

# Mejoras en Materia Eleccionaria: Fortaleciendo la Institucionalidad

**El conjunto de medidas contempladas por el Ejecutivo en un proyecto de ley que se debate consideran un amplio espectro de asuntos vinculados al proceso electoral tales como la logística, la optimización de procedimientos, transparencia y la facilitación de condiciones del voto.**

**El espacio de perfeccionamiento institucional que se generó a raíz tanto de la implementación de la inscripción automática y el voto voluntario, como de la ley de primarias ha sido abordado de manera acertada.**

La primera semana de marzo, el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley que perfecciona las disposiciones introducidas por la Ley 20.658 sobre inscripción automática y que moderniza el sistema de votaciones, aprobada en el marco de la denominada "agenda democrática" impulsada por el Gobierno y que no sólo ha estado vinculada a transformaciones sustantivas en el marco institucional, sino que también ha abordado otras aristas del proceso como el cambio de fecha de las elecciones parlamentarias y presidenciales<sup>1</sup>, y una ley de las elecciones primarias para la nominación de candidatos<sup>2</sup>, mientras que aún se discuten en el Congreso los proyectos de ley relativos a los plebiscitos comunales<sup>3</sup> y la elección directa de Consejeros Regionales<sup>4</sup>. En este contexto, las reformas presentes en esta nueva iniciativa pretenden por un lado optimizar los procedimientos y la transparencia eleccionaria y, por el otro, facilitar las condiciones del voto<sup>5</sup>.

La entrada en vigencia de la inscripción automática y el voto voluntario ha implicado un desafío mayúsculo<sup>6</sup> no sólo para nuestros dirigentes políticos, quienes ahora deben cambiar la forma de aproximarse al electorado, sino que también para nuestras instituciones<sup>7</sup>. En este sentido, una parte importante del mensaje presidencial aborda cuestiones relativas a cambios procedimentales que optimizarán los procesos de selección de candidatos.

### **Optimización de procedimientos y transparencia electoral**

La reciente elección municipal fue una buena instancia para monitorear el nivel de ajuste y respuesta de nuestro encuadre institucional electoral

respecto a los cambios señalados. Quedaron en evidencia algunas falencias, sobre todo en materia de limpieza del padrón, distribución y asignación de mesas de votación y ciertos vacíos respecto a la normativa de domicilio electoral, que permitió que en determinadas comunas se hiciera un uso indiscriminado de los comandos y sedes partidarias como domicilios de votación<sup>8</sup>.

En relación a lo anterior, el mensaje del proyecto de ley analizado establece una limitación a la posibilidad de inscripción de un gran número de electores en el comando de un candidato o sede partidaria, salvo el caso de que el elector mantenga una relación laboral de dependencia con el partido, cuestión que parece razonable. Con esto se busca evitar la práctica perjudicial de concentrar a los cuadros partidarios bajo la forma de "acarreo" hacia lugares de votación funcionales a sus estrategias electorales. Con esta nueva medida, la práctica del acarreo se tornaría más compleja, dado que las sedes partidarias o los comandos no podrán servir de domicilio válido para los simpatizantes del candidato de turno como ocurrió en muchas comunas en la pasada elección municipal. Como complemento de lo anterior, el mensaje también establece sanciones a quienes proporcionen datos falsos o un domicilio electoral diferente de los permitidos en la ley. A su vez, sanciona a aquellos individuos que inciten, promuevan, soliciten u organicen estos cambios de domicilio con datos falsos o no permitidos en la normativa electoral.

Respecto a lo que en la literatura se denomina "depuración del padrón electoral"<sup>9</sup>, primero es importante recalcar que conforme a elementos doctrinarios, la organización de un padrón confiable es uno de los pilares básicos sobre los cuales descansa la estructura y los procesos electorales de las democracias, pasando a ser una cuestión fundamental a la hora de esgrimir un juicio en torno a la credibilidad de una elección<sup>10</sup>. En esta línea, el mensaje propone establecer una fórmula que permita excluir del padrón electoral a quienes teniendo menos de 80 años de edad no hubieren obtenido o renovado su cedula nacional de identidad o su pasaporte en los últimos 21 años. Del mismo modo, se propone excluir a quienes teniendo 80 años o más, no hubieren efectuado dichos trámites en los últimos 15 años. Con esto se lograría mejorar un problema que encuentra su raíz en la ausencia de un RUN de defunciones por parte del Registro Civil para algunos casos.

Respecto a la optimización del proceso electoral propiamente tal. Se plantea que el SERVEL pueda fusionar mesas con bajo número de electores, a modo de que funcionen conjuntamente, siempre y cuando la mesa resultante no supere el número de 450 electores, esto a efectos de evitar mesas vacías. Dado el importante incremento de vocales de mesa a raíz de la inscripción automática<sup>11</sup> y considerando que muchos vocales son nuevos, dado el nuevo sistema de inscripción, se propone la capacitación

obligatoria a los vocales de mesas, incrementando la remuneración a los mismos<sup>12</sup>. Esto parece pertinente, dada la importantísima función que éstos representan para el óptimo funcionamiento del proceso electoral, a lo cual se agrega el hecho de que con la inscripción automática es probable que muchos de los nuevos vocales sean también nuevos electores.

## **Bajando los costos de votar**

Bajar los costos asociados al ejercicio del sufragio en un contexto de voto voluntario resulta una cuestión primordial. Antes era el propio Estado quien imponía una parte importante de la estructura de costos dada la obligatoriedad del sufragio, sin embargo, una vez eliminado el costo de la sanción el elector pondera otras variables en juego a la hora de decidir si finalmente concurre a las urnas o no, y la distancia del local de votación es una de estas variables, inclusive se encuentra evidencia en la literatura de algún grado de relación existente entre la distancia del local de votación y los niveles de abstención electoral<sup>13</sup>.

La propuesta del Ejecutivo plantea traspasar la función de selección de locales de votación desde las juntas electorales al SERVEL. Así éste podría en caso de ser necesario, determinar que bienes de uso público como parques de grandes dimensiones podrían ser utilizados como locales de votación. Flexibilizar el criterio de constitución de locales de votación parece una medida correcta en la lógica de bajar la estructura de costos de la participación electoral.

Una medida no presente en el texto dice relación con la implementación de un sistema de voto anticipado<sup>14</sup>. Probablemente la no inclusión de esta medida responda a la intención de no sobrecargar la labor del un Servicio Electoral en pleno proceso de reestructuración, entendiendo que instaurar un sistema de votación anticipada es una cuestión altamente compleja que de ser mal implementado podría generar grandes perjuicios en el proceso eleccionario. No obstante lo anterior, sería interesante seguir considerando esta medida a razón de perfeccionamientos posteriores.

## **Mejorando el sistema de elecciones primarias**

Respecto a la ley de primarias<sup>15</sup>, tanto a nivel de la opinión pública como de especialistas<sup>16</sup>, se generó un cuestionamiento al proceso en virtud del cual se podría identificar la preferencia política de un ciudadano a la hora de elegir la papeleta o cédula de la elección primaria en la cual él deseara participar, esto porque en principio trascendió que las cédulas serían de colores distintos según la coalición. Dada la imposibilidad de establecer una cédula única de votación, debido a que esto requeriría la existencia de un padrón único, mientras que la propia ley de primarias faculta a los partidos de elegir su propio padrón (militantes, independientes o abiertas a

todos los electores), finalmente el Ejecutivo ha planteado una solución al problema del "secreto del voto"<sup>17</sup>, señalando en el mensaje que las papeletas para la elección primaria serán idénticas en su exterior. Por lo tanto, a cada ciudadano se le haría entrega de ambas papeletas -siempre y cuando esté habilitado para sufragar- correspondientes a las primarias de cada coalición pudiendo votar sólo en una y eliminando la restante.

Estamos ante una discusión de la mayor importancia, pero que ha estado asociada a las decisiones de diseño institucional que se han tomado respecto de nuestro mecanismo de primarias. El hecho de que sean tanto organizadas y financiadas por el Estado, y simultáneas, como voluntarias y bajo elección de personas jurídicas de derecho privado (los partidos políticos) ha gatillado una consecuencia que no es de la naturaleza de estas elecciones: su asimilación a una elección general. En este sentido, las primarias no son, ni tienen por qué serlo, elecciones generales. Sus roles son diferentes y sus consecuencia jurídicas también debiesen serlo, aunque intervenga la organización y financiamiento estatal. En efecto, y por ejemplo, en el pasado nunca se escucharon argumentos sobre el carácter secreto del voto (bajo argumentos del tipo "habrá gente sacando fotos para "empadronar" electores o ejercer represalias sobre ellos) en las diferentes elecciones primarias, tanto presidenciales como de otro tipo. Su naturaleza privada hacía evidente que se estaba convocando a militantes y simpatizantes. ¿Cambia la naturaleza de las primarias bajo la nueva ley? ¿Existiría un problema constitucional del "voto secreto" si se hubiera optado por la alternativa de que cada partido y/o coalición tuviera su primaria en un local de votación diferente? Es discutible.

En este sentido, el debate que se ha abierto es interesante y se ha dado precisamente porque se trata de incorporar a nuestro sistema democrático una nueva institucionalidad desconocida para nuestra tradición política.

Finalmente, polémica ha generado una modificación a la ley de primarias orientada a reemplazar una de las modalidades de elección primaria para cargos parlamentarios, introduciendo la posibilidad de realizar una elección de esta naturaleza sólo para uno de los dos cupos de candidatos a las elecciones generales.

En efecto, bajo la ley vigente (artículo 7, inciso segundo) existen tres modalidades de primarias parlamentarias: (a) En forma individual, sin haber suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar sus dos candidatos; (b) en forma individual, habiendo suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar su propio candidato dentro del pacto; y c) en conjunto con otros partidos con los cuales ha suscrito un pacto electoral, y con el objeto de determinar los dos candidatos de dicho pacto.

El proyecto de ley, en lo que podría constituir un traje a la medida para la Concertación -cuya estructura la lleva tradicionalmente a medir fuerzas en subpactos, y en donde la inclusión formal del Partido Comunista obliga a cambiar la dinámica pre existente-, busca remplazar la modalidad (b) anterior por la siguiente: (b) en forma individual habiendo suscrito un pacto electoral o en conjunto con algunos de los otros partidos integrantes del pacto electoral ya suscrito y con el objeto de determinar uno sólo de los candidatos dentro del pacto. El segundo candidato del pacto podrá en este caso determinarse en otra primaria separada efectuada por otros integrantes del mismo pacto electoral o declararse para la elección definitiva después de las elecciones primarias”.

Así las cosas la modificación se hace cargo del problema político práctico que hoy afecta a la Concertación, entregando mayor discrecionalidad a los partidos para lograr objetivos estratégicos (por ejemplo, en el caso de la Concertación, incorporar al Partido Comunista sólo en la plantilla a la elección general y no someterlo a primarias).

La señal política es mala, en el sentido de que las primarias han generado expectativas en la ciudadanía y en donde existe una oportunidad de erradicar o minimizar malas prácticas en la nominación de candidatos (terminar con los dedazos). Se trata de una modalidad que de ser utilizada en muchos territorios electorales podría tener un costo en términos de legitimidad de los candidatos no elegidos por primarias, elemento que seguramente será muy explotado por su rival dentro de la coalición (si este fue electo en primarias). El “mercado político” operará solo.

Sin embargo, no debemos olvidar que las primarias son un mecanismo voluntario para potenciar el rol de los partidos en nuestra democracia, vigorizándolos con la participación ciudadana. La ley de primarias establece una serie de alternativas y está en las manos de los partidos utilizar estas herramientas, existiendo ahora una competencia adicional en cuan abiertos son los partidos a la ciudadanía.

Volviendo a la modificación objeto de nuestro análisis más que remplazar la modalidad (b), podría presentarse como una nueva modalidad adicional. Incluso podrían pensarse más modalidades. Al final el electorado podría valorar, y esperemos que lo haga, la intensidad de uso de las distintas modalidades. No olvidemos que los partidos podrían prescindir completamente de primarias.

Y es que la modificación analizada si bien puede ser un mecanismo que opere como barrera de entrada o posibilidad de permitir renovación (en la medida en que sea sobreutilizada), es menor frente a las mayores barreras de entrada de las primarias, basadas en la falta de mecanismos de

intervención directa de los militantes, entregando poderes excesivos a la directiva y al Consejo General, como hemos comentado anteriormente<sup>18 19</sup>.

## Conclusión

El conjunto de medidas contempladas por el Ejecutivo en el proyecto de ley abordan un amplio espectro de asuntos vinculados al proceso electoral tales como la logística, la optimización de procedimientos, transparencia y la facilitación de las condiciones del voto. El espacio de perfeccionamiento institucional que se generó a raíz tanto de la implementación de la inscripción automática y el voto voluntario, como de la ley de primarias ha sido abordado en nuestro juicio de manera acertada conforme a los requerimientos que impone nuestro nuevo régimen electoral.

Abordar las cuestiones como la sobreutilización de domicilios partidarios o sedes de candidatos como domicilio electoral, depurar el padrón electoral, flexibilizar los criterios de constitución de locales de votación y perfeccionar aristas de la ley de primarias como aquellas que decían relación con el "secreto del voto" parecen más que pertinentes.

Este conjunto de reformas micro sin lugar a dudas contribuirá a fortalecer la imagen y percepción de nuestra institucionalidad electoral y de los procesos democráticos en general, propendiendo al objetivo principal de la agenda democrática del Ejecutivo que es que nuestra democracia descansa sobre instituciones sólidas.

## En breve...

- El proyecto aborda cuestiones relativas a cambios procedimentales que optimizarán los procesos de selección de candidatos.
- Se limita la posibilidad de inscripción de un gran número de electores en el comando de un candidato o sede partidaria, esto dificultará la nociva práctica del "acarreo".
- Es pertinente que nuestro padrón electoral sea depurado, porque la organización de un padrón confiable es uno de los pilares básicos sobre los cuales descansa la estructura de los procesos electorales en democracias.
- Flexibilizar los criterios de determinación de los locales de votación, es una medida que podría contribuir a bajar los costos asociados al acto de sufragar.
- En el ámbito de las elecciones primarias parlamentarias, se plantea la posibilidad de que éstas también sean válidas para la elección de sólo uno de los cupos y se responde de manera válida a los cuestionamientos en relación al supuesto incumplimiento del secreto del voto.

---

<sup>1</sup> Reforma Constitucional para adecuar los plazos vinculados a elecciones presidenciales. Ley 20.515.

<sup>2</sup> Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes. Ley 20.640.

<sup>3</sup> Establece elección directa de los Consejeros Regionales. Boletín 7923-06. En tramitación.

<sup>4</sup> Sobre plebiscito y consultas de carácter comunal. Boletín 7308-06. En tramitación.

<sup>5</sup> A este conjunto de reformas le hemos denominado "Reformas Micro al Sistema Electoral". Al respecto, ver Temas Públicos Nº1.094, LyD diciembre de 2012.

<sup>6</sup> Al padrón electoral se agregaron cerca de 5 millones de nuevos electores.

<sup>7</sup> La entrada en vigencia de la inscripción automática coincidió con una modificación institucional que confiere mayor independencia y facultades al Servicio Electoral (SERVEL), el cual, conforme a lo establecido es hoy dirigido por un Consejo Directivo nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

<sup>8</sup> "Reformas Micro al Sistema Electoral: La Agenda tras las Municipales de 2012". Temas Públicos Nº 1.094. LyD, 2012.

<sup>9</sup> Lopez Pintor, R. & Gratschew, M. "Voter Registration and Inclusive Democracy: Analysing Registration Practices Worldwide". En Voter Turnout since 1945. A Global Report. IDEA, 2002.

<sup>10</sup> Urruty, C. "Los Registros Electorales". En Dieter Nohlen et al. (compiladores). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 463.

<sup>11</sup> Las mesas de votación pasaron de ser 34.354 - sin inscripción automática- a ser más de 40.000 en la reciente elección municipal.

<sup>12</sup> Se contempla un aumento en la remuneración de 0,22 UF.

<sup>13</sup> Dyck, J & Gimpel, J. "Distance, Turnout and the Convenience of Voting". *En Social Science Quarterly*. Vol 86, Nº3, 2005, pp. 531-548.

<sup>14</sup> "Reformas Micro al Sistema Electoral: La Agenda tras las Municipales de 2012". Temas Públicos Nº 1.094. LyD, 2012.

<sup>15</sup> Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes. Ley 20.640

<sup>16</sup> Al respecto, ver el intercambio de argumentos entre Tomás Duval y Andrés Tagle en cartas al director de El Mercurio.

<sup>17</sup> El estándar en estas materias está contenido en la *Convención Internacional de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos*, Artículo 25, "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores". Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

<sup>18</sup> "Elecciones Primarias: Más Competencia y Representatividad". Temas Públicos Nº 1.047. LyD, 2012.

<sup>19</sup> "Primarias en la Recta Final: Ideas Pro Competencia y Legitimidad". Temas Públicos Nº 1.066. LyD, 2012.