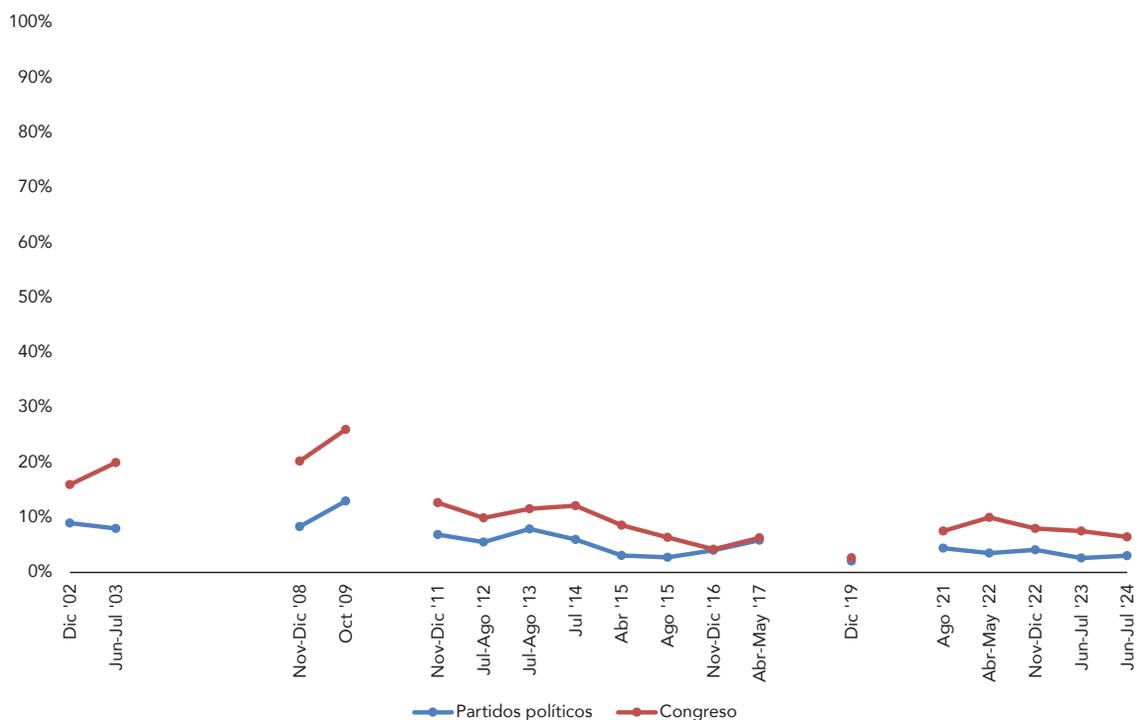
Como resultado, al día de hoy la fragmentación partidaria continúa incrementándose: según el Servicio Electoral (2024), actualmente hay 24 partidos constituidos y otros cuatro en formación que podrían unirse o formar nuevos pactos para competir en las próximas elecciones. Tener un sistema de partidos tan fraccionado como el chileno restringe la capacidad de negociación y diálogo entre las distintas agrupaciones políticas. Esto, a su vez, le transmite a la ciudadanía una sensación de caos político, en que múltiples partidos no logran llegar a acuerdos al interior del Congreso. Requiere demasiado

⁵ El cálculo del umbral natural fue realizado utilizando la fórmula desarrollada por Taagepera (1998a). Para mayor detalle véase sección 3.2.

⁶ Cabe destacar que el proyecto de ley original no contemplaba modificaciones a los requisitos para la formación de partidos políticos. Estos cambios fueron introducidos por la Cámara de Diputados como resultado de negociaciones entre el gobierno, Amplitud y parlamentarios independientes, cuyo apoyo fue esencial para aprobar la reforma (Gamboa y Morales 2016).

esfuerzo por parte de la ciudadanía distinguir entre más de 20 diferentes proyectos políticos (Fontaine 2021). Esto contribuye a un aumento en la desafección política, entendida como el distanciamiento y falta de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, las instituciones (como el Congreso) y en el proceso político en general (Torcal 2006), como se presenta en la Figura 2.

FIGURA 2. Confianza en los partidos políticos y el Congreso (2008-2024)



NOTA 1. Se presentan los resultados de quienes reportan tener 'Mucha + Bastante confianza'.

NOTA 2. En la medición de abril-mayo 2022 se preguntó por Cámara de Diputados y Senado por separado. En la figura se muestra el promedio de estos dos resultados.

FUENTE. Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CEP (CEP 2024).

Asimismo, un riesgo importante que surge como efecto de la desafección es el apoyo electoral a candidatos independientes u *outsiders* que aparecen como alternativa a los partidos tradicionales (Bélanger y Nadeau 2005; Del Tronco 2012). Si bien solo un candidato independiente fue electo en la última elección de diputados de 2021, 36 candidatos independientes asociados a partidos lograron obtener escaños (Serval s/f). Es decir, un 24% de los 155 diputados electos corresponden a independientes que compitieron en pactos electorales de partidos, un aumento de 16% en comparación a la elección de diputados de 2017. En ello es importante notar el posible *backlash* electoral producido por la elección de la Convención Constitucional llevada a cabo solo unos meses antes (mayo 2021), en la que 59% de los escaños de constituyentes pertenecían a candidatos independientes, quienes pudieron competir

mediante pactos conformados exclusivamente por candidaturas independientes o como independientes en cupos de partidos (Le Foulon y Palanza 2021). Al verse enfrentados a un precario nivel de confianza ciudadana y a un sorpresivo aumento de apoyo electoral a candidatos independientes en la elección anterior, los partidos respondieron por abrir más cupos a independientes y así competir junto a ellos en las elecciones parlamentarias de 2021, sin necesidad de que pertenecieran formalmente a su agrupación. Esto inevitablemente contribuyó a profundizar el fraccionamiento político al interior de cada pacto y, a su vez, del Congreso.

En este punto, sin embargo, no debe obviarse un aspecto estructural de la institucionalidad chilena: la Constitución de 1980 —en un aspecto que permanece largamente inalterado hasta nuestros días— adopta una posición refractaria hacia los partidos políticos y los posiciona en un pie de igualdad a los independientes en materia electoral (García-Huidobro y García 2024).⁷ Por otro lado, la Ley N° 20.900 promulgada en 2016 introdujo nuevas reglas de financiamiento público para los partidos políticos, estableciendo un aporte basal fijo que estos reciben anualmente.

Frente a esta realidad, la introducción de umbrales legales en el sistema electoral chileno se ha planteado en los últimos años como una alternativa para hacer frente al deterioro de la gobernabilidad del sistema político y, específicamente, a la fragmentación partidaria al interior del Congreso Nacional.

3.

PARTIENDO DESDE EL COMIENZO: ¿QUÉ ES UN UMBRAL ELECTORAL?

Para abordar adecuadamente la discusión sobre umbrales electorales, debemos comenzar por precisar qué debe entenderse por tales y cuáles son los tipos de umbrales que existen, así como las particularidades o complejidades asociadas a cada uno de ellos. Esta precisión es necesaria ya que existen múltiples restricciones o barreras dentro de los sistemas electorales que limitan el acceso de los partidos políticos a la representación electoral (Taagepera 1999). En su concepción más amplia, los umbrales electorales comprenden así cualquier barrera electoral que pueda influir en la habilidad de un partido para acceder a la representación parlamentaria, sea porque así ha sido establecido legalmente o porque resulta como una consecuencia natural del diseño electoral (Comisión de Venecia 2008).

De este concepto se desprende la existencia de dos principales tipos de umbrales: naturales y legales.

⁷ Ver artículo 18, Constitución Política de la República.

3.1. Umbrales naturales

Los umbrales naturales surgen como una consecuencia inevitable de la forma en la que interactúan las diversas variables involucradas en el diseño de un sistema político, principalmente del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos. Entre estas variables cabe mencionar el tipo de sistema electoral (proporcional, mayoritario o mixto), la magnitud y estructura territorial de los distritos o circunscripciones electorales, la admisión de pactos o coaliciones electorales, el mecanismo de asignación de escaños dentro de las listas electorales (listas abiertas, cerradas y bloqueadas, cerradas desbloqueadas), el número, tamaño y mecanismo de financiamiento de los partidos políticos, así como el rol de los medios de comunicación.

La existencia de umbrales naturales es, en efecto, inherente a todo sistema político. Su existencia y la forma que ellos adoptan varía en cada país según las interacciones que se producen entre las distintas variables que conforman el diseño del sistema electoral específico de cada país. Por ejemplo, en el actual sistema electoral chileno, los diputados son elegidos mediante el método proporcional D'Hondt en 28 distritos electorales plurinominales.⁸ Cada distrito elige entre 3 y 8 diputados, y se utiliza un sistema de listas cerradas no bloqueadas, lo que significa que los votantes eligen libremente entre los candidatos individuales de una lista electoral en lugar de votar por una en la que ya vienen definido el orden de distribución de escaños entre los candidatos que la integran. Los partidos tienen la posibilidad de formar pactos y los límites para el financiamiento de campaña y el gasto que en ella se incurra están regulados en detalle a nivel legislativo. La combinación de todos estos factores genera barreras electorales que inciden en cómo los candidatos, partidos y pactos logran el apoyo electoral para obtener escaños en el parlamento.

Estos umbrales naturales inevitablemente limitan el acceso de los partidos políticos pequeños a la representación electoral.

Estos umbrales naturales inevitablemente limitan el acceso de los partidos políticos pequeños a la representación electoral. La capacidad institucional que tiene un sistema electoral democrático de incluir o excluir pequeños partidos es parte fundamental de su representatividad y gobernabilidad, en

⁸ El sistema electoral proporcional D'Hondt es un método para asignar escaños en proporción a la cantidad de votos obtenidos. Utiliza divisores sucesivos (1, 2, 3, 4, etc.) para calcular los cocientes de cada lista según la cantidad de cargos a repartir. Por ejemplo, en un distrito donde se eligen cinco cargos y compiten tres listas, los votos totales de cada lista se dividen por 1, 2, 3, 4 y 5. Estos resultados se ordenan de mayor a menor, y los escaños se asignan a los cocientes más altos hasta completar la cantidad de escaños disponibles (en este caso, los primeros cinco).

el que se demanda una traducción legítima de los votos de la ciudadanía en escaños parlamentarios. Cualquier alteración a elementos particulares dentro del sistema electoral puede repercutir en la sobre o subrepresentación parlamentaria y, por ende, en la legitimidad y representatividad de un sistema político. En Chile, la sustitución del sistema binominal en 2015 y su reemplazo por uno de carácter proporcional, junto con aumentar el número de parlamentarios en ambas cámaras legislativas y la magnitud electoral de distritos y circunscripciones,⁹ favoreció la incorporación de nuevos partidos en el Congreso (Parada 2022).

Buscando ordenar analíticamente la discusión sobre umbrales naturales, la literatura distingue entre los conceptos de umbrales naturales de inclusión y exclusión, con el propósito de cuantificar el grado en el que un sistema electoral limita el acceso de los partidos pequeños a la representación parlamentaria. El *umbral mínimo o de inclusión* refiere al porcentaje mínimo de votos que permite a un partido obtener un escaño, mientras que el *umbral máximo o de exclusión* hace referencia al porcentaje máximo de votos que puede obtener un partido sin alcanzar al menos un escaño (Rae, Hanby y Loosemore 1971; Lijphart y Gibberd 1977; Taagepera 1998b). Cuando un partido supera el umbral mínimo se vuelve así posible que gane un escaño, mientras que, cuando supera el umbral máximo, está garantizado que lo obtendrá (Lijphart 1994, 25).

Cualquier alteración a elementos particulares dentro del sistema electoral puede repercutir en la sobre o subrepresentación parlamentaria y, por ende, en la legitimidad y representatividad de un sistema político.

Aunque no es posible especificar una fórmula exacta para calcular el umbral natural en todos los casos, producto de la infinidad de variables institucionales involucradas, igualmente suele reconocerse que la aproximación más cercana ha sido la desarrollada por Taagepera (1998a) (Gallagher y Mitchell 2008), quien toma como factor determinante la magnitud del distrito (número de escaños a asignar por distrito). Según esta aproximación, el porcentaje de votos que un partido o lista necesita para obtener el primer escaño se calcula como el promedio entre el umbral de inclusión y el umbral de exclusión siguiendo la fórmula $75\%/(M+1)$, donde M representa la magnitud del distrito.¹⁰ Por ejemplo, en el distrito N° 3 de la región de Antofagasta, en que 5 diputados son electos, el mínimo porcentaje aproximado de votos requeridos para que una lista obtenga representación en la Cámara de Diputados es de 12,5%. La magnitud de los distritos y el número de listas o partidos tienen así una relación inversa

⁹ La Ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional, aumentó la cantidad de diputados de 120 a 155 y disminuyó de 60 a 20 los distritos. De igual forma, incrementó el número de senadores de 38 a 50 y estableció una sola circunscripción senatorial por región.

¹⁰ En el caso de que existiese un único distrito nacional, $M=1$.

con los umbrales de inclusión, indicando que mayores escaños disponibles y mayor competencia partidaria reducen el porcentaje de votos necesario para ganar representación.

Es importante notar que esta fórmula tiene como objeto proveer un valor referencial para la identificación de umbrales considerando solamente la magnitud del distrito y, en ningún caso, debe ser entendido como un cálculo para predecir resultados electorales. Por otro lado, aun a pesar de que la magnitud del distrito ha sido considerada como el principal factor que genera la existencia de umbrales naturales, hacemos presente que este no es el único elemento del sistema electoral que incide en las dinámicas de representación electoral de partidos, ya que también contribuyen en este la historia electoral particular a cada distrito, la contingencia política y el método en que se asignan los escaños (Taagepera y Shugart 1989; Benoit 2001). En el caso chileno, por ejemplo, un factor determinante ha sido la existencia de pactos electorales entre los partidos pertenecientes a una misma coalición política (Fuentes 1999; Siavelis 2004, 2005).

3.2. Umbrales legales

Los umbrales electorales legales, también conocidos como umbrales formales o artificiales, se refieren al mínimo de votos prescritos por la legislación para que un partido o coalición política pueda participar en la distribución de escaños parlamentarios. Los umbrales legales son así umbrales de inclusión que se expresan como un porcentaje mínimo del total de votos y/o como un número mínimo de escaños obtenidos (Lijphart 2012).

A diferencia del umbral natural, el de carácter legal es incorporado artificialmente a través de la legislación electoral, por lo que su presencia suele ser más fácilmente identificable y sus efectos más predecibles. Con todo, la eficacia de los umbrales legales como un mecanismo electoral para alcanzar los objetivos buscados con su establecimiento está inevitablemente condicionada por las particularidades de cada sistema electoral, por lo que su aplicación y diseño necesariamente debe tomar en consideración los umbrales naturales existentes. Por ejemplo, los umbrales legales en los sistemas mayoritarios resultan irrelevantes, dado que los umbrales naturales existentes suelen ser lo suficientemente altos como para generar los mismos efectos buscados con los primeros (Gallagher y Mitchell 2008). Si volvemos a considerar el distrito N° 3 de la región de Antofagasta (magnitud 5), en que el umbral natural aproximado es de 12,5% —según la fórmula de Taagepera (1998a)—, un umbral legal a nivel distrital menor o igual a ese porcentaje es irrelevante: un partido con una proporción de votos menor o igual 12,5% no podría obtener un escaño con independencia si existe o no un umbral legal. Por este motivo, un factor relevante en la aplicación de un umbral legal es también el tipo de sistema electoral en el que se busca producir efectos así como las particularidades específicas de su diseño.

Fundamentación

Los umbrales legales se adoptan como medidas institucionales con el propósito de simplificar y reducir el espectro de la representación política, a fin de favorecer una representación más efectiva de

la voluntad popular, ante las dificultades prácticas asociadas a que un sistema proporcional funcione como un ‘espejo’ que represente la pluralidad de visiones de una sociedad democrática en espacios de deliberación política. Es decir, la adopción de umbrales legales supone sacrificar la dimensión representativa de un sistema electoral a fin de favorecer su gobernabilidad. Si bien los sistemas proporcionales traducen con mayor precisión la proporción de votos de los partidos en escaños parlamentarios que uno de carácter mayoritario y permiten también la inclusión de una mayor diversidad programática dentro de una legislatura, es ineludible que ellos pueden producir coaliciones amplias e indisciplinadas, dificultando la toma de decisiones (Carey y Hix 2011). Como consecuencia de ello, los umbrales legales buscan reducir la fragmentación partidaria al interior de una legislatura al discriminar a partidos pequeños y favorecer que aquellas agrupaciones con mayor apoyo electoral obtengan un número superior de escaños que los que les correspondería de aplicarse la proporcionalidad sin correcciones (Rokkan 1968; Norris 2005).¹¹ Su inclusión pretende así fortalecer a los partidos existentes y reagrupar a las pequeñas fuerzas, impidiendo la multiplicación de los partidos pequeños (Anckar 1997; Franco-Cuervo y Flórez 2008).

Los umbrales legales buscan así incentivar a los partidos a formar mayorías legislativas, contribuyendo a la gobernabilidad democrática y a la formación de mayorías parlamentarias. Esta dinámica de adaptación de los partidos y el electorado a las condiciones electorales limitadas por los umbrales es conocida como el ‘Efecto Psicológico de Duverger’. Según este efecto, en el corto plazo los partidos políticos existentes decidirán reagruparse en partidos o pactos más grandes a fin de asegurar su subsistencia, mientras que, a mediano y largo plazo, el electorado responderá evitando votar por partidos pequeños, resultando en un declive en el número de partidos en competencia (Duverger 1954; Górecki y Kukołowicz 2018).

Críticas

Si bien los umbrales legales han sido adoptados como una medida para fortalecer la estabilidad política y reducir la fragmentación parlamentaria, su utilización ha sido objeto de diversas críticas por parte de literatura, la que cuestiona su idoneidad para favorecer una adecuada representación democrática, especialmente por la exclusión de las minorías electorales que propicia. Este desincentivo a la pluralidad en la representación limita el objetivo principal del sistema electoral proporcional: “permitir la inclusión de la gama más amplia posible de puntos de vista partidarios en la legislatura” (Carey y Hix 2011, 384). Introducir umbrales legales restringe la capacidad de los sistemas proporcionales de favorecer la representación de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, minorías étnicas y personas de escasos recursos (Bernauer, Giger y Rosset 2015), así como también de partidos regionales (Del Monte et al. 2023). Capacidad que es considerada por Arend Lijphart como “prácticamente sinónimo de justicia electoral” (1984, 140).

¹¹ En esa línea, la Corte Constitucional belga declaró en 2023 que el umbral electoral legal introducido en 2002 dificultaba la obtención de escaños para los partidos pequeños y favorecía a los grandes. No obstante, consideró una restricción razonable para evitar la fragmentación y garantizar el buen funcionamiento de las instituciones democráticas (Bouhon 2008).

La adopción de umbrales legales también ha sido objeto de críticas al restringir artificialmente la proporcionalidad en la representación electoral y la competencia política de partidos pequeños, al sobrerrepresentar a los partidos más grandes (Lijphart 2012). No existe un mecanismo o cálculo electoral que pueda tomar en cuenta todas las variables que afectan al sistema electoral y que, por ende, especifique un umbral legal ideal que garantice tanto representatividad como gobernabilidad en todos los casos. Los umbrales siempre tendrán como consecuencia la exclusión de partidos, incluyendo aquellos que reciban una cantidad significativa de votos, pero no logren el mínimo requerido según el umbral. Esto es especialmente problemático al aplicar umbrales a nivel nacional, cuando los votos no se distribuyen de forma homogénea entre distritos: si el apoyo a un partido es muy fuerte en un distrito, pero a nivel nacional no se cumple con el umbral mínimo legal, ese partido —y por ende, sus electores— no se verá representado (Crisp et al. 2018). Así, los partidos pequeños con popularidad concentrada en pocos distritos pueden verse muy penalizados en la competencia política (Norris 2005). Un ejemplo de este fenómeno es el Partido Liberal en Chile, el cual concentra sus votos en el primer distrito electoral (Servel s/f).

No existe un mecanismo o cálculo electoral que pueda tomar en cuenta todas las variables que afectan al sistema electoral y que, por ende, especifique un umbral legal ideal que garantice tanto representatividad como gobernabilidad en todos los casos.

Otra crítica relevante es que los umbrales no logran abordar por sí solos uno de los principales problemas que distorsionan el funcionamiento del sistema electoral: el sistema de partidos.¹² Los partidos políticos, al operar bajo incentivos, pueden sentirse presionados a formar coaliciones artificiales con el objetivo práctico de acumular suficiente apoyo para superar los umbrales legales (Del Monte et al. 2023). Estas coaliciones, que no necesariamente comparten una coherencia programática, podrían resultar frágiles, ya que se forman y deshacen según las necesidades inmediatas de superar las barreras electorales. Asimismo, una vez electos los representantes, nada previene que decidan independizarse de sus partidos. En términos similares, existen casos a nivel comparado en que la fragmentación no se explica únicamente por el surgimiento de nuevos partidos cuya creación pueda ser evitada a través de umbrales legales, sino principalmente por el comportamiento de candidatos marginales que se unen

¹² Esta crítica puede circunscribirse dentro de una observación mayor que realiza parte de la literatura en lo relativo a la fragmentación del sistema de partidos. Parte de ella sugiere que su fragmentación no necesariamente tiene consecuencias significativas en la calidad de un sistema democrático (Valentim y Dinas 2024), ya que el surgimiento de nuevos partidos puede explicarse como una saludable consecuencia de que las democracias se han vuelto cada vez más receptivas de la pluralidad y diversidad de las sociedades (LaPalombara 2007).

a partidos relativamente pequeños para aumentar sus probabilidades de ser electos o su poder relativo dentro de las estructuras partidarias (Cheibub et al. 2022). Así lo evidencia la experiencia brasileña: aún a pesar de existir diversos umbrales electorales de carácter legal para acceder al Congreso, la proliferación de partidos con una baja dimensión programática ha contribuido sostenidamente a profundizar la fragmentación parlamentaria (Zucco y Power 2021).

Por otro lado, los umbrales legales pueden traer graves consecuencias para la confianza en las instituciones políticas y la legitimidad del sistema democrático en general, el cual persigue traducir de la manera más justa y transparente las preferencias, demandas e intereses de la ciudadanía mediante la libre elección de sus representantes. Si bien los partidos, como también el electorado, probablemente se adaptarán a las condiciones electorales impuestas por los umbrales legales, su exclusión necesariamente implica un traspaso o desperdicio de los votos en términos de representación, los cuales probablemente correspondan a un porcentaje importante del total en el corto plazo. El caso de Turquía ilustra este riesgo: cuando en 2002 se realizaron sus primeras elecciones con un umbral electoral del 10%, se desperdiciaron el 46% de los votos (Troen 2019).¹³

4.

DISCUSIÓN EN CHILE SOBRE LOS UMBRALES LEGALES: DOS ETAPAS

Nuestra trayectoria institucional de los últimos veinte años destaca por la modificación de elementos centrales del sistema electoral y de partidos en un breve periodo de tiempo. Tal vez los acontecimientos más trascendentes han sido las reformas al mecanismo para la distribución de escaños, un profundo redistritaje, cambios a la composición de las cámaras, la voluntariedad u obligatoriedad del voto, la disminución a los requisitos para la formación de partidos políticos, las modificaciones al financiamiento electoral público, entre otros aspectos. Cabe señalar que su rápida implementación ha dificultado la comprensión y asimilación de estos cambios tanto por los actores políticos como la ciudadanía (García-Huidobro y Sierra 2022).

Estas modificaciones se han desarrollado en un entorno de intensa actividad parlamentaria, marcada por la presentación de una significativa cantidad de iniciativas legislativas. Desde 2005 hasta la fecha, parlamentarios han patrocinado al menos 80 propuestas con el objetivo de reformar la legislación electoral y la regulación de los partidos políticos. Por su parte, el ejecutivo ha enviado al Congreso al menos 30 iniciativas con el mismo propósito.

¹³ Es interesante destacar que los partidos que resultaron electos obtuvieron un porcentaje de escaños dos veces superior a su porcentaje de votos, de modo que el sistema proporcional se convirtió en mayoritario de facto (Comisión de Venecia 2010).

En este contexto, la introducción de umbrales legales ha sido planteada en los últimos años como una propuesta para mejorar la dimensión de gobernabilidad del sistema electoral. Sin embargo, como veremos en esta sección, las propuestas para el establecimiento de umbrales legales son escasamente novedosas en las discusiones electorales de nuestro país, ya que algunas de ellas se remontan a los primeros años de la transición democrática.

De esta manera, deben distinguirse dos grandes etapas en la justificación funcional que se ofrece para la introducción de este mecanismo: inicialmente, los umbrales legales fueron planteados como parte de diversas propuestas académicas que buscaban ofrecer una alternativa al sistema electoral binominal establecido en 1989 (1993-2015) y, posteriormente, como una medida para corregir la fragmentación parlamentaria que se atribuye al sistema proporcional introducido en 2015 (2015-2024).

4.1. Umbrales legales como parte de Propuestas electorales para sustituir el sistema binominal (1993-2015)

Desde los primeros años que siguieron a la transición democrática, diversas propuestas académicas plantearon modelos electorales alternativos al sistema binominal, algunas de las cuales consideraban la introducción de umbrales legales. Entre ellas, destacan las propuestas de Fuentes (1993), Fernández (1995), Arriagada (2005a; 2005b), Altman (2005) y González y Sierra (2014). Cabe señalar que las iniciativas difieren significativamente en cuanto a los elementos constitutivos que conforman sus propuestas electorales y, en menor medida, al diseño de los umbrales. Los autores no profundizan en las razones específicas detrás de la configuración de estos umbrales ni en las implicancias que su implementación tendría en los diseños electorales propuestos. Más bien, los umbrales legales fueron justificados brevemente como mecanismos para reducir el número de partidos y asegurar la gobernabilidad frente a la adopción de sistemas proporcionales.

Sin perjuicio de lo anterior, parte de esta literatura utilizó como justificación para el establecimiento de umbrales legales su implementación a nivel comparado. Por ejemplo, al recurrir al sistema electoral alemán como modelo de referencia, Fuentes (1993, 285) argumenta que, aunque la determinación de un porcentaje específico —en este caso, 5%— “tiene algo de arbitrario”, este igualmente resulta pertinente, ya que es esencial que tenga la entidad suficiente para asegurar una dimensión de gobernabilidad y mitigar la fragmentación del sistema político, sin restringir el ingreso de nuevas agrupaciones. En términos similares, Fernández (1995) recomienda un umbral del 5% o, alternativamente, de un 3%, para partidos que asegurasen al menos tres mandatos directos, basándose en que la exclusión de partidos políticos que alcanzan alrededor del 7% de las preferencias (como el Partido Comunista) exceden a las restricciones típicas para reducir el número de partidos.

Durante la discusión legislativa sobre la reforma para sustituir el sistema binominal por uno de carácter proporcional (2014-2015) se formularon diversas opiniones sobre la posibilidad de establecer umbrales legales. Entre los expositores invitados a participar en las discusiones legislativas, Genaro Arriagada manifestó ser partidario de un umbral legal del 5%. Claudio Fuentes y Francisco Zúñiga

lo presentaron solo como una posibilidad a considerar. En contraste, Patricio Zapata y Tomás Duval advirtieron sobre los posibles efectos adversos que podría generar su establecimiento. Sin perjuicio de ello, no hubo propuestas parlamentarias tendientes a incluir este tipo de umbrales legales (Historia de la Ley N° 20.840).

4.2. Umbrales legales como elemento de corrección al sistema proporcional chileno (2015-2023)

Luego de la primera elección parlamentaria bajo el nuevo sistema proporcional, en 2018 un grupo de diputados presentó una propuesta de umbral ‘intrapacto’ que buscaba restringir el acceso a representación de aquellos candidatos que individualmente no alcanzaran un 3% de los votos (Boletín N° 11.783-06). El proyecto buscaba ofrecer una respuesta legal a una situación particular: 20 candidatos resultaron electos con un porcentaje menor al 3% de los votos en la elección de diputados de 2017, al ser arrastrados por una candidatura con alta popularidad del mismo pacto en el respectivo distrito (Boletín N° 11.783-06, 3).

Durante la discusión de esta iniciativa, los parlamentarios patrocinantes intentaron justificar el umbral legal propuesto basándose en la experiencia comparada. Sin embargo, la figura propuesta era completamente anómala a nivel comparado,¹⁴ en especial por contravenir la lógica de colaboración entre candidaturas de una lista, propia del sistema proporcional (Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados 2018, 2019, 2020).

Esta idea volvería a resurgir durante los últimos dos procesos constituyentes. Así, en la Convención Constitucional (2021-2022) se presentaron diversas iniciativas destinadas a establecer umbrales legales. Aun cuando todas ellas buscaban introducir un umbral de carácter nacional, variaron en cuanto a las cámaras que estarían sujetas a este límite (una o ambas), el porcentaje de votos requeridos (fluctuando entre un 3% y un 5%) y si entregaban o no su determinación a la legislación. La fundamentación entregada por los convencionales fue escueta y se centró en su potencial para contrarrestar la fragmentación partidaria (Iniciativas de Norma N°s 192-1, 211-1, 234-1). Por su parte, algunas organizaciones de la sociedad civil argumentaron su idoneidad como mecanismo electoral recurriendo a la experiencia de Alemania, España y Bélgica (Comisión de Sistema Político 2022a). Sin embargo, todas estas propuestas fueron descartadas durante la deliberación de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral.¹⁵

¹⁴ Sin perjuicio de ello, puede presentar alguna similitud con el voto nominal mínimo utilizado en Brasil (art. 108 del código electoral de Brasil).

¹⁵ Durante la discusión en la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral, las iniciativas de norma N° 165-1, 192-1, 211-1, 218-1, 234-1 y 675-1, que proponían el establecimiento de umbrales legales, fueron rechazadas o retiradas (Comisión sobre Sistema Político 2022a). Asimismo, las indicaciones presentadas por diversos sectores políticos para incluir este mecanismo fueron descartadas, siendo las últimas de éstas rechazadas o declaradas inadmisibles en la Sesión N° 61 de dicha comisión (Comisión sobre Sistema Político 2022c; Convención Constitucional 2022). En consecuencia, la segunda propuesta de norma constitucional elaborada por la Comisión y remitida al Pleno no incorporó umbrales electorales (Comisión de Sistema Político 2022b).

En el segundo proceso constituyente (2023), la propuesta constitucional plebiscitada establecía que los partidos políticos debían obtener un mínimo del 5% de los votos a nivel nacional o la elección de 8 parlamentarios, en cuyo cómputo se consideraban tanto quienes resultasen electos en ambas cámaras como los senadores en ejercicio (artículo 56.4). De igual forma, para el primer proceso electoral, se introducía un régimen transitorio que reducía la cuota electoral mínima a un 4% y los escaños a cuatro. También se permitía la fusión de partidos con posterioridad a los procesos electorales cuando, perteneciendo a la misma lista o pacto electoral, al menos uno de ellos no alcanzará individualmente el umbral establecido en el articulado permanente. Esta fusión podía darse entre dos partidos que no alcanzaran el umbral o con un partido de la lista o pacto que sí lo hubiese alcanzado (disposición vigesimosexta transitoria).

Los aspectos centrales de la propuesta tuvieron su origen en las primeras discusiones de la Comisión Experta, concitando acuerdos tempranamente,¹⁶ sin perjuicio de las modificaciones que con posterioridad introdujo el Consejo Constitucional.¹⁷ Predominó en un grupo significativo de comisionados la idea de que la inclusión de un umbral electoral legal, junto con otras medidas como la simultaneidad de la segunda vuelta presidencial con las elecciones parlamentarias y otros mecanismos de disciplina partidista al interior del Congreso (reglas anti-discolaje), eran las fórmulas más idóneas para revertir la fragmentación partidaria y fortalecer así la gobernabilidad parlamentaria.¹⁸ Se señaló que, a nivel comparado, esta medida es una estrategia comúnmente utilizada con ese propósito.¹⁹ Además, se consideró

¹⁶ El establecimiento de un umbral electoral del 5% fue incorporado en la primera propuesta de texto del capítulo IV (Congreso Nacional) presentada por la Subcomisión de Sistema Político el 30 de marzo de 2023 (Iniciativa de Norma Constitucional N° 4). Por su parte, tanto la regla alternativa para acceder a representación (obtención de 8 escaños) como la transferencia de votos surgieron de la una enmienda de unidad de propósitos N° 11 presentada por los integrantes de la Subcomisión y posteriormente aprobada en el Pleno de la Comisión Experta por 23 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención (Subcomisión de Sistema Político 2023; Comisión Experta 2023b). Similarmente, el régimen transitorio para el primer proceso electoral, que reducía la cuota electoral mínima a un 4% y los escaños a cuatro, surgió de la enmienda de unidad de propósitos N° 85 aprobada por unanimidad en la Subcomisión de Sistema Político y en el Pleno de la Comisión Experta (Subcomisión de Sistema Político 2023; Comisión Experta 2023b).

¹⁷ El Consejo Constitucional introdujo modificaciones significativas al diseño propuesto por la Comisión Experta. En primer lugar, tras la aprobación de las enmiendas al Anteproyecto N° 25/4 y N° 4/DT, presentadas por los consejeros Becker, Cuevas, Gallardo, Hutt y Mangelsdorff, se amplió la base sobre la cual se calculaba el número de escaños necesarios para superar los umbrales alternativos, incluyendo también a los senadores eventualmente electos en la elección. Estas enmiendas fueron respaldadas por 8 votos a favor y 4 en contra en la Comisión de Sistema Político y, luego, su contenido fue ratificado por el Pleno del Consejo en votación dividida. En segundo lugar, se modificó el régimen transitorio permitiendo la fusión de partidos. La propuesta surgió de la aprobación de la enmienda de unidad de propósitos presentada por los consejeros Eluchans, Jorquera, Hevia, Hutt, De la Maza, Ortega, Solar y Spoerer en la Comisión de Sistema Político, por 8 votos a favor y 4 en contra. Luego, su contenido fue ratificado por el Pleno del Consejo por votos 33 a favor, 14 en contra y 3 abstenciones (Comisión de Sistema Político 2023; Consejo Constitucional 2023b).

¹⁸ Durante el debate del proceso constitucional de 2023, los siguientes intervinientes argumentaron a favor de la introducción del umbral electoral como medida para reducir la fragmentación política y otorgar gobernabilidad: Michelle Bachelet Jeria, María Cristina Escudero, Natalia González, Hernán Larraín Matte, Gabriel Osorio, Arturo Phillips, Sebastián Soto, Ignacio Walker y Francisco Zúñiga (Comisión de Sistema Político 2023; Comisión Experta 2023a, 2023b; Consejo Constitucional 2023b; Subcomisión de Sistema Político 2023). De igual forma, este argumento fue utilizado para justificar la introducción de la regla en la primera propuesta de texto del capítulo IV (Congreso Nacional) presentada por la Subcomisión de Sistema Político el 30 de marzo de 2023 (Iniciativa de Norma Constitucional N° 4).

¹⁹ En ese sentido, Sebastián Soto (Subcomisión de Sistema Político 2023).

que su establecimiento contribuía a fortalecer los partidos políticos, así como a incentivar la disciplina interna y coherencia programática.²⁰ Argumentaron que la regla obligaría a los partidos a consolidarse, fortalecería su base electoral o los llevaría a fusionarse con otros, promoviendo así un sistema político más ordenado y eficiente.

No obstante lo anterior, durante esta discusión se formularon diversos cuestionamientos y observaciones al establecimiento de esta norma. Se argumentó que el umbral legal podría reducir la fragmentación, pero a costa de disminuir la pluralidad y diversidad política, afectando el surgimiento de nuevos proyectos políticos.²¹ De igual forma, se indicó que los umbrales legales son el mecanismo menos adecuado para reducir la fragmentación política e incluso se sugirió que la experiencia comparada demostraría que no resuelve dicho problema.²² En menor medida, se cuestionó la idoneidad de los umbrales legales para favorecer el fortalecimiento de los partidos, al no reducir la representación de partidos con baja intensidad programática pero alta capacidad electoral y al considerar que la incorporación de independientes dentro de las listas electorales podría frustrar el objetivo buscado con su establecimiento.²³

Además de los cuestionamientos anteriores, se presentaron otros tres reparos. El primero de ellos dice relación con que este mecanismo corrige la voluntad de los electores, afectando la igualdad del voto.²⁴ El segundo refiere a la dificultad de importar esta regla en el sistema electoral chileno, considerando que su utilización prevalece en países en los cuales se vota por listas cerradas y bloqueadas, lo que evidencia además que estos mecanismos deben ser evaluados en su interacción con los demás elementos del sistema electoral.²⁵ Finalmente, se advirtió sobre la afectación que este mecanismo produciría en la representación de minorías, específicamente las de carácter indígena.²⁶ En concordancia, otras voces promovieron propuestas electorales alternativas, como la prohibición de los pactos electorales o la reducción de los tamaños de los distritos.²⁷

²⁰ Durante el debate del proceso constitucional de 2023, los siguientes intervinientes argumentaron a favor de la introducción del umbral electoral como mecanismo para fortalecer a los partidos políticos: Jaime Arancibia, Hernán Larraín, Gabriel Osorio, Máximo Pavez, Antonia Rivas, Sebastián Soto, Alejandro Olivares (Comisión Experta 2023a, 2023b; Comisión de Sistema Político 2023).

²¹ En ese sentido, las intervenciones de Alexis Cortés, Paz Anastasiadis y Felipe Silva (Comisión de Sistema Político 2023; Comisión Experta 2023a; Subcomisión de Sistema Político 2023).

²² Por ejemplo, Gabriel Negretto y Miguel Ángel Fernández (Comisión de Sistema Político 2023).

²³ En ese sentido, las intervenciones de Paz Anastasiadis, Sergio Toro y Leslie Sánchez (Comisión Experta 2023b; Subcomisión de Sistema Político 2023).

²⁴ Este aspecto fue advertido durante la discusión, incluso siendo considerado por quienes impulsaron la introducción de la norma. En ese sentido, las intervenciones de Paz Anastasiadis, Jorge Correa Sutil, Eugenio Guzmán, Felipe Silva, Sebastián Soto, Patricia Spoerer y Patricio Zapata (Comisión de Sistema Político 2023; Comisión Experta 2023b; Consejo Constitucional 2023c).

²⁵ En ese sentido, las intervenciones de Patricio Zapata y Gabriela Darazola (Subcomisión de Sistema Político 2023).

²⁶ En ese sentido, las intervenciones de José Aylwin y José Francisco Calí Tzay (Comisión de Sistema Político 2023).

²⁷ Durante las audiencias públicas ante la Comisión Experta y el Consejo Constitucional, académicos como Arturo Fontaine, Patricio Zapata y Jorge Correa Sutil promovieron la eliminación de los pactos electorales (Comisión de Sistema Político 2023; Subcomisión de Sistema Político 2023). Por otro lado, Eugenio Guzmán y Eduardo Alemán señalaron que el mecanismo más efectivo y transparente era la reducción de escaños por distrito (Comisión de Sistema Político 2023).

En paralelo a la discusión de los órganos constituyentes, un grupo de académicos de ciencia política también cuestionó la efectividad del umbral propuesto para reducir la fragmentación parlamentaria, argumentando que los partidos responderán formando alianzas para superar dicho umbral, lo que mantendría el *status quo* sin cambios significativos. Además, señalaron que el problema de la fragmentación dentro del Congreso se debe principalmente a la “nula disciplina y coherencia interna de los partidos”, una situación que los umbrales por sí solos no resolverán (Sajuria et al. 2023).

4.3. Propuestas de reforma constitucional en discusión (2024)

Poco después del rechazo de la propuesta constitucional en el plebiscito de 2023, un grupo de diputados presentó a comienzos de 2024 un proyecto de reforma constitucional para fijar un umbral legal para la distribución de escaños de la Cámara de Diputados (Boletín N° 16.580-07). La iniciativa replicaba el contenido de la propuesta constitucional de 2023, restringiendo el acceso a la representación parlamentaria en la Cámara a aquellos partidos políticos que no alcanzaran un 5% de votos válidos a nivel nacional u 8 escaños en el Congreso, entre los eventualmente obtenidos en la elección parlamentaria y los de sus senadores actualmente en ejercicio. De igual forma, se establece la transferencia de los votos de los partidos que no accedan a la distribución de escaños a aquellos del mismo pacto que sí superen el umbral exigido.

Su introducción se justifica como una medida para atenuar la fragmentación y atacar la “falsa sensación de representatividad” que generan los sistemas electorales de carácter proporcional, y contribuir a la estabilidad y la gobernabilidad en el ejercicio del poder. Particularmente, indican que “diversos sectores coinciden en que [el sistema electoral instaurado en 2015] ha sido un incentivo para la creación de partidos pequeños, favoreciendo el multipartidismo y la fragmentación parlamentaria” (Boletín N° 16.580-07, 2). De igual forma, se argumenta que, a nivel comparado, diversos países con sistemas proporcionales utilizan umbrales legales.

Por otro lado, en mayo de 2024, dos senadores presentaron un proyecto de reforma constitucional que busca reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados a 120 e introduce diversas modificaciones a su sistema electoral, entre las cuales se incluye un ‘umbral mínimo’ de 7% para acceder a la distribución de escaños (Boletín N° 16.820-07). Aún a pesar de no ofrecer mayores justificaciones, la propuesta señala que se busca favorecer una representación parlamentaria más efectiva sin que ello se traduzca en una fragmentación partidaria. Se sugiere en este sentido que “los cambios en el sistema electoral deben apuntar a dar mayor representatividad, proporcionalidad, y competencia, pero manteniendo la gobernabilidad y estabilidad que ha caracterizado al país desde el retorno a la democracia” (Boletín N° 16.820-07, 2).

Con todo, esta propuesta contiene importantes indeterminaciones que dificultan su evaluación. Por ejemplo, el diseño propuesto y su justificación no permite determinar si lo que se denomina un ‘umbral mínimo’ es un requisito de acceso a la Cámara de Diputados ni tampoco si dicho porcentaje de votos representa un umbral legal aplicable a nivel nacional o distrital.

5.

DISCUSIÓN

Las diversas propuestas que se han presentado en los últimos años para introducir umbrales legales en el sistema electoral parecen sugerir un creciente consenso en torno a la idoneidad de este mecanismo para corregir la fragmentación al interior del Congreso. Sin embargo, frente a las propuestas que actualmente se discuten en la Cámara de Diputados y el Senado, consideramos que existen al menos cuatro aspectos de ellas que deben ser evaluados más detenidamente: (1) la fragmentación del sistema de partidos no es necesaria ni exclusivamente atribuible al sistema proporcional; (2) la experiencia comparada, a la que suele recurrirse para justificar la introducción de umbrales legales a nivel nacional, sugiere en cambio que su establecimiento no es mecánico o lineal, sino que debe tener en cuenta la multiplicidad de factores de un sistema electoral que afectan la capacidad de los actores políticos para acceder a cargos de representación popular; (3) su establecimiento introduce una complejidad adicional a un sistema electoral ya sumamente complicado; y, (4) las propuestas contienen vacíos o errores de diseño cuya implementación debe revisarse, ya que podrían traer aparejado problemas que no han sido suficientemente ponderados.

5.1. Primera consideración: La fragmentación partidaria no es necesaria ni exclusivamente atribuible al sistema proporcional

Pareciera que la decisión de adoptar umbrales legales en Chile surge como consecuencia de la creencia que, como un supuesto lineal, el sistema de representación proporcional produce fragmentación partidaria, lo que a su vez genera debilidad en la capacidad de gobernar efectivamente. Sin embargo, esta fragmentación partidaria no es necesaria ni únicamente atribuible al sistema electoral proporcional, sino que responde a un fenómeno multicausal. Si bien es indiscutible el aumento en la cantidad de partidos que lograron obtener escaños en las elecciones parlamentarias de 2017, con anterioridad a la reforma electoral de 2015 igualmente se observa un alto nivel de fragmentación, en particular luego de la elección parlamentaria de 2013 (Gamboa y Toro 2022). En forma previa a la reforma se observa por ejemplo la constitución de nuevos partidos con una baja representación parlamentaria, como el Partido Regionalista de los Independientes (PRI) en 2006, el Partido Ecologista Verde en 2008 y el Partido Progresista en 2011.

Pero, tal vez más importante aún, la fragmentación e indisciplina parlamentaria difícilmente podría considerarse un fenómeno novedoso en nuestro país, ya que se trata de una realidad que ha acompañado parte importante de la historia política chilena. Por ejemplo, la inestabilidad política que caracterizó a la mal llamada República Parlamentaria (1891-1924) tuvo entre sus principales causas la fragilidad

de las mayorías parlamentarias y la escasa disciplina partidaria. Los sucesivos cambios de gabinete —en promedio, uno cada cuatro meses— respondían a los intereses cambiantes de las facciones al interior de los partidos políticos y al ‘voto abierto’ que estos últimos daban a sus parlamentarios en la mayoría de las votaciones, respecto de las cuales no necesariamente existían diferencias sustanciales en materia de política pública (Bravo 1986; Faúndez 2011). También se evidencia una importante fragmentación parlamentaria en la primera mitad del siglo pasado, sobre todo durante el proceso de democratización que acompañó la implementación de la Constitución de 1925: los partidos con representación parlamentaria aumentaron de 11 en 1934 a 19 en 1953 (Faúndez 2011, 105; Bravo 1978).

Esta fragmentación partidaria no es necesaria ni únicamente atribuible al sistema electoral proporcional, sino que responde a un fenómeno multicausal.

En el primero de estos episodios, por otro lado, se observa una importante coincidencia con el régimen político actual: la existencia de partidos políticos débiles y escasamente programáticos, en el que no existen mayores incentivos para un comportamiento disciplinado de sus representantes parlamentarios.

Teniendo estos antecedentes a la vista, puede sugerirse que existen otros factores exógenos al sistema electoral proporcional que han afectado la fragmentación y la gobernabilidad en Chile, incluso con anterioridad a la reforma electoral de 2015 (Siavelis 2004). Un importante aspecto a destacar en este sentido es la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en el diseño constitucional existente, respecto del cual se observa una ausencia de mecanismos institucionales que promuevan dinámicas de cooperación. La concentración excesiva de atribuciones legislativas en el presidente desincentiva su coordinación con el Congreso, lo que contribuye a la parálisis del régimen político (García-Huidobro y García 2024). En este sentido, Chaisty, Cheeseman y Power (2018) sugieren que los presidentes dotados de importantes atribuciones constitucionales tienen pocos incentivos para formar coaliciones con los partidos presentes en el Congreso.²⁸ Por otro lado, la existencia de una segunda vuelta presidencial bajo un esquema de voto voluntario (2012-2023), en la que los ganadores reivindican un mandato ciudadano no obstante haber sido electos por aproximadamente un tercio de la ciudadanía, produce un ‘espejismo’ de representación que, salvo excepciones, no se traduce en mayorías parlamentarias favorables al Ejecutivo (Fuentes 2021, 27-28). Pero incluso en los casos excepcionales que el Ejecutivo ha contado con mayorías en el Congreso, la pérdida de popularidad o una mala evaluación pública disminuyen los incentivos de los parlamentarios para cooperar y apoyar el programa político presidencial (Soto 2020). En este contexto, es difícil para el Ejecutivo llevar a cabo su programa, independiente del sistema electoral en funcionamiento.

²⁸ La experiencia latinoamericana también da cuenta de una relación inversa fuerte entre concentración de poderes legislativos en el presidente y la existencia de coaliciones multipartidistas estables (Chaisty, Cheeseman y Power 2018, 170).

También contribuye a la indisciplina parlamentaria y su falta de colaboración con el programa presidencial la creciente irrelevancia del gabinete de ministros. En su rol de *formateur*, los presidentes chilenos en los últimos quince años han conformado el gabinete de ministros ejerciendo amplia discrecionalidad, con escasa incidencia de los partidos políticos y designando muchas veces a independientes o militantes que actúan con prescindencia de sus partidos (Olivares 2022). A ello se suma la falta de una efectiva representación dentro del gabinete de los liderazgos políticos relevantes de la coalición legislativa que sostiene el gobierno (*coalescencia coalicional*), excepto en momentos de crisis (García-Huidobro y García 2024).

Este último antecedente es sumamente relevante para contrastar las actuales prácticas políticas del régimen presidencial con aquellas que caracterizaron a los primeros gobiernos que siguieron a la transición democrática (1990-2010): en ellos también se evidencia una fragmentación en la representación parlamentaria al interior de la coalición gobernante, no así en sus efectos negativos. Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias de 1989, cuatro partidos de la Concertación y nueve parlamentarios independientes afiliados a ella obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados (1990-1994) (Serval s/f). Pero la gobernabilidad de la coalición fue igualmente posible —y tuvo éxito— en parte gracias a un sistema de cooperación basado en reglas informales desarrolladas por los partidos oficialistas en la composición del gabinete y para la selección de candidatos (Altman 2008), con las que se buscaban acomodar un presidencialismo con amplias potestades legislativas, un sistema electoral mayoritario y un multipartidismo (Siavelis 2006; Dávila 2020).

Ahora bien, en términos del diseño electoral existente, un aspecto fundamental que afecta la fragmentación en Chile es la posibilidad que partidos compitan a través de pactos electorales.²⁹ Como se presenta en la Figura 1, este comportamiento no es inherente al sistema binominal ni al sistema proporcional: si bien hubo un aumento en la cantidad de partidos que lograron obtener escaños tras la reforma del 2015, con anterioridad a ella igualmente se observa una cantidad importante de partidos electos (entre 7 y 10) enmascarados en pactos (Bunker 2018; Gamboa y Morales 2020).

En términos del diseño electoral existente, un aspecto fundamental que afecta la fragmentación en Chile es la posibilidad que partidos compitan a través de pactos electorales.

Los pactos electorales combinan dos elementos en el proceso electoral: el voto por una candidatura individual y la asignación de escaños por lista. Esto significa que los votantes eligen a un candidato

²⁹ Ver artículo 4, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

específico en la papeleta, pero los escaños se asignan a los partidos o coaliciones de partidos (pactos) en función del total de votos que cada lista recibe. Este sistema obliga a que los candidatos del mismo pacto, e incluso del mismo partido, compitan entre sí para obtener escaños. Dentro de una misma lista, los candidatos deben asegurarse suficientes votos individuales para ganar un escaño parlamentario, generando una competencia interna tanto a nivel de pacto como de partido (Siavelis 2005; Piña, Sajuria y Suárez-Cao 2024).

Esto desincentiva a que los partidos compitan por sí solos (fuera de pacto), especialmente si no tienen suficiente fuerza política para superar el umbral natural, como es el caso de partidos pequeños recientemente consolidados (Fuentes 1993). Además, la combinación de pactos electorales y listas cerradas desbloqueadas, incentiva a candidatos marginales (quienes estuvieron a punto de ganar un escaño) a abandonar el partido en el que compitieron y migrar a otro más pequeño para así aumentar su oportunidad de ser electo o mejorar su posición relativa dentro de las estructuras partidarias (Cheibub et al. 2022). Como resultado, los partidos pequeños logran ser fuerzas políticas relevantes en la competencia electoral, camuflándose detrás de pactos electorales y obteniendo representación parlamentaria.

A su vez, la existencia de pactos incentiva a que la relación candidato-partido-coalición sea estratégica y no necesariamente coherente programáticamente, ya que el sistema de votación funciona mediante la acumulación de votos a nivel de lista y no partido (Luna y Altman 2011; Fuentes 2017). A esto se le suma la anomalía propia del sistema electoral chileno de permitir la participación de candidatos independientes en cupos de partidos y pactos, y la personalización del voto a nivel de candidatura (y la disminución del valor de las etiquetas de los partidos) que se ha dado como dinámica del sistema electoral (Luna y Altman 2011). Incorporar múltiples partidos y candidatos independientes dentro de un mismo pacto necesariamente dificulta la disciplina partidaria y la alienación política de todos los actores, como también la traducción efectiva de las promesas de campaña y su implementación, especialmente cuando las coaliciones se forman de forma estratégica con el fin de acumular la mayor cantidad de votos (Martínez-Hernández y Miranda 2019).

Es relevante considerar también el problema del caudillismo y distinguir entre barreras electorales e indisciplina parlamentaria como fenómenos analíticamente diferentes.

Es relevante considerar también el problema del caudillismo y distinguir entre barreras electorales e indisciplina parlamentaria como fenómenos analíticamente diferentes. Mientras que las barreras electorales se diseñan para intentar reducir la cantidad de partidos electos, la indisciplina parlamentaria y

el caudillismo emergen una vez que los candidatos electos se desempeñan como parlamentarios. En este contexto, se ha señalado que el sistema político chileno cuenta con partidos poco cohesionados, débiles en sus vínculos con la sociedad civil y escasamente programáticos, lo que dificulta la coherencia en los pactos electorales y la coordinación entre los parlamentarios electos, incluso entre candidatos de partidos grandes (Piña, Sajuria y Suárez-Cao 2024). Así, la falta de disciplina y cohesión interna de los partidos es un problema que no se resuelve únicamente con la implementación de barreras electorales, sino que demanda medidas adicionales para fomentar la cohesión y disciplina partidista dentro del Congreso.

De esta manera, aún de considerarse que los umbrales legales son un mecanismo idóneo para atenuar la fragmentación parlamentaria, es necesario reconocer que su establecimiento no ataca las principales causas que contribuyen a este fenómeno (sistema de partidos con escasa dimensión programática y sin disciplina) ni tampoco obsta a que este subsista como consecuencia del diseño electoral vigente (pactos electorales).

5.2. Segunda consideración: La experiencia comparada sugiere que la inclusión de un umbral electoral legal no es fácilmente trasplantable, sino que debe tener en cuenta la multiplicidad de factores que afectan la capacidad de los actores políticos para acceder a cargos de representación popular

Un segundo argumento utilizado en la discusión nacional para justificar la introducción de umbrales legales es su supuesta efectividad para corregir el problema de la fragmentación a nivel comparado. La inclusión de este mecanismo exige, sin embargo, un análisis integral del contexto en el que se enmarca su implementación, considerando la multiplicidad de factores propios del sistema político y electoral de cada país que condicionan la capacidad de los actores políticos para acceder a cargos de representación popular. Se deben considerar las barreras de entrada naturales, tales como la magnitud de los distritos, la fórmula electoral y la forma de candidatura, particulares a cada sistema electoral, como también el marco sociopolítico en el que estos mecanismos funcionan a la hora de evaluar la experiencia extranjera (Huneeus 2006).

En este sentido, no debe olvidarse que un ejercicio de *trasplante jurídico* de un país a otro, más que un ejercicio de replicación o isomorfismo institucional de carácter lineal, conlleva lo que se denomina una *irritación jurídica*: cuando una norma extranjera se impone a una cultura nacional, no se trasplanta mecánicamente, sino que funciona como una irritación fundamental que desencadena toda una serie de acontecimientos nuevos e inesperados dentro del nuevo ecosistema institucional (Teubner 1998). De ahí que los trasplantes jurídicos, sobre todo en materias tan sensibles como la electoral, deben ser abordados con mucho cuidado.

Radiografía de los países que utilizan umbrales electorales legales

Con el objeto de evaluar si el uso de umbrales legales en otros países es realmente comparable con Chile, revisamos los sistemas políticos y electorales de 53 países. El análisis se centra en la interacción entre el establecimiento de umbrales electorales legales y tres elementos de la configuración de los sistemas políticos y electorales: la forma de gobierno, la estructura parlamentaria y el sistema electoral. Incluimos todos los países de la región, así como los países europeos,³⁰ salvo aquellos con menos de un millón de habitantes,³¹ y los clasificados como regímenes autocráticos de acuerdo con la tipología definida por el Varieties of Democracy Institute (V-Dem).³² De los 53 países objeto de estudio, 34 cuentan con algún tipo de umbral electoral legal.

Primero, el tipo de régimen político (presidencial, semi-presidencial o parlamentario) es un factor relevante a considerar. Según Shugart y Carey (1992) y Anckar (2000), las elecciones presidenciales exigen a los votantes concentrar sus votos en unos pocos candidatos, lo cual puede incidir en el comportamiento electoral que estas personas tienen en las elecciones parlamentarias. Además, la formación (y mantención) de una coalición mayoritaria en regímenes presidenciales es crucial para permitir al Ejecutivo implementar su programa de gobierno; cuando estos no tienen mayoría legislativa, el bloqueo o *gridlock* es más probable (Altman 2000; Bunker 2018). Al analizar los países en estudio, la Tabla 1 evidencia que los regímenes parlamentarios son los más propensos a implementar umbrales electorales legales: mientras que la mayoría de los regímenes parlamentarios cuentan con este mecanismo (74%), solo 47% de los regímenes presidenciales han adoptado umbrales legales.

TABLA 1. Distribución de países con umbrales legales según su sistema político y electoral

	Total (100%)	Forma de gobierno			Estructura parlamentaria		Sistema electoral		
		Parlamentario (58%)	Presidencial (32%)	Semipresidencial (9%)	Unicameral (47%)	Bicameral (53%)	Proporcional (77%)	Mixto (11%)	Mayoritario (11%)
Con umbral	64%	74%	47%	60%	72%	57%	68%	100%	0%
Sin umbral	36%	26%	53%	40%	28%	43%	32%	0%	100%

FUENTE. Elaboración propia utilizando datos obtenidos de IDEA Internacional, el Consejo de Europa, informes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y las Constituciones y legislaciones nacionales de los países analizados.

³⁰ Los países de Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán y Turquía fueron incluidos en la muestra, a pesar de que, geográficamente, también tienen territorios en Asia.

³¹ El análisis excluye aquellos países con una población total menor a un millón de habitantes, según la última información publicada por el Banco Mundial correspondiente al año 2022. Los países excluidos son: Andorra, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Ciudad del Vaticano, Dominica, Granada, Guyana, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Surinam (Banco Mundial s/f).

³² Los países excluidos son: Azerbaiyán, Bielorrusia, Cuba, El Salvador, Haití, Hungría, Kazajistán, Nicaragua, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y Venezuela (Nord et al. 2024).

Segundo, al considerar la estructura parlamentaria como factor de comparación, se observa que también hay diferencias en la utilización de umbrales legales por tipo de estructura. Como se presenta en la Tabla 1, 72% de los países con sistemas unicamerales cuentan con umbrales legales, en comparación a 57% de los con sistemas bicamerales.

Finalmente, observamos diferencias al desagregar por tipo de sistema electoral. Todos los países con sistemas electorales mixtos incorporan umbrales legales, al igual que la mayoría de los sistemas proporcionales (68%).³³ En cambio, ningún país con un sistema mayoritario los incluye. Esta diferencia se debe principalmente a que los países con sistemas proporcionales albergan casi el doble de partidos con representación parlamentaria que aquellos que adoptan sistemas mayoritarios (Norris 2004).

Este ejercicio nos permite enfocar nuestro análisis en países con componentes similares al nuestro, es decir, que funcionan bajo un régimen presidencial, con un parlamento bicameral y un sistema electoral proporcional o mixto con un componente proporcional. Este filtro nos deja solamente con 8 de los 53 países iniciales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

De estos países, cinco cuentan con un umbral electoral legal para acceder a alguna de sus cámaras (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México). En general, los umbrales legales son establecidos únicamente para la primera cámara, con excepción de Colombia y México, que contemplan umbrales legales respecto de ambas.

Existen además otros elementos en el diseño del sistema electoral distintos a los umbrales legales que pueden producir un nivel considerable de exclusión, tales como la fórmula utilizada para la asignación de escaños, el diseño y tamaño de las circunscripciones electorales, las listas electorales, o el establecimiento de umbrales legales para la conservación de la inscripción de los partidos políticos (Comisión de Venecia 2008; 2018). La Tabla 2 muestra las similitudes y diferencias entre Chile y los países en cuestión en algunos de estos ámbitos.

Existen además otros elementos en el diseño del sistema electoral distintos a los umbrales legales que pueden producir un nivel considerable de exclusión.

³³ Los sistemas electorales se pueden clasificar en tres grandes categorías o familias: sistemas de pluralidad/mayoría, sistemas proporcionales y sistemas mixtos. En particular, los sistemas mixtos combinan dos sistemas electorales que utilizan fórmulas diferentes, integrando elementos de representación proporcional y de pluralidad/mayoría, e incluso otros. Un ejemplo de esta categoría es el sistema utilizado en México para la elección de la Cámara de Diputados. Esta cámara está compuesta por 500 miembros, de los cuales 300 son elegidos por mayoría simple en distritos uninominales y los otros 200 a través de representación proporcional por listas en cinco distritos regionales plurinominales (Reynolds, Reilly y Ellis 2005).

TABLA 2. Características electorales de la primera cámara de países con umbrales electorales legales y sistemas similares a Chile

País	Fórmula electoral	Forma de candidatura	Votación	Tamaño asamblea	N° de distritos	Magnitud de los distritos
Argentina	Divisor (d' Hondt)	Lista cerrada y bloqueada	Un voto	257	24	2 a 35 escaños
Bolivia ^a	Divisor (d' Hondt)	Lista cerrada y bloqueada	Un voto para diputado plurinominal	60 ^b	9	1 a 14 escaños
Brasil	Cociente (Hare y Media Mayor)	Lista cerrada no bloqueada	Un voto	513	27	8 a 70 escaños
Chile	Divisor (d' Hondt)	Lista cerrada no bloqueada	Un voto	155	28	3 a 8 escaños
Colombia	Cociente (Hare) (binominales) Divisor: d' Hondt (plurinominales)	Lista cerrada y bloqueada; o lista cerrada no bloqueada con voto preferencial opcional	Un voto	161 ^c	33	2 a 18 escaños
México ^a	Cociente (Hare y Resto Mayor)	Lista cerrada y bloqueada	Un voto	200 ^b	5	40 escaños

NOTAS:

^a Este análisis se enfoca únicamente en los elementos de representación proporcional de los sistemas electorales de Bolivia y México, que también incluyen fórmulas electorales con componentes mayoritarios.

^b Número de miembros electos bajo el sistema proporcional.

^c El análisis solo comprende las circunscripciones territoriales. Se excluyen las circunscripciones especiales para asegurar la representación en la Cámara de los grupos étnicos (3 escaños) y a residentes en el exterior (1 escaño), el escaño reservado para el representante de la comunidad raizal electo por el departamento de San Andrés y Providencia, las circunscripciones transitorias especiales (16 escaños para representantes de víctimas y 5 al movimiento Comunes, anteriormente FARC) y el escaño asignado al segundo candidato con mayor votación en las elecciones de vicepresidente.

FUENTE. Elaboración propia utilizando datos obtenidos de Inter-Parliamentary Union (IPU 2024a, 2024b) y la normativa contenida en las constituciones y legislaciones nacionales de los países analizados.

Observamos que, incluso cuando se comparan países que funcionan bajo un sistema político similar, existen diferencias importantes en las barreras electorales naturales generadas por aspectos particulares de cada sistema electoral. Un claro ejemplo se observa respecto al tipo de listas electorales: solo Brasil comparte con Chile el uso de listas cerradas no bloqueadas. Esto es relevante ya que cada uno de estos elementos, como también su interacción, produce cambios en las dinámicas e incentivos electorales, lo que, a su vez, genera nuevos incentivos a los que los actores políticos (ya sea candidatos, partidos políticos o el electorado) deben adaptarse (Cox 1997).

Esta diversidad demuestra la dificultad de extrapolar adecuadamente este mecanismo a nuestra realidad institucional, teniendo presente el propósito específico buscado con su establecimiento en Chile. En el debate nacional, la mayoría de las experiencias comparadas utilizadas para justificar la introducción de umbrales electorales legales responden a países con diferencias significativas en la configuración de sus sistemas políticos y electorales. La experiencia alemana, recurrentemente utilizada en estos debates, resulta ilustrativa en este sentido: aunque contempla un umbral electoral del 5% para acceder

al Bundestag (primera cámara), se trata de un sistema parlamentario en el que los miembros de dicha cámara son elegidos mediante un sistema electoral mixto. Este sistema combina distritos uninominales con candidatos elegidos por mayoría simple, con distritos plurinominales de representación proporcional para cuya elección se recurre a listas cerradas y bloqueadas. Para ello, cuentan con un sistema de sufragio en el que cada ciudadano debe emitir dos votos (OSCE 2021).³⁴

Un caso al que no se suele aludir es el brasileño, aún a pesar de sus similitudes con nuestro país: ambos son sistemas presidenciales y bicamerales congruentes, en que los parlamentarios son electos bajo un sistema proporcional de listas cerradas no bloqueadas. En consecuencia, el caso brasileño es uno de los más cercanos a nuestra realidad, aunque igualmente presenta diferencias importantes con nuestro país en las fórmulas electorales utilizadas y la magnitud de los distritos, así como en su estructura federal y el tamaño de su población electoral. Pero salvando estas diferencias, el sistema electoral brasileño —en el que también se permite la conformación de pactos electorales entre partidos— evidencia elevados niveles de fragmentación parlamentaria no obstante la existencia de umbrales legales (Calvo, Guarnieri y Limongi 2015). Esta ‘híper-fragmentación’ suele atribuirse como un resultado de dinámicas existentes dentro del sistema de partidos y a la conformación de listas electorales (Zucco y Power 2021).

Heterogeneidad en el diseño de los umbrales electorales legales a nivel comparado

Si ahora consideramos el diseño o configuración particular de los umbrales legales, también notamos que existen diferencias significativas entre países. En primer lugar, se evidencian diferencias en el ámbito de aplicación territorial, es decir, si el umbral se aplica a nivel distrital, nacional o una combinación de estos. Por ejemplo, algunas legislaciones, como la española o argentina, exigen cierta cantidad de votos a nivel de distrito,³⁵ mientras que países como Polonia y Bolivia contemplan umbrales legales nacionales,³⁶ y en Suecia se utilizan umbrales tanto a nivel nacional como a nivel distrital.

³⁴ En las elecciones del Bundestag alemán, los votantes tienen dos votos. Con el primer voto (Erststimme), se elige a un candidato de la circunscripción. Con el segundo voto (Zweitstimme), se apoya a la lista de un partido. Los candidatos que obtienen la mayoría de los primeros votos en una circunscripción son elegidos y obtienen un llamado mandato directo (Direktmandat). Por su parte, la proporción de escaños parlamentarios que corresponde a un partido se determina según la proporción de votos válidos de segunda vuelta (Zweitstimmen). A estos escaños totales de un partido, se restan los mandatos directos que el partido ya ha ganado, y los escaños restantes se asignan a los candidatos de las listas estatales (Bundestag 2024a, 2024c).

³⁵ En España, las normas para la asignación de escaños en el Congreso de los Diputados (primera cámara) estipulan que solo se considerarán aquellas candidaturas que hayan alcanzado, como mínimo, el 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción electoral (artículo 173, Ley Orgánica N°5/1985). De forma similar, la normativa argentina establece que no participarán en la asignación de cargos en la Cámara de Diputados (primera cámara) las listas que no logren un mínimo del 3% del padrón electoral del distrito (artículo 160, Código Electoral Nacional).

³⁶ El Código Electoral de Polonia excluye del reparto de escaños del Sjem (primera cámara) a aquellos comités electorales o coaliciones cuyas listas no hayan alcanzado un 5% o 8% de los votos válidos a nivel nacional, respectivamente (artículo 196, Código Electoral de Polonia). Por su parte, el sistema boliviano, establece un umbral mínimo del 3% de los votos emitidos a nivel nacional para la elección de los escaños plurinominales en la Cámara de Diputados (primera cámara) (artículo 59, Ley de Régimen Electoral).

Un segundo aspecto a considerar es el número mínimo de votos exigidos por ley, el cual se expresa habitualmente en forma de cuotas o porcentajes del total de votos. En este aspecto también varía significativamente el diseño de los umbrales entre países. Por ejemplo, las listas electorales necesitan en Argentina al menos 3% del padrón electoral del distrito para participar en la distribución de escaños en la Cámara de Diputados.³⁷ En contraste, Turquía exige un umbral del 7% de los votos a nivel nacional para el acceso a la representación parlamentaria.³⁸ Algunos países como Brasil o Costa Rica exigen una proporción de cociente electoral, esto es, de la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a repartir.³⁹ Incluso se observan variaciones en la experiencia de un mismo país como resultado de la evolución y trayectoria de sus sistemas electorales. Por ejemplo, en Israel, el umbral electoral legal ha sido incrementado en tres ocasiones desde su establecimiento en 1951, elevando el porcentaje de votos requeridos a nivel nacional desde un 1% hasta el actual 3,25% (Troen 2019).

Un tercer aspecto relevante es la existencia de umbrales legales alternativos. A diferencia de los umbrales legales tradicionales, que suelen ser un único porcentaje de votos nacionales o distritales que un partido debe superar, los umbrales alternativos pueden incluir diversas formas y combinaciones de criterios. Estos se pueden clasificar en dos categorías: (a) aquellos que exigen una proporción específica de votos, pero toman en cuenta diferentes universos de votos; y, (b) aquellos que, en caso de no alcanzar el mínimo de votos exigido, permiten igualmente acceder a la representación parlamentaria si se logra un número determinado de escaños directos. En el primer grupo se encuentra el sistema electoral sueco para el Riksdag (parlamento unicameral), el cual exige que los partidos políticos obtengan al menos un 4% de los votos emitidos a nivel nacional o un 12% de los votos emitidos en un distrito específico (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa 2022). En la segunda categoría, en cambio, se encuentra la antigua cláusula de mandato básico en Alemania (Grundmandatsklausel), la cual permitía que un partido pudiese obtener representación en el Bundestag basado en sus votos secundarios, aun cuando no alcanzara el umbral legal de 5%, siempre y cuando hubiese ganado al menos tres mandatos directos (Bundestag 2024b).

Todas estas diferencias evidencian una importante heterogeneidad en el diseño de umbrales legales a nivel comparado, algo en que rara vez se menciona en las discusiones nacionales sobre este mecanismo. Es entonces necesario tener precaución cuando se busca realizar comparaciones, a fin de evitar cometer el error de replicar cierta ingeniería electoral sin tener en cuenta las singularidades propias de cada experiencia nacional (Huneus 2006; Altman 2008). Toda regla electoral funciona dentro de un marco de aplicación particular, con dinámicas políticas e institucionales distintas en las que fácilmente podrían producirse *irritaciones electorales*. Extrapolar la experiencia comparada en la introducción de umbrales legales sin considerar las diferencias en el sistema político, electoral y de partidos conlleva el

³⁷ Artículos 160 y 161, Código Electoral Nacional.

³⁸ Turquía presenta el umbral electoral legal más alto de Europa, aun cuando fue reducido en marzo de 2022 de un 10% al 7% mediante la Ley N° 7.393 (Comisión de Venecia y OSCE 2022).

³⁹ Artículos 201 a 205, Código Electoral de Costa Rica; artículos 108 a 111, Código Electoral de Brasil.

riesgo de dejar de lado variables importantes en la configuración de los umbrales legales, tales como la organización territorial, los cuerpos legislativos y las entidades políticas sujetas al umbral, el marco de regulación y la existencia de excepciones en la aplicación del umbral bajo ciertas circunstancias. Así, en la determinación del umbral legal específico a exigir para acceder a la distribución de escaños legislativos, parece más relevante considerar los umbrales naturales que este mecanismo busca alterar antes que proceder a un trasplante jurídico de carácter mecánico que ha resultado exitoso en otros ecosistemas electorales que evidencian diferencias significativas con el sistema electoral chileno.

5.3. Tercera consideración: Establecer un umbral legal complejiza un sistema electoral ya sumamente complicado

Una tercera consideración que no suele mencionarse al abordar la incorporación de umbrales legales es el efecto perjudicial que podría traer para la legitimidad del sistema democrático, al incorporar una complejidad adicional en el sistema electoral una vez emitidos los votos y, con ello, oscurecer aún más el mecanismo de conversión de votos a escaños en las cámaras legislativas. La lista cerrada y no bloqueada ya constituye una barrera significativa: aunque los votantes eligen a un candidato en la papeleta, en la práctica su voto se contabiliza para el pacto o lista en la que compite ese candidato (Piña, Sajuria y Suárez-Cao 2024). Agregar a este proceso la exigencia de que el candidato electo pertenezca a un partido que alcance un mínimo de votos a nivel nacional para obtener un escaño y que, de lo contrario, su voto se transfiera al partido con mayor votación dentro de la lista, complica aún más el proceso electoral. Esto es especialmente riesgoso en Chile, donde la cultura electoral incentiva la personalización del voto, llevando a que el electorado se informe y vote típicamente por el candidato de su preferencia, en lugar de considerar el partido o el pacto al que pertenece.

Por otro lado, el establecimiento de umbrales legales alternativos para eximir a los partidos que no superen el umbral si obtienen al menos 8 escaños en el Congreso considerado en la propuesta discutida en la Cámara de Diputados (Boletín N° 16.580-07) dificulta aún más la comprensión del proceso en general, tanto para los votantes como para los partidos políticos, al alterar la dinámica de competencia política. Esto, a su vez, puede generar percepciones de inequidad en la competencia electoral, ya que ciertos partidos podrían beneficiarse con estas reglas especiales. Siguiendo esta lógica, la reforma electoral alemana de 2023 eliminó los umbrales alternativos y adoptó un umbral electoral sin excepciones —salvo por las minorías nacionales—, buscando con ello asegurar que la representación parlamentaria refleje de manera más precisa la voluntad de los votantes, evitando las distorsiones que estas excepciones podrían provocar.⁴⁰

⁴⁰ Esta decisión se fundamentó en que la cláusula contravenía el principio de representación proporcional del parlamento alemán, que busca que los partidos obtengan los escaños conforme a su desempeño en la segunda vuelta. La Comisión de Venecia y la OSCE, señalaron que, aunque su eliminación podría obstaculizar las posibilidades electorales de partidos más pequeños y/o locales en Alemania, perseguía el objetivo legítimo de evitar la fragmentación del electorado y establecer un cuerpo legislativo funcional y un gobierno efectivo con una mayoría parlamentaria suficiente (Comisión de Venecia y OSCE 2023, 13).

En este sentido, un aspecto crucial en el diseño del sistema electoral es que pueda ser comprendido por actores políticos y el electorado, ya que la internalización de las reglas electorales es un elemento central para definir las estrategias de los primeros y las preferencias de los segundos (Norris 2004). Aumentar la carga cognitiva sobre el electorado puede significar un aumento en votos nulos y blancos, en particular por parte del grupo menos educado bajo sistemas de votación obligatoria (Cox y Le Foulon 2024). Así, generar cambios sucesivos en las reglas electorales sin su internalización por los partidos y electores puede afectar la previsibilidad del sistema electoral en general (Taagepera 2002).

Una posible consideración para incentivar una mayor y mejor representación electoral es simplificar la traducción de votos a escaños, como podría ocurrir de prohibirse los pactos electorales. Por más que el objetivo sea mejorar el sistema en general, cada nueva norma electoral le agrega una mayor carga cognitiva al electorado, complejizando la efectiva traducción de sus preferencias a cargos de representación popular y poniendo en riesgo la legitimidad del sistema electoral en general. Cuando las normas electorales son complejas, cualquier intento de corregirlas “puede ser visto como engañoso por los votantes” (Taagepera 2002, 10). La combinación de un proceso electoral simple y un electorado informado sobre cómo su voto será contabilizado puede disminuir en cierto grado la imprevisibilidad de los resultados electorales y, con esto, ayudar a mejorar la representación (Cox y Le Foulon 2024).

5.4. Cuarta consideración: Establecer un umbral legal podría traer otros problemas que no han sido debidamente considerados

Si bien establecer un umbral legal en Chile probablemente reducirá la cantidad de partidos que obtengan escaños en el Congreso, la implementación de esta norma electoral podría tener consecuencias imprevistas y no deseadas. Esto se debe a que cualquier nueva regla en el acceso a escaños parlamentarios provoca cambios en el comportamiento de los partidos y en las estrategias electorales que emplean para asegurar su supervivencia (Reynolds, Reilly y Ellis 2005; Siavelis 2006).

En este contexto, existen ciertos aspectos específicos del diseño de las propuestas actualmente en discusión en Chile que deben ser evaluados. Es necesario determinar si el porcentaje de votos exigidos en las propuestas es proporcional o resulta excesivamente elevado, considerando su nivel de aplicación a nivel distrital o nacional, como también las particularidades de nuestro sistema político y electoral (Comisión de Venecia y OSCE 2022, 2023).

Si la propuesta de reforma constitucional discutida en el Senado que busca establecer un umbral legal mínimo del 7% para acceder a la distribución de escaños en la Cámara de Diputados se aplica a nivel distrital, esta reforma no tendría impacto debido a que los umbrales naturales son superiores al propuesto: 8,3% en los distritos de mayor tamaño (8 escaños) y 18,8% en los distritos más pequeños (3 escaños) (Taagepera 1998a). Por el contrario, si ella busca establecer un umbral legal a nivel nacional, se trataría de uno de los umbrales más altos a nivel comparado y se corre el riesgo de excluir a candidatos con un alto porcentaje de votos, en el caso que su partido no alcance el porcentaje de votos válidos exigidos a nivel nacional. Esta medida afectaría especialmente a los distritos de menor población y a los partidos regionales con gran apoyo en sus distritos. Bajo esta misma lógica, de haberse

incorporado un umbral legal nacional del 5% —como sugiere la propuesta discutida en la Cámara de Diputados— cuatro de los diez candidatos con mayor votación en la elección de diputados de 2021 no hubiesen obtenido un escaño en la Cámara.⁴¹ Aun cuando dicha propuesta contempla un umbral alternativo, existe igualmente la posibilidad de excluir a candidatos que cuenten con un fuerte apoyo electoral en sus distritos.

La propuesta que actualmente se discute en la Cámara de Diputados propone además que los votos de los partidos que no logren superar el umbral del 5% sean transferidos de manera proporcional a los partidos de su lista o pacto que sí lo superen. Es decir, todos los votos obtenidos por un partido que no supere el umbral serán sumados a otro partido de su lista. Esta medida es anómala: por lo general, en los países que establecen umbrales electorales legales, los votos de los partidos que no cumplen con el umbral mínimo se descartan y no se transfieren a otros grupos políticos.⁴² Permitir esta transferencia reforzará el incentivo a que los partidos, especialmente los de mayor tamaño, compitan mediante pactos con el fin estratégico de aumentar la cantidad de votos que reciban en el caso de que un partido de su lista no logre superar el umbral, generando distorsiones significativas en la traducción de votos en cargos de representación popular. Así, ciertos partidos lograrán aumentar artificialmente la cantidad de votos recibidos, lo cual les permitirá obtener un mayor número de escaños en el Congreso que generaría un falso ‘espejo’ de representación parlamentaria.

Pero quizás aún más importante que el diseño específico de las propuestas, es el impacto que la introducción de un umbral electoral legal podría tener en la legitimidad y la confianza que la ciudadanía otorga al sistema electoral. Un umbral muy alto puede afectar la percepción de equidad y, en consecuencia, la legitimidad del régimen político (Taagepera 2002). Esto se evidenció en Perú durante la elección de 2001, cuando surgieron reclamos y demandas por parte de organizaciones locales y regionales, ya que el nuevo umbral electoral legal impedía la elección de candidatos con un apoyo significativo, a pesar de no tener precedentes en el sistema electoral (Palomino y Paiva 2019).

Aún más importante que el diseño específico de las propuestas, es el impacto que la introducción de un umbral electoral legal podría tener en la legitimidad y la confianza que la ciudadanía otorga al sistema electoral.

⁴¹ Estos candidatos corresponden a Pamela Jiles (Partido Humanista), Gonzalo Winter (Convergencia Social), Raúl Soto (Partido por la Democracia) y Francisco Undurraga (Evolución Política) (Servicio Electoral s/f). Cabe mencionar que cualquier simulación eleccionaria *ex-post* debe ser interpretada con cautela, dado que el umbral probablemente generaría cambios en cómo los partidos se comportan previo a la elección.

⁴² Los votos emitidos a favor de partidos que no superan el umbral legal son excluidos del universo de votos a considerar en la asignación de escaños. Así, ellos no se traducen en representación legislativa y son catalogados como desperdiciados (*wasted votes*). Este fenómeno se ilustra en las elecciones parlamentarias alemanas de 2013, en la que el voto del 15,7% de quienes sufragaron (casi 7 millones de personas) fue descartado. Esto responde a que dos partidos, ‘Free Democrats’ y ‘Alternative for Germany’, obtuvieron respectivamente el 4,8% y el 4,7% de los votos (Taylor 2017).

Este episodio evidencia los efectos negativos que podría tener la introducción de umbrales en la legitimidad del sistema electoral y, por ende, del sistema democrático en general, el cual depende de la confianza de la ciudadanía en los procesos e instituciones democráticas. Una confianza que, por cierto, ha demostrado ser extremadamente frágil en democracias modernas (Norris 2011; Schmitter 2015; Boulianne 2019).

6.

CONCLUSIONES

Existe un amplio consenso a nivel nacional sobre los efectos negativos que produce la fragmentación partidaria al interior del Congreso en la gobernanza política del país. En este contexto, en enero de 2024 se presentó un proyecto de reforma constitucional para establecer un umbral legal en la Cámara de Diputados del 5% de los votos a nivel nacional. Esta iniciativa es concordante con el diseño contenido en la propuesta constitucional rechazada en el plebiscito de 2023, que establecía una regla similar. En mayo de este año, se presentó en el Senado otro proyecto de reforma constitucional que establece un ‘umbral mínimo’ de 7% para acceder a la distribución de escaños de diputados. Ambas iniciativas buscan enfrentar la fragmentación y contribuir a la gobernabilidad del régimen político chileno y parecen evidenciar un creciente consenso sobre la supuesta idoneidad de los umbrales legales como mecanismo para corregir este problema.

Sin embargo, nuestro análisis presenta numerosas interrogantes sobre de su efectividad para alcanzar los objetivos buscados y también expone diversas consecuencias no buscadas que su implementación pudiese generar. En este sentido, se advierte que ciertos aspectos de diseño de las propuestas en discusión, en particular la que fue presentada en la Cámara de Diputados, deben ser evaluados a la luz de las barreras electorales ya existentes en nuestro sistema electoral, evitando trasplantar mecánicamente reglas electorales existentes en países que presentan diferencias significativas en dichos aspectos.

Aunque diversos países han adoptado diseños de umbrales legales similares, a la fecha no se ha ofrecido una justificación concreta ni detallada que responda cómo el guarismo propuesto (5 o 7% de los votos) o su aplicación a nivel nacional son alternativas idóneas para conciliar las dimensiones de gobernabilidad y representatividad electoral que buscan conseguirse. De igual manera, la introducción de un número mínimo de escaños como umbral legal alternativo debe ser cuidadosamente evaluada, para evitar desdibujar el objetivo de reforma buscado. Finalmente, la transferencia de votos entre partidos de un mismo pacto puede generar cambios en los incentivos electorales y distorsionar la proporcionalidad del sistema, favoreciendo artificialmente a los partidos más grandes dentro de los pactos y comprometiendo la representatividad del sistema electoral.

Si bien la corrección de ciertos elementos del diseño propuesto en las iniciativas actualmente en discusión en la Cámara de Diputados y el Senado podrían mejorar su implementación, igualmente subsisten interrogantes que deben ser consideradas más detenidamente. Un aspecto central a considerar es que, sin perjuicio de que la fragmentación partidaria es un problema fundamental de nuestro sistema político actual, este no es el único. Reducir el número de partidos al interior del Congreso no garantiza necesariamente una mejora en la calidad de los partidos políticos. En este sentido, el umbral legal es una regla que ofrece una solución mecánica a las consecuencias de la fragmentación partidaria, pero que no aborda las causas del problema del sistema político: la percepción ciudadana de su falta de representatividad, así como la falta de coherencia programática y disciplina al interior de los partidos. Sin disciplina partidaria, se le dificulta a los gobiernos la capacidad de obtener un apoyo legislativo coherente y predecible para sus políticas (Cheibub 2006), y se le exige al electorado buscar representación de sus intereses y preferencias en partidos débiles sin densidad programática claramente identificable. Y es que no basta con disminuir el número de partidos si los resultantes igualmente no van a comportarse programáticamente como tales.

En esta línea, una posible alternativa de reforma a considerar es prohibir los pactos electorales y obligar a que los partidos compitan por sí solos, con el fin de simplificar el mecanismo de traducción de votos a escaños en elecciones proporcionales como también reforzar la coherencia y competencia programática de los partidos. Por un lado, el electorado se enfrentaría a un proceso electoral más simple, al contabilizar los votos a nivel de partido por el que compite el candidato por quién votó y no a nivel de pacto. Además, el fin de los pactos electorales cambiaría los incentivos de los partidos, especialmente los pequeños, en converger estratégicamente con el fin de sobrevivir a la barrera de entrada ‘natural’ establecida por el tamaño del distrito. Sin la posibilidad de aliarse, los partidos pequeños podrían desaparecer o buscarían fusionarse con otros para formar fuerzas políticas más robustas, reduciendo la cantidad de partidos en competencia. Además, la competencia electoral sería necesariamente entre partidos en vez de al interior de cada pacto, aumentando el incentivo a la competencia y diferenciación programática entre los candidatos en disputa.

Con todo, la literatura y experiencia comparada reciente evidencian que solucionar la fragmentación parlamentaria no tiene fácil ingeniería electoral. Esta proviene de múltiples factores propios del sistema electoral que interactúan entre sí y que se encuentran en tensión con la frágil y débil confianza ciudadana en los partidos políticos, las instituciones y en el proceso político en general. Una alternativa es establecer un umbral legal considerando las correcciones al diseño mencionadas anteriormente. Otra opción es explorar fórmulas que aborden no solo las consecuencias de fragmentación en términos del número de partidos políticos, sino también que busquen corregir las causas de su debilitamiento programático y disciplina interna. En última instancia, la solución requerirá un enfoque integral que no solo busque agregar reglas adicionales, sino que también considere las barreras electorales que ya son parte del sistema político. Solo así se podrá generar un sistema electoral más comprensible para la ciudadanía que fortalezca la representación democrática y restaure la confianza en el sistema político.

ANEXO

Experiencia comparada en la regulación de umbrales electorales legales

País	Cámara	Marco de Regulación
Argentina	Cámara de Diputados	<p><i>Artículo 160 Código Electoral Nacional</i> "No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito."</p> <p><i>Artículo 161 Código Electoral Nacional</i> "Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo al siguiente procedimiento: a) El total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir; b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente; d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b)."</p>
Bolivia	Cámara de Diputados (parcialmente)	<p><i>Artículo 59 de la Ley de Régimen Electoral</i> "(Asignación de escaños plurinominales). En cada departamento se asignarán escaños plurinominales, entre las organizaciones políticas que alcancen al menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos a nivel nacional, a través del sistema proporcional, de la siguiente manera: a) Los votos acumulativos obtenidos, para Presidenta o Presidente, en cada Departamento, por cada organización política, se dividirán sucesivamente entre divisores naturales: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etcétera, en forma correlativa, continua y obligada. b) Los cocientes obtenidos en las operaciones, se ordenan de mayor a menor, hasta el número de los escaños a cubrir, para establecer el número proporcional de diputados correspondiente a las organizaciones políticas en cada Departamento. c) Del total de escaños que corresponda a una organización política, se restarán los obtenidos en circunscripciones uninominales, los escaños restantes serán adjudicados a la lista de candidatas y candidatos plurinominales, hasta alcanzar el número proporcional que le corresponda. d) Si el número de diputados elegidos en circunscripciones uninominales fuera mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada organización política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a las organizaciones políticas que tengan los cocientes más bajos de votación en la distribución por divisores en estricto orden ascendente del menor al mayor."</p>

	Cámara de Diputados (parcialmente)	<p><i>Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i></p> <p>“La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</p> <p>I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales</p> <p>II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;</p> <p>III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.</p> <p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.</p> <p>V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y</p> <p>VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.”</p>
México	Senado (parcialmente)	<p><i>Artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i></p> <p>1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:</p> <p>a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y</p> <p>b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por candidatos independientes.</p> <p>2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos: a) Cociente natural, y b) Resto mayor.</p> <p>3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.</p> <p>4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.</p> <p>5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente: a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, y b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.</p> <p>6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.</p>

FUENTE. Elaboración propia en base a las legislaciones de los países en análisis.

Referencias bibliográficas

- Altman, D.** 2000. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics* 6(3), 259-283.
- Altman, D.** 2005. Reforma al binominalismo. Sistema paralelo de acumulación. *Documento N° 2 Instituto Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Altman, D.** 2008. Régimen de Gobierno y Sistema de Partidos Políticos en Chile (41-74). En A. Fontaine y otros (eds.), *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. Santiago: CEP-Instituto Libertad y Desarrollo-CIEPLAN.
- Anckar, C.** 1997. Determinants of disproportionality and wasted votes. *Electoral Studies* 16(4), 501-515.
- Anckar, C.** 2000. Size and party system fragmentation. *Party Politics* 6(3), 305-328.
- Arriagada, G.** 2005a. Autopsia del Sistema Binominal (I). Informe de Asuntos Públicos N° 463, Centro de Estudios del Desarrollo. Disponible en: <https://asuntospublicos.cl/ap/autopsia-del-sistema-binominal-i/> [1 de julio 2024].
- Arriagada, G.** 2005b. Autopsia del Sistema Binominal (II). Informe de Asuntos Públicos N° 464, Centro de Estudios del Desarrollo. Disponible en: <https://www.asuntospublicos.cl/ap/autopsia-del-sistema-binominal-ii/> [1 de julio 2024].
- Banco Mundial s/f.** Indicador de población total. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=IW&name_desc=false [1 de julio 2024].
- Bélanger, É. y Nadeau, R.** 2005. Political trust and the vote in multiparty elections: The Canadian case. *European Journal of Political Research* 44(1), 121-146.
- Benoit, K.** 2001. District magnitude, electoral formula, and the number of parties. *European Journal of Political Research* 39(2), 203-224.
- Bernauer, J., Giger, N. y Rosset, J.** 2015. Mind the gap: Do proportional electoral systems foster a more equal representation of women and men, poor and rich? *International Political Science Review* 36(1), 78-98.
- Best, R.E.** 2013. How party system fragmentation has altered political opposition in established democracies. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 48(3), 314-342.
- Bouhon, F.** 2008. Le seuil électoral au seuil de l'égalité. Note sous l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 de la Cour constitutionnelle. Disponible en: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/978/1/Le%20seuil%20%C3%A9lectoral%20au%20seuil%20de%20l'%C3%A9galit%C3%A9..pdf> [1 de julio 2024].
- Boulianne, S.** 2019. Building faith in democracy: Deliberative events, political trust and efficacy. *Political Studies* 67(1), 4-30.
- Bravo, B.** 1986. *El presidente en la historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

- Bravo, B.** 1978. *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Bundestag** 2024a. Glosario ‘Erststimme’. Disponible en: <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/E/erststimme-246272> [1 de julio 2024].
- Bundestag** 2024b. Glosario ‘Fünfprozenthürde’. Disponible en: <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/F/fuenfprozenthuerde-857038> [1 de julio 2024].
- Bundestag** 2024c. Glosario ‘Zweitstimme’. Disponible en: <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/Z/zweitstimme-246398> [1 de julio 2024].
- Bunker, K.** 2018. La elección de 2017 y el fraccionamiento del sistema de partidos en Chile. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 9(2), 202-225.
- Calvo, E., Guarnieri, F. y Limongi, F.** 2015. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, 39, 219-229.
- Carey, J.M. y Hix, S.** 2011. The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science* (55)2, 383-397.
- Centro de Estudios Públicos (CEP)** 2024. Encuesta CEP. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/> [1 de julio 2024].
- Chaisty, P., Cheeseman, N. y Power, T.** 2018. *Coalitional presidentialism in comparative perspective: Minority presidents in multiparty systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, J.A.** 2006. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A., Moreira, T., Sin, G. y Tanabe, K.** 2022. Dynamic party system fragmentation. *Electoral Studies* 76, 102440.
- Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados** 2018. Acta de la sesión N° 49, celebrada el martes 5 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=159107&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024]
- Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados** 2019. Acta de la sesión N° 83, celebrada el martes 27 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=185000&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].
- Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados** 2020. Acta de la sesión N° 109, celebrada el martes 30 de junio de 2020. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=200998&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].
- Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno** 2008. Informe de la Comisión Especial del Sistema Político Chileno, creada por acuerdo de la Cámara de Diputados, de fecha 3 de abril de 2008. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76378/1/SOBRETABLA2.pdf> [1 de julio 2024].

Comisión Experta 2023a. Transcripción de la sesión N° 11 del Pleno de la Comisión Experta, celebrada el martes 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/sala/#!/verTabla/4196/144/4196/Default/0.9145663820334469> [1 de julio 2024].

Comisión Experta 2023b. Transcripción de la sesión N° 21 del Pleno de la Comisión Experta, celebrada el viernes 26 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/sala/#!/verTabla/4196/144/4196/Default/0.9145663820334469> [1 de julio 2024].

Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral de la Convención Constitucional (Comisión sobre Sistema Político) 2022a. Informe de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral recaído en las iniciativas convencionales, populares e indígenas constituyentes, que establecen las normas para regular el Estado Plurinacional, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Sistema Electoral y las Organizaciones Políticas. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3266&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].

Comisión sobre Sistema Político 2022b. Informe de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral sobre segunda propuesta de norma constitucional de disposiciones que no alcanzaron el quórum de 2/3 en la votación en particular del primer informe. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=2681&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].

Comisión sobre Sistema Político 2022c. Transcripción de la sesión N° 61, celebrada el jueves 28 de abril de 2022. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3413&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].

Comisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado del Consejo Constitucional (Comisión de Sistema Político) 2023. Informe de la Comisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/09/INFORME-DE-LA-COMISION-DE-SISTEMA-POLITICO-REFORMA-CONSTITUCIONAL-Y-FORMA-DE-ESTADO.pdf> [1 de julio 2024].

Comisión de Venecia 2008. Comparative report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e) [1 de julio 2024].

Comisión de Venecia 2010. Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament (II). Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)007-e) [1 de julio 2024].

Comisión de Venecia 2018. Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning thresholds which bar parties from access to Parliament. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)004-e) [1 de julio 2024].

Comisión de Venecia y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) 2022. Türkiye joint opinion on the Amendments to the Electoral Legislation by Law No. 7393 of 31 March 2022. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/521821.pdf> [1 de julio 2024].

Comisión de Venecia y OSCE 2023. Germany joint opinion on the Amendments to the Federal Election Act. Estrasburgo: Comisión de Venecia y OSCE. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)020-e) [1 de julio 2024].

Consejo Constitucional 2023a. Propuesta Constitución Política de la República de Chile. Santiago: Proceso Constitucional 2023. Disponible en: <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/monitor/propuesta-de-nueva-constitucion-consejo-constitucional/> [1 de julio 2024].

Consejo Constitucional 2023b. Transcripción de la sesión N° 17 del Pleno del Consejo Constitucional, celebrada el sábado 23 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/salaconsejo/#!/verTabla/6022/159/6022/Default/0.8869237416671254> [1 de julio 2024].

Consejo Constitucional 2023c. Transcripción de la sesión N° 19 del Pleno del Consejo Constitucional, celebrada el lunes 25 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/salaconsejo/#!/verTabla/6022/159/6022/Default/0.8869237416671254> [1 de julio 2024].

Consejo de Europa s/f. ElectData, Compendium of Electoral Data. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata> [1 de julio 2024].

Convención Constitucional 2022. Comparado Segunda Propuesta de Norma Constitucional, de 26 de abril de 2022. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=3525&prmTipo=-DOCUMENTO_COMISION [1 de julio 2024].

Cox, G.W. 1997. *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, L. y Le Foulon, C. 2024. More Options, but less willing to cast a valid vote: Evidence from electoral reform in Chile. *Comparative Political Studies* 0(0) 1-46.

Crisp, B.F., Demirkaya, B., Schwindt-Bayer, L.A. y Millian, C. 2018. The role of rules in representation: Group membership and electoral incentives. *British Journal of Political Science* 48(1), 47-67.

Dávila, M. 2020. *Presidencialismo a la chilena, Coaliciones y cooperación política 1990-2018*. Santiago: Editorial Universitaria.

Del Monte, M., Díaz, M., Kotanidis, S. y Mildebrath, H. 2023. Electoral thresholds in European Parliament elections. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI\(2023\)749770_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI(2023)749770_EN.pdf) [1 de julio 2024].

Del Tronco, J. 2012. Las causas de la desconfianza política en México. *Perfiles Latinoamericanos* 20(40), 227-251.

Duval, T. 2006. Reforma al sistema binominal. Hacia un sistema proporcional compensatorio (135-153). En Huneeus, C. (ed.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el Debate*. Santiago: Editorial Catalonia.

Duverger, M. 1954. *Political parties: Their organization and activity in the Modern State*. New York: Wiley.

- Faúndez, J.** 2011. *Democratización, desarrollo y legalidad: Chile, 1831-1973*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fernández, M.** 1995. El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas. Disponible en: <https://archivo.servel.cl/uploads/r/null/2/7/a/27a8dd0d3ddc2abec0f61593a6c183885dd4e34f6f54987cc-f9e5c2bc48d8a60/SFSE-SSECH-10.pdf> [1 de julio 2024].
- Fontaine, A.** 2021. *La pregunta por el régimen político. Conversaciones chilenas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Franco-Cuervo, A. y Flórez Henao, J.** 2008. Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales. *Elecciones* 7(8), 135-173.
- Fuentes, J.M.** 1993. La alternativa proporcional con barreras de entrada: Un sistema electoral adecuado para Chile. *Estudios Públicos* (51), 269-301.
- Fuentes, C.** 1999. Partidos y coaliciones en Chile de los 90. Entre pactos y proyectos (191-222). En P. Drake e I. Jaksic (comp.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM Ediciones, Colección sin Norte.
- Fuentes, C.** 2017. Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad. Disponible en: <https://www.ciir.cl/ciir.cl/wp-content/uploads/2018/08/2017-Las-nuevas-reglas-del-juego-pol%C3%A9tico-en-Chile-partidos-campa%C3%B1as-y-probidad.pdf> [1 de julio 2024].
- Fuentes, C.** 2021. *La transición inacabada*. Santiago: Editorial Catalonia.
- Gallagher, M. y Mitchell, P.** 2008. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamboa, R. y Morales, M.** 2016. Electoral reform: Changing the rules of the game. *Latin American Politics and Society* 58(4), 126-144.
- Gamboa, R. y Morales, M.** 2020. Pactos electorales y proporcionalidad de la representación. Evidencia del caso de Chile, 2017. *Colombia Internacional* 103, 111-138.
- Gamboa, R. y Toro, S.** 2022. El sistema electoral chileno: Elementos para el debate. En Dammert, L. y Figueroa, P. (eds.), *Cómo funciona nuestra democracia*. Santiago: Editorial USACH.
- García-Huidobro, L.E. y García, J.F.** 2024 (en prensa). El Presidencialismo en los procesos constituyentes chilenos. En Castellà, J.M., López Castillo, A. y Ghazzaoui, R. (eds.), *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*. Madrid: Editorial Universitat.
- García-Huidobro, L.E. y Sierra, L.** 2022. Quinta sesión de trabajo. Primera parte: Presentaciones Centro de Estudios Públicos. En García-Huidobro, L.E. y Sierra, L. (eds.), *Diez miradas sobre el sistema de gobierno: diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución*. Santiago: Editorial Hueders.
- Golosov, G.V.** 2017. Party systems, electoral systems, and legislative fragmentation: A cross-national empirical study. *Party Politics* 23(5), 487-497.
- González, R. y Sierra, L.** 2014. *Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno*. Propuestas de Política Pública, N° 1. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Górecki, M.A. y Kukołowicz, P. 2018. Electoral formula, legal threshold and the number of parties: A natural experiment. *Party Politics* 24(6), 617-628.

Historia de la Ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historia-delaley/nc/historia-de-la-ley/3997/> [1 de julio 2024].

Huneus, C. 2006. La necesidad de una reforma electoral en Chile (13-44). En Huneus, C. (ed.), *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Propuestas para el Debate*. Santiago: Editorial Catalonia.

Inter-Parliamentary Union (IPU) 2024a. Comparative data on bicameral structures - Lower chamber. Disponible en: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_statutory_members_number&structure=bicameral__lower_chamber#map [1 de julio 2024].

Inter-Parliamentary Union (IPU) 2024b. Comparative data on bicameral structures - Upper chamber. Disponible en: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_statutory_members_number&structure=any__upper_chamber#map [1 de julio 2024].

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) s/f. Electoral System Design Database. Disponible en: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9382&database_theme=307 [1 de julio 2024].

Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. “Effective” number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1), 3-27.

LaPalombara, J. 2007. Reflections on political parties and political development, four decades later. *Party Politics*, 13(2), 141-154.

Le Foulon, C. y Palanza, V. 2021. Elecciones a la Convención Constituyente: innovación y renovación. *Puntos de Referencia* 580, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/pder580_clefoulon_vpalanza.pdf [1 de julio 2024].

Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. 1994. *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. 2012. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. y Gibberd, R. W. 1977. Thresholds and payoffs in list systems of proportional representation. *European Journal of Political Research* 5(3), 219-244.

Luna, J.P. y Altman, D. 2011. Uprooted but stable: chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society* 53(2), 1-28.

Martínez-Hernández, A. y Miranda, N. 2019. La coherencia ideológico-programática de los partidos políticos en Chile y México: ¿En qué medida y por qué las ubicaciones de los parlamentarios coinciden con el contenido de los programas electorales? *Revista de Ciencia Política* 39(3), 459-487.

Mensaje Ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/> [1 de julio 2024].

Nogueira, H. 2007. Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI (21-78). *Estudios Constitucionales* 5(2), 311-363.

Nord, M., Lundstedt, M., Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., Good God, A., Natsika, N. y Lindberg, S.I. 2024. Democracy report 2024: Democracy winning and losing at the ballot. Disponible en: https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf [1 de julio 2024].

Norris, P. 2004. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University Press.

Norris, P. 2005. *Radical right: Voters and parties in the electoral market*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. 2011. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olivares, A. 2022. *Survival of ministers and configuration of cabinets in Chile and Uruguay*. Luxemburgo: Springer Publishing.

OSCE s/f. Informes de observación de elecciones. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections> [1 de julio 2024].

OSCE 2021. Federal Republic of Germany: Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 26 September 2021. ODIHR Needs Assessment Mission Report. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/a/493567.pdf> [1 de julio 2024].

OSCE 2022. Sweden: General Elections, 11 September 2022. ODIHR Needs Assessment Mission Report. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/sweden/523500> [1 de julio 2024].

Palomino, J.F. y Paiva, D. 2019. La representación y la participación política (a propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano). *LEX* 17(24), 13-46.

Parada, C. 2022. Reforma de los partidos políticos en Chile: En búsqueda de un equilibrio virtuoso entre protagonismo y control constitucional (81-91). En Pérez Lillo, C. y Cifuentes Ovalle, J. (eds.), *Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.

Pino, M. 2022. People's will and political fragmentation: Contradictions in Chile's ongoing constituent process. Tesis M.A., University of Chicago.

- Piña, M., Sajuria, J. y Suárez-Cao, J. 2024. Los engranajes del sistema político chileno: quiénes se eligen, cómo y por qué importan. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/21291.pdf> [1 de julio 2024].
- Rae, D., Hanby, V. y Loosemore, J. 1971. Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An Analytic Note on Electoral Systems. *Comparative Political Studies* 3(4), 479-488.
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. 2005. Electoral system design: The new International IDEA handbook. Stockholm: IDEA.
- Rokkan, S. 1968. Elections: electoral systems (6-21). En Sills, D.L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* 5. New York: Crowell-Collier-Macmillan.
- Sajuria, J., Palanza, V., Astroza, P., Joignant, A., Bellolio, C., Heiss, C., Suárez-Cao, J., Dammert, L., Funk, R., Castillo, I., Fuentes, C., Negretto, G., Welp, Y., Erlandsen, M., Alamos, M.S., Simon, J., Miranda, L., Olivares, F., Hernández, M.F., Riquelme, S., Osorio, C., Ulloa, J., Ovando, C., Maillet, A., Parra, G., Fuentes González, C., Campos, D., Meléndez, C., Vega, B., Sáez, R., Huneeus, S., Théodore, R., Disi, R., Jenne, N., Jorquera, C., Aranda, V., Arellano, A., Martín, M.P., Roque, B., Poo, P., Aydín, U., Arce, J., Colmenares, N., González, I., Zanotti, L., y Acevedo, C. 2023. Consideraciones sobre el proyecto constitucional desde la Ciencia Política. Disponible en: <https://media-front.elmostrador.cl/2023/12/Consideraciones.pdf> [1 de julio 2024].
- Schmitter, P.C. 2015. Crisis and transition, but not decline. *Journal of Democracy* 26(1), 32-44.
- Servicio Electoral de Chile (Serval) s/f. Resultados electorales históricos, Servicio Electoral de Chile. Disponible en: <https://www.servel.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/> [1 de julio 2024].
- Serval 2024. Partidos en formación. Disponible en: <https://servel.cl/partidos-en-formacion/> [1 de julio 2024].
- Shugart, M.S. y Carey, J.M. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, P. 2004. Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? *Revista de Ciencia Política* 24(1), 58-80.
- Siavelis, P. 2005. La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas. *Estudios Públicos* (98), 189-225.
- Siavelis, P. 2006. Accommodating informal institutions and Chilean democracy (33-55). En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto, S. 2020. *La hora de la Re-Constitución*. Santiago: Ediciones UC.
- Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado de la Comisión Ex-
perta (Subcomisión de Sistema Político) 2023. Informe de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/>

uploads/2023/05/INFORME-SUBCOMISION-SISTEMA-POLITICO-REFORMA-COSTITUCIONAL-Y-FORMA-DE-ESTADO.pdf [1 de julio 2024].

Taagepera, R. 1998a. Effective magnitude and effective threshold. *Electoral Studies* 17(4), 393-404.

Taagepera, R. 1998b. Nationwide inclusion and exclusion thresholds of representation. *Electoral Studies* 17(4), 405-417.

Taagepera, R. 1999. The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system. *Comparative Political Studies* 32(5), 531-548.

Taagepera, R. 2002. Nationwide threshold of representation. *Electoral Studies* (21), 383-401.

Taagepera, R. y Shugart, M.S. 1989. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Taylor, G. 2017. The constitutionality of election thresholds in Germany. *International Journal of Constitutional Law* 15(3), 734-752.

Teubner, G. 1998. Legal irritants: Good faith in British law or how unifying law ends up in new divergences. *Modern Law Review* 61(1), 11-32.

Torcal, M. 2006. Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 2(3), 591-634.

Troen, J. 2019. The national electoral threshold: A comparative review across countries and over time. Disponible en: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/mmm/The%20NationalElectoralThreshold.pdf> [1 de julio 2024].

Valentim, V. y Dinas, E. 2024. Does party system fragmentation Affect the quality of democracy? *British Journal of Political Science* 54(1), 152-178.

Valenzuela, J.S. y Scully, T.R. 1997. Electoral choices and the party system in Chile: Continuities and changes at the recovery of democracy. *Comparative Politics* 29(4), 511-527.

Zucco, C. y Power, T.J. 2021. Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system. *Comparative Politics* 53(3), 477-500.

Referencias legislativas y reglamentarias

Fuentes nacionales

Constitución Política de la República de Chile, promulgada el 21 de octubre de 1980 (reformas de 1989 y 2005).

Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (D.O. 06/09/2017), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Ley N° 20.840 (D.O. 05/05/2015), que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

Ley N° 20.900 (D.O. 14/04/2016), para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

Fuentes extranjeras e internacionales

Argentina

Constitución de la Nación Argentina, promulgada el 3 de enero de 1855 (reformas de 1957, 1860, 1866, 1994 y 1998).

Ley N° 19.945 (B.O. 19/12/1972), que aprueba el Código Electoral Nacional.

Bolivia

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 febrero de 2009.

Ley N° 026 (G.O. 30/06/2010), Ley del Régimen Electoral.

Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988.

Lei N° 4.737 (D.O.U. 15/07/1965), Institui o Código Eleitoral.

Lei Complementar N° 78 (D.O.U. 30/12/1993), Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

Colombia

Constitución Política de Colombia, promulgada el 4 de julio de 1991.

Costa Rica

Ley N° 1.536 (G. 10/12/1952), Código Electoral de Costa Rica.

España

Ley Orgánica 5/1985 (B.O.E. 19/06/1985), del Régimen Electoral General.

México

Consejo General (D.O.F. 27/02/2023), Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Constitución Política de los Estados Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (D.O.F. 23/05/ 2014).

Uruguay

Constitución de la República Oriental del Uruguay, promulgada el 2 de febrero de 1997.

Ley N° 7.912 (D.O. 22/10/1925), Ley Complementaria de las Elecciones (modificada por el Decreto Ley N°10.176 y Ley N° 18.218).

Polonia

Código Electoral de Polonia - Kodeks Wyborczy (D.U. 01/12/2015).

Proyectos de ley e iniciativas de norma constitucional

Iniciativa de Norma Constitucional N° 4, sobre ‘Capítulo 4: Congreso Nacional’, de 30 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/iniciativa-de-normas-constitucionales/> [1 de julio 2024].

Iniciativa de Norma Constitucional N° 5, sobre ‘Capítulo 5: Gobierno y Administración del Estado’, de 30 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/iniciativa-de-normas-constitucionales/> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 165-1, que ‘Establece como régimen político el denominado presidencialismo de colaboración, regula el Congreso Nacional y el proceso legislativo, y establece el estatuto de

los partidos políticos’, de 12 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/165-1-c-Iniciativa-del-cc-Fuad-Chahi%CC%81n-sobre-Re%CC%81gimen-Poli%CC%81tico.pdf> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 192-1, que ‘Regula el poder legislativo, el poder ejecutivo, y el sistema político y electoral’, de 14 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/192-1-c-Iniciativa-Convencional-del-cc-Ricardo-Montero-sobre-Sistema-Poli%CC%81tico-1328-hrs.pdf> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 211-1, que ‘Regula el Congreso Nacional y el proceso legislativo, y el poder ejecutivo y las atribuciones del Presidente de la República y los Ministros de Estado’, de 14 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/211-1-c-Iniciativa-convencional-del-cc-Cristia%CC%81n-Monckeberg-sobre-Re%CC%81gimen-de-Gobierno-y-Formacio%CC%81n-de-la-Ley-1953-hrs.pdf> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 218-1, que ‘Establece y regula el Parlamento Plurinacional con carácter bicameral’, de 14 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/218-1-c-Iniciativa-Convencional-de-la-cc-Rosa-Catrileo-sobre-Parlamento-Bicameral-Plurinacional-2215-hrs.pdf> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 234-1, ‘Complementaria del Congreso Plurinacional y de la función ejecutiva’, de 14 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/234-1-Iniciativa-Convencional-del-cc-Jaime-Bassa-sobre-Justicia-Complementaria-1144-hrs.pdf> [1 de julio 2024].

Iniciativa Convencional Constituyente N° 675-1, sobre ‘Congreso Nacional Mayoritario’, de 1 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/02/675-Iniciativa-Convencional-Constituyente-del-cc-Felipe-Harboe-sobre-Congreso-Nacional-121101-02.pdf> [1 de julio 2024].

Proyecto de Ley Boletín N° 11.783-06, que ‘Modifica la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para establecer reglas de proclamación de candidatos electos al interior de pactos en elecciones parlamentarias’, de 5 de junio de 2018.

Proyecto de Ley Boletín N° 16.580-07, que ‘Modifica la Carta Fundamental para establecer un umbral electoral aplicable a la distribución de escaños e incorporar, como causal de cesación en el cargo de diputado o senador, la renuncia al partido que hubiera declarado su candidatura’, de 16 de enero de 2024.

Proyecto de Ley Boletín N° 16.820-07, que ‘Modifica la Carta Fundamental, en materia de composición de la Cámara de Diputados y causales de cesación en el cargo de diputado y senador’, de 8 de mayo de 2024.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Luis Eugenio García-Huidobro H.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓