

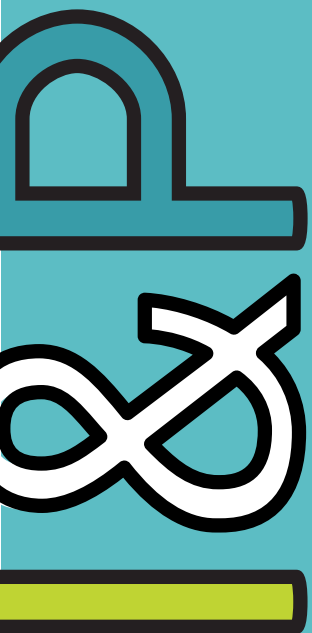


FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

## Municipales 2016 y nueva legislación electoral: ¿a quién benefició?

---

N° 210 | 09 noviembre de 2016



Ideas & Propuestas

## RESUMEN EJECUTIVO

*No podemos desconocer que la agenda de fortalecimiento y transparencia de la democracia traducida en la ley 20.900 proponía objetivos concretos que están muy lejos de cumplirse. En la elección de concejales, que es la elección donde existen menos restricciones para presentar listas separadas de los pactos de concejales, donde los partidos y movimientos pueden presentar más de un candidato y donde se mide el resultado de las fuerzas políticas, las nuevas reglas no parecen haber ofrecido un espacio ni en mayor equidad a la hora de acceder a los cargos de votación popular, ni favoreció el recambio de alcaldes ni menos el potenciamiento de las fuerzas emergentes en busca de la conquista de nuevos espacios que tuvieran respaldo de la ciudadanía.*



Foto: [www.t13.cl](http://www.t13.cl)

## INTRODUCCIÓN

Las últimas elecciones municipales dieron cuenta de la implementación de una nueva institucionalidad en materia de campañas políticas y su financiamiento. Estas normas se encuentran en la ley 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, una iniciativa que terminó por constituirse en uno de los pilares de las reformas políticas impulsadas por el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet.

Este trabajo tiene por objeto analizar el impacto de la nueva legislación, objetivos propuestos por dicha iniciativa en relación a la última elección municipal y a las nuevas normas sobre la propaganda política. El documento se fundamenta con la incorporación de importantes regulaciones introducidas, y que sin duda vinieron a cambiar la forma de hacer campañas y financiarlas.

Creemos que este es el cambio más importante desde que entró en vigencia la ley 19.884, ley sobre transparencia, límite y control de gasto electoral, hace 13 años atrás como parte de la agenda anti corrupción promovida por la administración del ex Presidente Ricardo Lagos.

En resumen, estas nuevas normas: ¿fomentaron la participación en las elecciones? ¿permitieron el ingreso de nuevos actores políticos? ¿favoreció a los alcaldes en ejercicio o a los candidatos desafiantes?

## 2. CONTEXTO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS POLÍTICAS

En el presente documento se pretende responder algunas de estas preguntas.

La aprobación y puesta en marcha de varias reformas políticas han venido a cambiar el paradigma de la democracia en nuestro país. A fines de la década recién pasada sucedieron una serie de modificaciones de fondo a las normas que regulan la actividad política que, pretendiendo revitalizar la democracia, han seguido caminos diversos en cuanto a la persecución de sus objetivos. Sustraer la competencia de la organización y cómputo de las elecciones al Ministerio del Interior del Gobierno de turno ha sido un perfeccionamiento evidente. Hoy esa función la ejerce un órgano independiente y de rango constitucional como es el Servicio Electoral y cuyas atribuciones fueron robustecidas con la ley 20.900.

Sin embargo, hay otras reformas que difícilmente consiguieron o conseguirán su objetivo. Ejemplo, la aprobación de la inscripción automática y el voto voluntario. ¿Resultado? La relativización absoluta del deber cívico que busca la legitimación democrática del Gobierno, el Congreso y los Municipios transformando la abstención en el peor fantasma de dicha legitimidad. Lejos ha quedado la naturaleza del sufragio como “deber cívico” para pasar a transformarse en una especie de derecho de libre

ejercicio y que pone la carga en los candidatos y partidos políticos, quienes deben actuar vía ofertones y métodos para “motivar a que la gente vaya a votar”.

En materia del sistema electoral parlamentario, aún no conocemos los resultados de la ley 20.840 de 2015, que introdujo el nuevo sistema electoral y sustituyó el sistema binominal. Sin embargo, varios de los elementos que analizaremos en este documento son plenamente aplicables a dicha elección pues se utilizan las mismas normas. Por otro lado, la nueva ley de partidos políticos vino a introducir nuevos estándares en el funcionamiento de dichas agrupaciones, tanto a nivel de transparencia, democracia interna y financiamiento público. Se trata de la ley 20.915 de abril de 2016 y que requiere una mayor perspectiva para analizar el impacto en la nueva articulación de los partidos políticos y en el nacimiento de otros.

Finalmente, a través de la ley 20.960, se regulará la forma en que los chilenos residentes en el exterior podrán ejercer su derecho a sufragio para las elecciones primarias presidenciales y presidenciales. Dicha normativa tendrá su debut en las elecciones primarias del 2017.

### 3. CONTEXTO Y OBJETIVO DE LA LEY 20.900, DE FORTALECIMIENTO Y TRANSPARENCIA DE LA DEMOCRACIA: LA NUEVA NORMATIVA ELECTORAL

El 16 de diciembre de 2014 entró a tramitación el proyecto de ley, iniciado en Mensaje de la Presidenta de la República, sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia. Dicho proyecto se encontraba dentro de un paquete de iniciativas que fueron parte de lo que se ha llamado “la agenda de probidad del Gobierno”. Al hablar de los fundamentos de la iniciativa, el Ejecutivo fue claro en señalar que “las razones que animan este proyecto de ley son la necesidad de establecer condiciones institucionales que permitan mayor equidad para acceder a los cargos de elección popular; el propósito de garantizar la autonomía de los representantes democráticamente electos regulando la relación entre dinero y política; y la transparencia del financiamiento de la política.”<sup>1</sup>

A su vez, el proyecto de ley planteaba dentro de sus objetivos principales:

#### a. Equidad en la competencia política

Textualmente, el mensaje indicaba que el fundamento del proyecto era “generar condiciones que permitan un acceso más equitativo a los cargos de elección popular para los candidatos y los partidos políticos, fortaleciendo el pluralismo político” e “institucionalizar formas de financiamiento que garanticen lo anterior, especialmente se pretende potenciar el rol del ciudadano y de las mayorías como la fuente de ingresos para las campañas políticas, proscribiendo que agentes económicos específicos o grupos de interés desequilibren el sistema con aportes extraordinarios”. Para ello el proyecto dispuso:

- Aporte público trimestral para los partidos políticos
- Se estableció un incremento significativo en el aporte estatal a los partidos al inicio de las campañas electorales reduciendo el impacto y dependencia de los aportes privados para las campañas electorales.
- Se rebajó el límite de gasto electoral (montos que los candidatos pueden como máximo, gastar)

---

1. Mensaje Presidencial 718-362, de fecha 15-12-2014.



Foto: [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)

## **b. Normas para mayor transparencia y control de los conflictos de interés**

El mensaje disponía que resultara “necesario que entidades que defienden intereses privados puramente comerciales o corporativos no intervengan en la política. Además, se requiere de un sistema efectivo de control de tales reglas.” Además, y de acuerdo al mismo texto, “en los últimos años, tanto a nivel local como internacional, se ha evidenciado una desafección hacia los partidos políticos. Uno de los motivos vinculados a esta situación guarda relación con una percepción de intromisión del dinero en la política, lo que incide en la percepción de poca transparencia del sistema político por parte de la ciudadanía y en la captura de este por los intereses privados.” Así, el proyecto aprobado estableció:

- Eliminar los aportes reservados.
- Se eliminó la posibilidad de que personas jurídicas, con o sin fines de lucro, realicen aportes a campañas o a partidos políticos.
- Se derogó del Título II de la ley N° 19.885,

que normaba el buen uso de donaciones de personas jurídicas que daban origen a beneficios tributarios.

- Se rebaja el límite de dinero que una persona natural puede donar a un candidato o partido durante campañas.
- Los aportes efectuados a candidatos o sus partidos durante campañas electorales deberán efectuarse a través de un sitio electrónico que el Servicio Electoral habilitará especialmente al efecto.

## **c. Campañas electorales con equidad y respeto a la ciudadanía**

Como ya hemos dicho, el proyecto planteó la necesidad de regular no sólo aquellos aspectos vinculados a la normativa de financiamiento, sino también hubo un cambio profundo de regulación en materia de normas de propaganda electoral:

- Se estableció que los medios de prensa y radioemisoras deberán informar sus tarifas al Servicio Electoral y no podrán discriminar en el acceso entre los candidatos.

---

- Se prohíbe la publicidad electoral en espacios públicos, permitiendo que solo excepcionalmente se pueda hacer propaganda electoral en plazas públicas, bandejones y parques previamente autorizados por el Servicio Electoral.

- Respecto de la propaganda en lugares privados, se mantiene la regla actual en el sentido de requerir el consentimiento del propietario o mero tenedor, pero se agrega que dicha propaganda será valorizada por el Servicio Electoral para efectos de determinar el límite de gasto.

- Se estableció el empadronamiento de vehículos y brigadistas –éstos últimos quedan definidos en la ley–, y se crearon sanciones de responsabilidad al candidato por daños cometidos por ellos.

- Se establecen competencias para que el SERVEL –y no los jueces de policía local– sean los encargados de la fiscalización y cumplimiento de la normativa electoral.

- Prohibición absoluta de entregar regalos o donaciones de cualquier tipo a cualquier persona natural o jurídica.

## 4. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY

### a. La nueva normativa: ¿promovió mayor participación?

Si en las elecciones municipales del 2008 votó el 86% del padrón inscrito, y en las elecciones de 2012 la participación bajó al 47% de los votantes inscritos, la concurrencia a las urnas bajó 10 puntos porcentuales, situándose en un 37% de los votantes habilitados. Esto sin duda es una baja considerable de la participación electoral. De un total de cerca de 14 millones de inscritos, los votos válidamente emitidos fueron 4.750.795. Esto sin duda, constituye la abstención más grande desde el retorno a la democracia.

Teniendo en cuenta que dentro del mensaje, las nuevas normas buscaban un nuevo trato entre la ciudadanía y la política, claramente el llamado no fue oído por parte de los electores. A menos de un mes de las elecciones, la encuesta Plaza Pública CADEM<sup>2</sup> arrojaba como resultado que sólo el 43% de las personas encuestadas dijeron que “definitivamente irían a ir a votar”, lo que demuestra una baja en relación a la misma encuesta efectuada en diciembre de



Foto: [www.diarioeldia.cl](http://www.diarioeldia.cl)

2015, donde un 55% afirmaba que concurriría a las urnas. Finalmente el resultado fue muy por debajo de lo esperado.

De acuerdo a la misma encuesta, de las personas que a inicios del mes de octubre declararon que “definitivamente no votará” y que “probablemente no votará”, un 30% respondió que no votaría “porque quiere manifestar un rechazo a la clase política”, seguido de un 20% que dijo que no concurriría porque “no se siente representado por ningún candidato”.

Llama la atención, por lo tanto, que a pesar de los innumerables esfuerzos por llevar adelante importantes reformas políticas, la ciudadanía en su gran mayoría no parece haber sentido y constatado la figura de nuevas normas y nuevo trato entre ella y el mundo de los partidos políticos. Esto es sin duda preocupante pues el actual Gobierno ha llevado adelante un gran esfuerzo de priorización de reformas legislativas en orden a dotar a la institucionalidad política de normas que permitan a la ciudadanía una percepción de mayor legitimidad.

## **b. Las nuevas normas electorales ¿favorecieron a los candidatos desafiantes a los incumbentes?**

Las severas restricciones en materia de campaña electoral, fundamentalmente la restricción de los lugares para realizar propaganda en la vía pública, el número de letreros para realizar publicidad en dichos lugares, y la prohibición de entregar cualquier tipo de regalo o donación, sin duda afecta la competitividad de los candidatos desafiantes.

En efecto, el 24 de agosto -60 días antes del día de la votación- comenzó de acuerdo a la ley el período de propaganda electoral sólo para efectos de publicidad en radio y prensa escrita, y para brigadistas en la vía pública sólo con propaganda escrita y con elementos no móviles, como las banderas. Teniendo en cuenta que el período de propaganda que contempla publicidad en la vía pública -letreros- sólo podía realizarse con 30 días de anticipación (para la municipales 2016, a partir del 23 de septiembre), siendo excesivamente difícil instalar-



se de manera competitiva en un territorio electoral. La ley orgánica constitucional de municipalidades establece que los alcaldes que competirán por la reelección se entenderán suspendidos de su cargo sólo durante los 30 días anteriores a la elección. Es decir, los alcaldes, con todo lo que implica el despliegue territorial – cuando es apegado a la ley- de la gestión municipal compiten con una ventaja extraordinariamente importante en todo el tiempo de campaña anterior a los 30 días previos a la elección.

En las elecciones municipales del año 2016 de alcaldes, en el 86% de las comunas existieron candidatos incumbentes en busca de reelección. De ellos, el 73% de estos incum-

bentes obtiene la reelección. Esto representa un alza significativa en la tendencia de los candidatos incumbentes respecto de las últimas 4 elecciones.

Hasta antes de estas elecciones municipales, existía una tendencia a la baja respecto a los alcaldes que, siendo incumbentes, competían por la reelección. En la última elección, claramente esa tendencia se rompió elevando en más de 10 puntos el porcentaje de incumbentes que obtuvieron el triunfo. Esto introduce una variable a partir de la cual podría concluirse que “la nueva regulación que limita el financiamiento privado y el gasto electoral reduce la desafiabilidad de quienes ocupan el cargo.”<sup>4</sup>

Elección de alcaldes 2016 <sup>3</sup>		
	% de alcaldes en busca de la reelección	% de alcaldes que ganan la reelección
2004	88%	67%
2008	80%	63%
2012	84%	60%
2016	86%	73%

3. Centros de Estudios Públicos, Puntos de Referencia, Las elecciones en frío. El día después. Nº 444, octubre de 2016

4. Ibídem



Foto: [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl)

### **c. La nueva institucionalidad, ¿fomentó las candidaturas independientes?**

Respecto a la variable de los nuevos actores políticos, los resultados de las elecciones permiten apreciar que a nivel de alcaldes, se observó un mejor rendimiento electoral de las candidaturas independiente fuera de pacto. De acuerdo al Centro de Estudios Públicos<sup>5</sup>, se aprecia una alza significativa respecto del porcentaje de votación de independientes fuera de pacto respecto de las anteriores elecciones municipales.

Alcaldes	% de votos	% de electos
2008	9,3%	11%
2012	10,5%	11,9%
2016	17,4%	15,%

---

5. *Ibidem*

En el contexto del nuevo marco jurídico de la actividad política a nivel de elecciones municipales, uno de los objetivos de la reforma era fomentar la participación de las nuevas fuerzas políticas. La promesa de una legislación que permitiría equiparar las condiciones de competencia a través de campañas con énfasis en la ciudadanía y no en la tecnología política no parece haber generado un mayor efecto en la penetración electoral de las fuerzas emergentes. Mirada la elección de concejales, que es aquella que permite evaluar de la mejor manera el rendimiento de los movimientos y partidos políticos -pues todos compiten entre sí sin necesidad de omitirse en los territorios electorales como ocurre en el caso de los alcaldes- el resultado es el siguiente:<sup>6</sup>

Puede apreciarse que el debut de los partidos políticos emergentes en la elección de concejales dista de poder considerarse exitoso. Este análisis tiene dos dimensiones. En primer lugar, el resultado mismo. Llama la atención que un partido con representación parlamentaria como Amplitud, con dos diputados y una senadora, obtiene la peor votación de todas y alcanza a elegir sólo 19 concejales. En el caso de Revolución Democrática, movimiento del diputado Giorgio Jackson, no alcanza a presentar 100 candidatos en todo el país. Teniendo en cuenta que la elección de concejales prácticamente impone nulas limitaciones para presentar una lista con varios candidatos en cada una de las comunas del país, no se explica la poca capacidad de desplegar

Partido Político	Votos en elección de concejales	Porcentaje de la elección de concejales	Candidatos presentados en la elección de concejales	Concejales electos	% de efectividad
Partido Progresista	157.487	3,47%	946	27	2,8%
Evópoli	150.764	3,32%	574	37	6,4%
PRI	109.499	2,41%	459	44	9,5%
Revolución Democrática	62.413	1,37%	99	9	9,0%
Amplitud	51.365	1,13%	293	19	6,4%

6. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERVEL



Foto: [www.emol.com](http://www.emol.com)

candidatos. Con sólo 9 concejales electos, es la fuerza emergente que menos logró entusiasmar a la ciudadanía. Además de la poca capacidad de ofrecer alternativas en las comunas del país.

En el caso de Evópoli y Amplitud, el porcentaje de efectividad es similar. Sin embargo, el esfuerzo de Evópoli de presentar más de 500 candidatos en todo Chile es bastante más superior al de Amplitud, lo que se tradujo, entre otras cosas, que lo dobló en votación.

El caso del Partido Progresista (PRO) de Marco Enríquez-Ominami tampoco deja de llamar la atención. A pesar de estar constituido en Chile, haber tenido la experiencia de competir en sus segundas elecciones municipales con lista separada de la Nueva Mayoría (ex Concertación) y de haber tenido entre ambas elecciones, la experiencia de competir en la lista parlamentaria, llama la atención el bajo porcentaje de votación

total obtenido. El esfuerzo de consolidación para ser una fuerza competitiva más allá de la centro izquierda está lejos de concretarse.

Con todo, la votación obtenida en total por estos movimientos sigue siendo baja en comparación con el total de sufragios emitidos, lo que da cuenta que las nuevas reglas en materia de campaña y financiamiento electoral no significaron necesariamente mayor equidad a la hora de acceder a cargos de elección popular.

## CONCLUSIONES

Es evidente que la nueva legislación no explica por sí sola el resultado de las elecciones municipales recién pasadas. Las variables que hacen que en cada territorio se produzca uno u otro resultado en las elecciones de concejales o alcaldes son múltiples. Sin embargo, no podemos desconocer que la agenda de fortalecimiento y transparencia de la democracia traducida en la ley 20.900 proponía objetivos concretos que están muy lejos de cumplirse. En la elección de concejales, que es la elección donde existen menos restricciones para presentar listas separadas de los pactos de concejales, donde los partidos y movimientos pueden presentar más de un candidato y donde se mide el resultado de las fuerzas políticas, las nuevas reglas no se tradujeron ni en mayor equidad a la hora de acceder a los cargos de votación popular, ni favoreció el recambio de alcaldes ni menos el potenciamiento de las fuerzas emergentes en busca de la conquista de nuevos espacios que tuvieran respaldo de la ciudadanía.

La tasa de alcaldes incumbentes reelectos no puede pasar desapercibido y no es una coincidencia. Las severas restricciones para el despliegue de propaganda fueron un duro golpe para los candidatos desafiantes. Esto es muy importante teniendo a la vista que el próximo año, y con las mismas reglas de campaña, debe enfrentarse la elección presidencial y parlamentaria la cual trae aparejada la promesa – hoy incierta– de dar un porcentaje de recambio mucho mayor del que resultaba con el sistema binominal. Estamos en condiciones de advertir que es muy difícil que aquello suceda.

El porcentaje de abstención debe transformarse en un severo llamado de atención. El Gobierno no ha logrado traducir los esfuerzos legislativos –que sin duda importan un costo de oportunidad en la gestión legislativa y de gobierno respecto de otras iniciativas que quedan postergadas– en la percepción que estamos en presencia de nuevas reglas, de un nuevo trato y de un cambio de ciclo en la política chilena. Esto tiene un correlato de responsabilidad de los propios partidos y movimientos emergentes que, o por estrategia, o por imposibilidades legales –el caso de los partidos y movimientos regionales– o por incapacidad de movilizar y convocar adherentes, no son capaces de presentar candidatos en todo el país.

– En definitiva, las promesas de la nueva ley electoral sobre mayor equidad, mayor acceso y mayor transparencia, parecen beneficiar más tanto a los partidos y movimientos consolidados como a los actores políticos que se encuentran ejerciendo su cargo. Esta es una legislación que, sin duda, “nivela hacia abajo” las posibilidades de despliegue territorial, no parece ofrecer condiciones de mayor y mejor ofertas políticas nuevas, impide competir en las elecciones más políticas –concejales– fuera de los pactos tradicionales y favorece ampliamente a quienes se encuentran en el ejercicio de su cargo.

El desafío de mejorar la política sigue más vigente que antes.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)