

La reforma y el régimen electoral en Chile:

Cambios recientes y efectos esperables

Gloria de la Fuente
Fundación Chile 21
Chile

Desde la redemocratización en Chile en 1990 una de las reformas políticas más esperadas era la electoral, específicamente aquella referida a la elección de parlamentarios. La razón es que este sistema constituía un verdadero “enclave autoritario” porque fue creado en dictadura y generaba problemas relevantes para la competencia y la representación. En efecto, hay una extensa literatura desde principios de los '90 en Chile dedicada a analizar el sistema binominal y su efecto sobre el sistema político, especialmente el sistema de partidos y su representación de un parlamento bicameral como el chileno. Así, tal como señala Huneeus (2006), el principal defecto que se reconocía al sistema electoral chileno era que promueve la competencia entre partidos aliados y no entre adversarios, lo que era una distorsión a la competencia y un perjuicio al sistema de partidos. No obstante, no sólo esos problemas era posible adjudicar al sistema binominal, sino que también otros cuya consecuencia, después de haber sido el sistema de asignación de escaños desde 1989 en siete elecciones, se hizo más o menos evidente (Auth, 2006)¹:

- La exclusión de terceros, dadas las altas barreras de acceso y el incentivo a la formación de coaliciones y la magnitud dos de escaño en cada distrito, el sistema deja sistemáticamente fuera a la tercera fuerza.
- (des) proporcionalidad, la relación votos obtenidos/ escaños y el umbral de votos necesario para alcanzar un curul en el parlamento genera un sistema donde la proporcionalidad es altamente excluyente, porque reparte entre las dos coaliciones principales.
- Dificultades en la construcción de mayorías, el sistema fue creado para generar un empate entre la primera y segunda fuerza electoral, lo que generaba dificultades en la construcción de mayorías relevantes. Este fenómeno unido a los quorum supra mayoritarios para la discusión de varias iniciativas de ley (incluyendo la propia reforma electoral), genera varias dificultades de llevar adelante iniciativas de alcance sustantivo para el sistema.
- Limitada renovación en el Congreso, dado que el sistema alienta a los partidos a apostar sobre seguro, la renovación del Congreso Nacional si bien está dentro del estándar internacional, se produce más por la salida a la competencia senatorial que por renovación en la representación.

¹ Se trata de las elecciones parlamentarias de 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 y 2013.

Así, el llamado sistema binominal (por la magnitud de escaños asignados para cada unidad geográfica electoral) se convirtió en un problema relevante para el sistema político chileno, siendo un “sistema de carácter proporcional, pero con resultados no proporcionales” (IDEA, 2006).

Pese a que existieron muchos intentos para reformar el sistema electoral desde 1990 (Gamboa, 2009), donde destacan tanto iniciativas parlamentarias (mociones) como del Ejecutivo (mensajes), no fue hasta la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet que ello pudo concretarse a través de una iniciativa del ejecutivo que finalmente logró convertirse en ley y fue promulgada en abril de 2015 (ley 20.840 que “sustituye en sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”). Dicho cambio se aplicará en las elecciones parlamentarias que tendrán lugar en Chile en 2017. En general, coincidiendo con el diagnóstico sobre los problemas del sistema binominal, se establecieron algunos principios para la reforma que fueron considerados en las distintas iniciativas propuestas y que fueron bien recogidos por el grupo de trabajo para la reforma electoral creado en 2006 por la entonces Presidenta Michelle Bachelet (comisión Boeninger) (de la Fuente, 2012).

- Igualdad del voto: se planteó como imperativo mejorar la relación número de votantes/ escaño de manera de igualar el valor del voto. Con ello se buscaría evitar la sobre representación o sub representación de algunos territorios del país en el parlamento
- Representación: generar un sistema inclusivo que reduzca las barreras de entrada y la distorsión en la representatividad.
- Competencia: que entre otras cosas implica transferir al ciudadano y no a los partidos políticos ni a sus coaliciones, la decisión final de elegir a sus representantes. Esto implica darle a todas las fuerzas políticas la posibilidad real de competir por la obtención de un escaño.
- Gobernabilidad: Un buen sistema electoral debe favorecer la conformación de mayorías estables que permitan el buen gobierno, factor de especial importancia en un régimen presidencial como el chileno. Este punto era justamente el argumento de los sectores contrarios a la reforma, que aseguraban que el sistema binominal habría ayudado a generar estabilidad y gobernabilidad al sistema político chileno, mientras que volver al sistema proporcional existente previo al golpe de Estado de 1973 habría sólo garantizado en caos.

Contenidos de la nueva norma electoral

En base a los principios antes señalados y que constituían, en general, argumentos de amplio acuerdo en el mundo político, se debatió el proyecto del gobierno que terminó finalmente con el sistema binominal. Los siguientes son los cambios más relevantes del nuevo sistema electoral en relación al precedente y que están contenidos, como se señalaba, en la ley 20.840 que “sustituye en sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”:

1. Cambio al mapa electoral y aumento de parlamentarios: El sistema reemplaza la antigua geografía electoral compuesta por 60 distritos para a elección de diputados por 28 y establece que cada región constituirá ahora una circunscripción senatorial (en el sistema anterior las regiones más grandes se dividían en más de una circunscripción). En el caso de la cámara de diputados, se pasa de 120 a 155 parlamentarios, mientras que en el caso del senado se pasa de 38 a 50. Si bien el aumento de parlamentarios fue un tema ampliamente discutido, lo cierto es que fue la única manera de lograr mejorar la proporcionalidad sin alterar mayormente el número de escaños existentes en algunos lugares del país.
2. Distritos y circunscripciones plurinominales diversos: A diferencia del sistema anterior, que establecía dos escaños para distritos y circunscripciones (que da origen a su nombre “binominal”), se pasa ahora a un sistema de unidades territoriales plurinominales de magnitud diversa, que ayudan a mejorar la proporcionalidad del sistema y la relación votante/escaño. De este modo, por ejemplo, el umbral para conseguir escaños en los distritos más grandes disminuye significativamente de más de 30% de los votos a 11%.

La distribución de los nuevos distritos y circunscripciones queda de la siguiente manera:

- a. Senado: 5 regiones con dos senadores, 5 regiones con tres senadores y 5 regiones con 5 senadores.
- b. Diputados: las magnitudes son de 3 a 8 escaños. Quedando distribuidos de la siguiente manera: 4 distritos de tres escaños; 4 de cuatro escaños; 8 de cinco escaños; 2 de seis escaños; 5 de siete escaños; y 5 de ocho escaños.

La ley establece que el número de escaños asignados por distrito y circunscripción será analizado cada diez años de acuerdo a la población.

3. Aumento del número de candidatos: Cada lista puede llevar un número de candidatos igual al número de cargos a elegir más uno más (se ha llamado a ello la fórmula N+1). Una cuestión importante a propósito de las consideraciones de género, es que se estableció el “mandato de posición” que establece que en la conformación de las listas en la papeleta debe intercalarse un hombre y una mujer,

lo que evita que ante una gran cantidad de candidaturas, las mujeres queden en una posición que las haga menos visibles.

4. Género: se establece que ninguno de los sexos puede superar el 60% del total de candidaturas, regla que se establece hasta el 2029. Se establece, además, un incentivo monetario a los partidos por cada mujer electa y el reembolso adicional de 1/3 más de lo que se paga actualmente por voto de cada candidata. Se establece también que los partidos pueden hacer primarias para determinar candidatos hasta el 40% de los cargos, de manera de cautelar que se pueda cumplir con la cuota de género. Esta norma ayudará a mejorar la representación femenina en el Congreso que hoy alcanza apenas el 16%.
5. Constitución de partidos: la ley contempla también la posibilidad de bajar los requisitos para la creación de nuevos partidos políticos. Ahora se requiere sólo el 0,25% de las personas que votaron en la última elección (antes era el 0,5%)

Cambios recientes y en discusión en el régimen electoral en Chile

Cuando hablamos de régimen electoral nos referimos a "...el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos" (Nohlen y Sabsay, 2007) y, en consecuencia, incluye todo el entramado legal, administrativo e institucional vinculado directa o indirectamente con el desarrollo del proceso electoral y la representación que éste genera. Este es un debate importante porque el desarrollo de normativa electoral de distinta naturaleza tiene incidencia, en definitiva, en las formas de representación que adquieren los sistemas políticos. En el caso chileno, los últimos años han sido especialmente relevantes en la generación de normas en esta línea. A continuación nos proponemos dar cuenta de ellas y de aquellas reformas que, estando en discusión, tendrán también efectos en el sistema político.

Normativa aprobada:

- Inscripción automática y voto voluntario. La ley 20.568 entró en vigencia en enero de 2012 implicó la incorporación de más de 4 millones de electores al padrón electoral, la mayoría jóvenes entre 18 y 29 años. Así, el padrón electoral pasó de 8 a 12 millones de personas con derecho a sufragio. La instalación del voto voluntario, por su parte, eliminó el antiguo sistema de sanciones por no concurrir a votar. Es resultado en régimen de esta nueva normativa, aplicada en dos hitos electorales distintos (municipal 2012; presidencial y parlamentaria 2013) implicó que disminuyera la participación electoral.
- Primarias. La ley N° 20.640, establece el sistema de elecciones primarias voluntarias y vinculantes para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes. Quienes concurren a primarias deciden el carácter de estas (abiertas o cerradas/ partidarias o de pacto). SERVEL es el órgano encargado de vigilar y regular el proceso. Si bien no todos los partidos políticos han utilizado la norma, lo interesante ha sido la discusión de la compatibilidad de las primarias con las

cuotas de género. Finalmente, como se expresó en párrafos anteriores, se optó por establecer un límite para la selección de candidatos vía primarias, de manera de garantizar las cuotas de género sin tener que eliminar este mecanismo.

Otra normativa en discusión:

- Proyecto de ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia. En el marco de la discusión sobre financiamiento de la política que se abrió en Chile a partir de una serie de casos de corrupción en los recursos de campaña, el Ejecutivo envió en diciembre de 2014 (boletín 9790) un proyecto de ley para establecer una serie de condiciones, inhabilidades y sanciones para el financiamiento irregular de la política. A continuación alguna de las disposiciones más relevantes que tendrán consecuencias sobre las condiciones en que se realizan campañas y, en general, se realiza la actividad política en Chile.
 - o La iniciativa busca perfeccionar la legislación aprobada el 2003 en materia de financiamiento, control y límite del gasto electoral.
 - o Establece una serie de limitaciones en el gasto de campaña y restricciones para la publicidad electoral.
 - o Se prohíbe el financiamiento de personas jurídicas a campañas electorales
 - o Contempla sanciones más drásticas si la ley de límite y origen de los recursos de campaña se transgreden.
 - o Establece un sistema de financiamiento permanente de partidos políticos

Por último, a partir del resultado del trabajo de un Consejo asesor presidencial creado para discutir temas relativos a la regulación del conflicto de interés, la Mandataria anunció la “Agenda para la Transparencia y la Probidad en Negocios y Política” compuesta por 14 medidas administrativas y 16 medidas de corte legislativo. Entre las medidas más destacadas en esta materia se encuentran hacer pública la lista de lobbistas registrados, desarrollar un sistema preventivo anti lavado de dinero y anticorrupción en los servicios públicos, contar con un Plan de Formación Ciudadana que se promueva en todos los establecimientos educacionales como también concretar nuevas bases curriculares que incorporen la educación cívica para terceros y cuartos medios a través del Consejo Nacional de Educación, ingresar al Congreso una nueva Ley de partidos políticos, realizar una reforma constitucional para dar autonomía al SERVEL (Servicio Electoral), tipificar y sancionar la corrupción y el cohecho, llevar a cabo una reforma constitucional que cree la figura de Defensor Ciudadano, ingresar mensaje que impida la especulación con el uso del suelo y hacer una modificación constitucional sobre límite de reelección y uniformidad en el periodo, entre otras propuestas.

El supuesto es que todas estas medidas serán tramitadas a la brevedad y que estarán en funcionamiento, en consecuencia, a partir del ciclo electoral que se inaugura en 2016 con la elección municipal y que termina con la elección parlamentaria y presidencial en 2017.

Efectos esperables de una agenda amplia de reformas

Para leer correctamente el efecto de la reforma electoral hay que entenderla en el contexto de las sucesivas reformas políticas que se vienen produciendo en la democracia chilena desde hace algunos años y los potenciales efectos que tendrá la agenda de reformas actualmente en discusión.

En efecto, el sistema político chileno pasa por un momento complejo, frente al descrédito de las instituciones y los casos de corrupción del último tiempo, que han adquirido a alta connotación pública, la respuesta ha sido avanzar hacia un conjunto de reformas políticas que permita corregir problemas detectados hace años en la democracia chilena. El proyecto de ley sobre financiamiento de la política y transparencia de la democracia está en la línea de mejorar la competencia política, que junto al fin del binominal y otra serie de reformas políticas, contribuirán a mejorar la competencia y representación del sistema. No obstante, es preciso mirar el efecto y las consecuencias de cada reforma en el conjunto del régimen electoral, que no siempre es del todo evidente a la hora de analizar las reformas políticas.

Referencias Bibliográficas

- IDEA internacional. 2006. *Diseño de sistemas electorales: el manual de IDEA Internacional* (traducción del Instituto Federal Electoral de México). Mexico DF: México.
- Gamboa, Ricardo. 2009. "Los proyectos legislativos del reforma al sistema electoral 1990- 2007" en Arturo Fontaine, Cristian Larroulet, Jore Navarrete e Ignacio Walker *Reforma al sistema electoral chileno*. Centro de Estudios Públicos – PNUD. Santiago, Chile.
- Mensaje N° 076-362. 2014. *Proyecto de Ley que sustituye el Sistema Electoral Binominal por un Sistema Electoral Proporcional Inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*.
- Nohlen, Dieter & Sabsay, D. 2007. Derecho electoral. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco & J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2 ed.). México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International Idea; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fondo de Cultura Económica.
- Auth, Pepe. 2006. "El sistema electoral chileno y los cambios necesarios" en Carlos Huneeus (comp.) *La reforma al sistema binominal en Chile*. Catalonia. Santiago.
- Huneeus, Carlos. 2006. "La necesidad de la reforma electoral" en Carlos Huneeus (comp.) *La reforma al sistema binominal en Chile*. Catalonia. Santiago.
- De la Fuente, Gloria (compiladora) . 2012."Propuesta del grupo de trabajo de reforma al sistema electoral" en Colección Ideas año 13 N°129- Abril de 2012. Fundación Chile 21: Santiago