

## OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 01

Proceso de reforma al sistema  
electoral chileno del binominalismo a la  
proporcionalidad moderada

Nicolás Miranda Olivares

Mayo de 2015



## OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

### Cómo citar:

Miranda Olivares Nicolás. 2015. Proceso de reforma al sistema electoral chileno del binominalismo a la proporcionalidad moderada. Documento de Trabajo No. 01 México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.20560197>



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

### Proceso de reforma al sistema electoral chileno del binominalismo a la proporcionalidad moderada

Nicolás Miranda Olivares  
Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

## I. Introducción

Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha mantenido un sistema electoral heredado del régimen militar, con características de un sistema mayoritario, que entre otras cosas, favorecía la formación de dos grandes coaliciones. Los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, en el gobierno desde 1990 hasta el 2010, trataron de modificar en cada período legislativo el sistema electoral, pero debido al alto quórum requerido (entre 4/7 y 3/5) había sido imposible. Durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se logra un acuerdo entre la Nueva Mayoría (ex Concertación) y Renovación Nacional, que abrió la posibilidad de modificar el sistema, removiendo el número de diputados de la Constitución, delegándolo a la ley electoral.

El actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet envió una reforma al sistema electoral de 120 a 155 diputados y de 38 a 50 senadores, que pretende transformar al actual sistema en uno proporcional, modificando la cantidad y la magnitud de los distritos, con un rango de tres a ocho en el caso de los diputados y un aumento en el Senado, donde van de dos a cinco escaños por circunscripción. Asimismo la reforma establece una Ley de Cuotas de Género del 40 por ciento en las candidaturas y crea incentivos para las candidaturas de mujeres.

EL trabajo argumenta que una combinación factores históricos, racionales y coyunturales han posibilitado que la élite política realice una reforma electoral que busca apertura. Los factores históricos se relacionan con una demanda de larga data por un cambio del sistema hacia uno más adecuado para representar la pluralidad, tanto en los resultados electorales como en la posibilidad de integrar a otros actores excluidos por las barreras que del sistema. Los factores racionales hacen referencia a los beneficios que se esperan obtener al modificar el sistema, por parte de la Nueva Mayoría, especialmente al modificar el empate virtual que produce el binominal. Los factores coyunturales están relacionados con los bajos niveles de apoyo hacia los partidos y las instituciones representativas, altos niveles de movilización social y un alto nivel de abstencionismo en las elecciones.

El presente trabajo tiene como objetivo describir el proceso de reforma electoral llevado a cabo en Chile durante el período 2013-2015, cuyo resultado fue la modificación del sistema electoral binominal. El trabajo se estructura en cuatro apartados. Primero se propone un breve marco teórico sobre los



procesos de reforma. Segundo, se señalan los actores claves del proceso de reforma. Tercero, se describe el proceso de reforma. Finalmente se describe el posicionamiento de cada actor respecto a los temas que trata la reforma electoral.

## II. Marco Teórico

Uno de los supuestos del neo institucionalismo es que las instituciones tienden a permanecer en el tiempo y su cambio es más lento, pues su objetivo es generar precisamente estabilidad. Los sistemas electorales no deberían ser una excepción a esta dinámica. Sin embargo la literatura en América Latina ha demostrado que desde la vuelta a la democracia, prácticamente todos los países han realizado modificaciones a sus sistemas electorales (Zovatto y Orozco Henríquez 2008; Negretto 2010; Freidenberg y Došek 2014). Las reformas electorales pueden ser entendidas como un “proceso político competitivo (...) [que implica] la interacción de diferentes agentes con intereses variados o contrapuestos” (Buquet 2007: 35-36).

Tomando en cuenta la teoría de la elección racional, Buquet (2007: 37) sostiene que es de esperar que las reformas impulsadas por la élite política, consideren sus propios beneficios y con ello aprobarán o serán partidarios de aquellas medidas que los beneficien y contrarios a aquellas que no lo hagan. Los procesos se inician por algún problema que se detecta. En este sentido el mismo autor plantea que generalmente existe una percepción de crisis política, que se asocia al sistema electoral y cuyo diagnóstico se clasifica o por déficit de legitimidad o de eficiencia (Buquet 2007: 38).

En esta misma línea, García Díez (2006) explica que existe cierto consenso en que las reformas electorales se producen como acciones calculadas por distintos actores, pero en situación de incertidumbre, la cual dificulta la elección institucional. De esta manera “a medida que incrementa el grado de incertidumbre, incrementa la probabilidad de adopción de reformas electorales más próximas al polo proporcional por parte de todos los partidos” (García Díez 2006: 8). Asimismo la autora agrega que los actores tratarán de proteger sus intereses, por lo que estos son clave para entender los procesos de reforma.

Comprender los procesos de reforma requiere conocer una serie de elementos que resultan claves. García Díez (2006) plantea como necesarios la identificación de los actores que interactúan en la reforma, los intereses que defienden, la distribución de poder entre los actores, la percepción de la situación en la que se encuentran, así como las expectativas de las posibles consecuencias de las distintas decisiones que se pueden dar (2006: 9). El proceso de cambio del sistema electoral está asociado a la política partidista bajo tres supuestos: En primer lugar “los partidos son los actores principales en los procesos de reforma electoral, en segundo lugar, cada partido opera como un actor unitario y, por último, todos los partidos están motivados por un único fin primordial que es ganar las elecciones y maximizar el número de escaños” (García Díez 2006: 9).



Buquet (2007) argumenta que existen al menos dos tipos de coaliciones que promoverán reformas, una denominada “coalicción declinante” y otra denominada “coalicción ascendente”. La primera hace referencia a la coalición con un deterioro en su popularidad y con posibilidades reales de perder las elecciones. Mientras tanto la segunda está en posición contraria, gozan de una popularidad en alza, lo que muestra una posibilidad de ganar las próximas elecciones (Buquet 2007: 40). El autor agrega que las coaliciones declinantes están representadas por viejos partidos ganadores que ven en un futuro próximo una derrota. Por eso sus propuestas impulsan revitalizar el sistema político, promoviendo la inclusión del sistema y tratando de mantener el status político alcanzado. Mientras que las coaliciones ascendentes, son los partidos que reemplazan a estos viejos partidos y promueven una reforma orientada a la eficacia del sistema, con normas excluyentes, cuyo objetivo es seguir ganando espacios de poder (Buquet 2007: 40).

Por ejemplo, Freidenberg (2009) agrega una nueva clasificación del tipo de coalición que propone las reformas, dependiendo del éxito electoral y las expectativas futuras que tengan sus integrantes. La primera de ellas denominada “coalicción gobernante ascendente” y parecida a la coalición ascendente de Buquet, se da cuando la coalición gana las elecciones y, además, tiene expectativas futuras en ascenso. Sus objetivos consisten en maximizar la eficacia del gobierno, por lo que no busca apoyos o consensos, dado que tiene capacidad de imponer la reforma y sus resultados son normas más excluyentes. La “coalicción ganadora vergonzante”, es aquella que gana las elecciones, pero cuyas expectativas a futuro son bajas. Su objetivo es conseguir una mayor legitimidad, para lo cual busca generar consensos y normas más inclusivas (Freidenberg 2009: 6).

También se puede dar el caso en que las coaliciones pierden las elecciones, pero sus expectativas a futuro son opuestas. Así la “coalicción perdedora desafiante”, cuyas expectativas a futuro son mayores, buscará maximizar sus opciones electorales, modificar el status quo a su favor y mejorar las eficacias del sistema electoral en el futuro. Esta coalición tiende a no buscar el consenso y, como resultado, genera normas más excluyentes. Finalmente la “coalicción declinante” es aquella que pierde las elecciones y por lo tanto, sus objetivos estarán orientados a proteger su status alcanzado, maximizar la legitimidad política y mejorar sus posibilidades en el futuro. Esta coalición persigue amplios acuerdos con el fin de lograr normas más inclusivas (Freidenberg 2009: 6).

### III. Antecedentes de la reforma

La reforma electoral en Chile se explica a partir de una continuación de factores históricos, calcula racional y de coyuntura. El sistema electoral siempre ha sido un tema controversial dentro del sistema político chileno, especialmente porque este fue elaborado durante el régimen militar y es considerado uno de los “enclaves autoritarios” más importantes del régimen militar y más larga data (Garretón 2006: 75). Como consecuencia, prácticamente todas las administraciones de la concertación han tratado de modificar el sistema electoral sin mayor éxito; hasta el 2009 se habían enviado diecinueve proyectos que pretendían modificar alguno de los elementos del sistema electoral (Gamboa 2009: 246).



La confianza en los partidos políticos y en las instituciones del Estado, en particular el Congreso y tribunales de justicia, son de las más bajas. Para julio del 2014, según los datos del Centro de Estudios Públicos (CEP), la confianza en el gobierno alcanza un 32%, mientras que el Congreso un 12%, tribunales 10% y los partidos políticos un 6%, estos tres son los más bajos de todas las instituciones por las cuales se pregunta<sup>1</sup>.

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera comprometió un conjunto de reformas políticas cuyo objetivo era “mejorar la calidad de la democracia y revertir los problemas que afectan al sistema de representación” (Avenidaño 2013: 168). Dentro de su programa contemplaba cambios al sistema electoral, lo que se tradujo durante el período en la aprobación de la inscripción automática y voto voluntario. Esta reforma se implementó por primera vez en las elecciones municipales del 2012.

Contreras y Morales (2013) sostienen que el voto voluntario no cumplió las expectativas prometidas, y que no solo bajó la participación sino que además ésta se vio afectada en su composición. Si es que ya existía un sesgo de clases con el sistema anterior, la situación ha empeorado. De esta manera en las elecciones municipales del 2012 y las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2013 “la participación descendió drásticamente, los jóvenes y las jóvenes siguieron marginados de los procesos electorales y, por último, se mantuvo el denominado sesgo de clase del voto” (Contreras y Morales 2014: 599).

El proceso de reforma se llevó a cabo en medio del proceso electoral presidencial y legislativo. Hay que tener presente que entre los candidatos a la presidencia, Bachelet era la favorita según las encuestas, por lo que se veía muy probable que la coalición que estaba en el gobierno lo perdiera. Sumado a eso, está el factor de conflicto al interior de la “Alianza”, específicamente, la directiva de Renovación Nacional (RN) con el Presidente Piñera y con la UDI.

El proyecto de reforma presentado en julio del 2013<sup>2</sup>, daba cuenta de que existía un notorio aumento de la desconfianza y un cuestionamiento de la legitimidad por parte de la ciudadanía hacia las instituciones y sus representantes. Esto se vio reflejado en la alta abstención electoral en los comicios municipales, donde por primera vez el voto era voluntario. A esto se suma el aumento de manifestaciones que se han producido en los últimos años en el país, que han contado con el apoyo de la ciudadanía (Segovia y Gamboa 2012; Funk 2013). De esta manera, se puede argumentar que el inicio del proceso se debe a una deficiencia en el rendimiento institucional, sumado a la inminente pérdida del gobierno en las próximas elecciones.

Otro elemento catalizador son las propuestas de reforma planteadas en enero de 2012 por la oposición en conjunto con representantes del partido Renovación Nacional, al cual pertenece el Presidente Piñera, que sobrepasaban las propuestas de campaña realizadas por la Alianza por Chile. Dentro de estos

<sup>1</sup> [http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP\\_Julio2014.pdf](http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP_Julio2014.pdf) Consultada el día 17 de enero de 2015.

<sup>2</sup> Boletín N° 9.023-07 del 9 de julio de 2013.

acuerdos se han tratado diversos temas como modificar el régimen político hacia uno semipresidencial. Sin embargo las ideas entre estos partidos no eran homogéneas y no era posible lograr consensos y, con ello, definir las reformas que se necesitan para lograr una mejor participación y representación (Avendaño 2013: 169)

#### IV. Los actores de la reforma

La reforma electoral comienza bajo la administración de Sebastián Piñera (2010-2014) acompañado bajo la coalición de los partidos Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI). Por primera vez desde el retorno a la democracia, una coalición de centro-derecha gobernaba el país. Sin embargo esta coalición evidenció problemas de gobernabilidad, y el partido del Presidente (RN) comenzó el proceso negociador con un partido de oposición. La Concertación, coalición de centro izquierda, que se encontraba por primera vez como oposición, trabajó en conjunto con RN para sacar adelante la reforma, que consistía en remover el número de diputados de la Constitución. Tanto RN como la Concertación podrían calificarse como una “coalición declinante”, pues en vista del contexto político y los malos resultados obtenidos, en el caso de la oposición, decide modificar el sistema electoral por uno más inclusivo, de tipo proporcional.

Al comienzo de la reforma los actores claves fueron Renovación Nacional y la Democracia Cristiana, quienes comenzaron las conversaciones para modificar el sistema binominal. Las negociaciones se realizaron entre un pequeño grupo de dirigentes de la DC y de RN (Alvear, P. Walker, C. Larraín y Espina). Una vez alcanzado el acuerdo, se integró a miembros de los partidos de oposición, el Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical Social Demócrata, Partido Comunista (este último sólo en la Cámara de Diputados). Los actores que no estaban de acuerdo con la reforma fueron el Gobierno, la UDI y algunos sectores de RN.

La relación entre el Gobierno y RN no fue del todo buena. Durante el período presidencial, el partido comenzó a dividirse entre quienes apoyaban al gobierno, y principalmente al Presidente, y quienes estaban con el partido. Además de eso, el balance entre los puestos que tenían RN y la UDI, tanto en el gobierno como en otros puestos de confianza no era lo más equitativo a juicio del presidente de RN, el Senador Carlos Larraín<sup>3</sup>. Este desgaste es un factor importante al momento de considerar las negociaciones entre este partido y la DC, pues fue el mismo Larraín y el senador Espina, los que discutirán las conversaciones con la senadora Alvear y el senador Walker.

Las respuestas del Ejecutivo y de la UDI llegaron pronto. Ese mismo día la UDI expresó su molestia con RN, el presidente del partido señaló que "Sin duda es una propuesta que nos ha sorprendido. Creemos

---

<sup>3</sup> Carlos Larraín declaró a la Tercera lo siguiente: "Me he dedicado durante muchos meses a frenar las frustraciones del militante de a pie en RN, pero ya me cansé. Puedo pelear con la Concertación, puedo discrepar de la UDI, pero, además, enfrentarme al gobierno, al que yo tanto ayudé, me cansó mucho. Me ha producido un desgaste enorme. Y no hablemos de los disidentes, disidentes subvencionados por el gobierno" Publicado en La Tercera "Carlos Larraín: Creo que ya es tarde para revertir mi relación con el Presidente Piñera y el gobierno" el 14 de julio de 2013.



que es de la esencia de una alianza política no sorprender al aliado cuando teníamos un acuerdo de que reformas de esta magnitud, de tanta importancia las íbamos a tratar siempre y antes que nada entre los partidos de la Alianza y el gobierno. Se ha roto ese acuerdo<sup>4</sup>. Asimismo, Hernán Larraín agregó que iban a presentar en conjunto con el gobierno y los parlamentarios de la UDI y los de RN, un proyecto alternativo que no aumentaría el número de parlamentarios. Por su parte, la Senadora Lily Pérez (RN) también condenó la forma en que se hizo el acuerdo, acusando al presidente de su partido de que se negoció de espaldas al partido, al Gobierno y a la ciudadanía, y que además Chile no necesita más parlamentarios y con ello, aumentar el gasto del Estado<sup>5</sup>.

El curso de la reforma cambió después de la elección presidencial y legislativa, donde la Concertación (a partir de estas elecciones denominada Nueva Mayoría) obtuvo resultados muy favorables: mayoría absoluta en ambas cámaras. En la Cámara de Diputados, como en el Senado, consiguiendo 67 escaños de 120, y 21 de 38, muy cerca de las mayorías necesarias para hacer los cambios a la reforma electoral<sup>6</sup>. La oposición ahora estaba más debilitada en términos de representantes, a lo que se sumaba la salida de una senadora, una diputada y dos diputados recientemente electos, todos pertenecientes a RN. Este grupo de parlamentarios formaron un movimiento llamado Amplitud, que resultará clave en las posteriores negociaciones de la reforma del sistema electoral, si bien no son muchos parlamentarios, son los necesarios para no tener que depender de los votos de RN como en el primer proceso.

Si bien el resultado de la Nueva Mayoría fue absoluto, aun así promovió una reforma más inclusiva, pero negociando con el mínimo necesario para sacar adelante la reforma, por lo que nuevamente sería una “coalición declinante”.

Tabla N° 1  
Composición de la Cámara de Diputados y Senadores (2014-2018)

Partido	Diputados	Senadores
Partido Demócrata Cristiano	21	6
Partido Socialista	15	6
Partido por la Democracia	15	6
Partido Radical Socialdemócrata	6	0
Partido Comunista	6	0
Independientes Lista	4	3
Unión Demócrata Independiente	29	8
Renovación Nacional	19	8
Independientes Lista	1	0

Fuente: Servicio Electoral ([www.servel.cl](http://www.servel.cl)).

<sup>4</sup> Publicado en La Tercera "UDI acusa a RN de "romper acuerdo" y anuncian proyecto alternativo para modificar el binominal" el 9 de julio de 2013.

<sup>5</sup> Publicado en EMOL "Lily Pérez critica acuerdo por el binominal: "Chile no necesita más parlamentarios" el 09 de julio de 2013.

<sup>6</sup> <http://presidenciales.servel.cl/Resultados/index.html> Consultada el día 24 de enero de 2015 [18:32]

Asimismo, los parlamentarios independientes fueron otros de los actores necesarios para entender el proceso de reforma. A inicios de 2014 conformaron la bancada Independiente<sup>7</sup>, integrada por cuatro parlamentarios. Tres de ellos provenían del mundo estudiantil universitario (Vlado Mirosevic, Gabriel Boric y Giorgio Jackson). Los dos últimos lideraron el movimiento estudiantil 2011-2012. Por su parte, la Diputada Alejandra Sepúlveda fue, en el período anterior Presidenta de la Cámara de Diputados y pertenecía al Partido Demócrata Cristiano.

Por parte del gobierno, los actores claves fueron el Ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo (PPD), quien fue el que lideró las negociaciones tanto dentro de la Nueva Mayoría como con Amplitud, los Independientes, y Renovación Nacional. También lo fue la Ministra Secretaria General de la Presidencia Ximena Rincón, quien es la encargada del vínculo y coordinación entre la Presidencia y el Congreso, y que en más de una ocasión fue la encargada de asistir a las Comisiones a explicar o aclarar temas.

#### *IV. Coaliciones reformistas*

A partir de la propuesta teórica de Freidenberg (2009: 6) es posible identificar el tipo de coalición que llevó a cabo cada reforma. La reforma realizada durante la administración del Presidente Sebastián Piñera –eliminar el número de diputados de la Constitución–, la coalición que lidera la reforma es una de tipo “*declinante*”, pues la Concertación en ese momento pierde las elecciones por lo que sus objetivos se orientan a proteger su status, aumentar la legitimidad política de cara a la ciudadanía, que como se explicó está en sus niveles más bajos y mejorar sus expectativas futuras.

Para lograr los objetivos de protección e inclusión, la coalición declinante necesita generar alianza con otro partido. Esto es fundamental para obtener los votos necesarios para aprobar la reforma. Esto lleva a que el acuerdo se realice con Renovación Nacional, que se bien era parte del gobierno, las relaciones con el Ejecutivo y con la Unión Demócrata Independiente no pasaba por su mejor momento<sup>8</sup>, sumado al hecho de que Michelle Bachelet se perfilaba como clara ganadora de las próximas elecciones presidenciales, cumple con las características de una coalición declinante, que le permiten acercarse a la Concertación y firmar el acuerdo de reforma y aprobar la eliminación del número de escaños de la Constitución.

Luego de las elecciones presidenciales del 2013 el escenario cambió, ahora la Nueva Mayoría (ex Concertación) había obtenido uno de los mejores resultados electorales, aumentando el número de congresistas en ambas Cámaras. Este cambio significó que el tipo de coalición reformista cambiara. El éxito electoral y las expectativas de futuro eran más favorables y no precisa de Renovación Nacional para llevar adelante el proyecto de ley que modifique el sistema electoral. La búsqueda de apoyos y consensos está más orientada hacia los partidos que conforman la Nueva Mayoría y a los mínimos necesarios entre

---

<sup>7</sup> Publicado en *El Mostrador* “Ya está lista la Bancada Independiente” el 07 de enero de 2014.

<sup>8</sup> Publicado en *La Tercera* “Carlos Larraín: Creo que ya es tarde para revertir mi relación con el Presidente Piñera y el gobierno” el 14 de julio de 2013.



las otras fuerzas dentro del Congreso. Se puede calificar esta coalición como “*gobernante ascendente*”. Sin embargo, teóricamente, los resultados de las reformas impulsadas por esta coalición son normas más excluyentes. Pero en el caso analizado aquí, la reforma busca un sistema más incluyente, dado que pretende pasar de un sistema de magnitud dos a uno de magnitud moderada que varía entre tres y ocho, dependiendo en los distritos con mayor densidad poblacional.

Este tipo de reforma puede tener una explicación en que el sistema político chileno históricamente ha presentado un multipartidismo (Valenzuela, 1989; Gamboa, et al. 2013; Došek 2015). Sin embargo, desde el retorno a la democracia “la estructura de la competencia y en el marco del sistema electoral binominal, el sistema político se caracterizó por funcionar con una lógica “bicoalicial”, consolidándose dos conglomerados” (Gamboa, et al. 2013: 452). Actualmente la Nueva Mayoría está constituida por siete partidos. Esto permite suponer que el objetivo de los actores de la coalición reformista al impulsar una reforma orientada a un sistema proporcional moderado es lograr reflejar su apoyo electoral en los escaños obtenidos para las cámaras del Congreso.

#### V. Proceso de Reforma

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado aprobó el proyecto con los votos de Carlos Larraín y Alberto Espina (ambos RN), y Soledad Alvear y Patricio Walker (Ambos DC), mientras que el Senador Hernán Larraín (UDI) se abstuvo. De esta manera el proyecto de reforma pasó a discutirse en la sala o pleno del Senado el 9 de septiembre. Si bien existía el compromiso de la Concertación y RN de aprobar la reforma, habían varios Senadores que tenían reparos y que no aseguraban el voto a favor. Este fue el caso de la Senadora Lily Pérez, Carlos Kuschel, Antonio Horvath y José García Ruminot, todos de RN. Por parte de la oposición, los Senadores José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS) también plantearon dudas respecto al proyecto. Los Senadores independientes Carlos Canteros y Carlos Bianchi, tuvieron una postura contraria a la propuesta<sup>9</sup>. Por su parte la UDI ya había señalado que votaría en contra del proyecto. Finalmente, fue aprobada por el Senado el 10 de septiembre por 25 votos a favor, cinco abstenciones y ocho votos en contra<sup>10</sup>. De esta manera, el proyecto debía pasar a la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados para luego ser votada en sala.

La Comisión de Constitución sesionó el 1 de octubre y aprobó el proyecto, sin mayor debate, con los votos favorables de los parlamentarios de la DC y de RN, mientras que los diputados de la UDI, como

<sup>9</sup> Publicado en *EMOL* “Senado Suspende hasta las 16 horas votación de reforma que permitirá modificar el binominal” el 10 de septiembre de 2013.

<sup>10</sup> Los Senadores Antonio Horvath, José García Ruminot, y José Antonio Gómez, decidieron votar a favor de la reforma, cambiando así su postura inicial. Mientras que la Senadora Lily Pérez, y los Senadores Alejandro Navarro y Carlos Bianchi se abstuvieron en la votación. Publicado en *EMOL* “Senado aprueba reforma que permitirá modificar el sistema binominal” el 10 septiembre de 2013.



era de esperar votaron en contra<sup>11</sup>. La votación en la cámara debió esperar una semana más pues el panorama de la votación era incierto, y no estaban asegurados los 72 votos necesarios para la aprobación<sup>12</sup>. El principal punto de desacuerdo entre los parlamentarios, particularmente los de RN, estaba en el aumento de diputados que se manifestaba en el acuerdo firmado. No obstante, la gestión de los directivos y del jefe de la bancada logró comprometer los votos para la reforma del “guarismo”<sup>13</sup>.

En la discusión en sala la reforma fue aprobada por 75 votos a favor y 31 en contra. Esto supondría el despacho del proyecto al Presidente para que se convirtiera en ley. Sin embargo, la UDI tenía preparada otra estrategia. Este partido, además de estar en contra del aumento de diputados, apelaba a que la discusión del proyecto se hiciera después de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre de 2013. No obstante este punto de vista no era compartido por ningún otro partido. Para lograr este objetivo, la UDI presentó indicaciones al proyecto de ley, razón por la cual debía volver a la Comisión de Constitución y luego volverse a votar. Según se establecía en el calendario de la Cámara de Diputados, comenzaría un receso de cuatro semanas por la celebración de las elecciones, y la tramitación del proyecto tendría que darse tras la vuelta de las elecciones tal como quería la UDI<sup>14</sup>. Este hecho generó diversas críticas por parte del resto de parlamentarios quienes acusaron a la UDI de querer perpetuar el sistema electoral binominal.

Después de las elecciones, la reforma se volvió a votar en el pleno de la Cámara, pero sólo asistieron 86 parlamentarios, con importantes bajas de la oposición. De esta manera, la propuesta fue rechazada. Esto significó un duro revés y críticas de distintos sectores. La UDI afirmó que la ausencia se debía a los beneficios que había obtenido la Nueva Mayoría en las elecciones gracias al binominal, donde consiguieron importantes doblajes<sup>15</sup>, sin embargo, al día siguiente el Diputado Montes (PS) acusó a la mesa directiva de la Cámara de no avisar a todos los diputados que se encontraban en el Congreso acerca de la votación, pues se encontraban trabajando en el proyecto de presupuesto nacional 2014. En virtud del rechazo de la cámara baja, fue necesario recurrir a una Comisión Mixta para llegar a una propuesta consensuada.

Finalmente, el 4 de diciembre, la Comisión Mixta aprueba el proyecto de ley, con siete votos a favor, dos

---

<sup>11</sup> Publicado en *EMOL* “Comisión de Constitución de la Cámara aprueba modificar guarismo que fija número de diputados” el 01 de octubre de 2013.

<sup>12</sup> Publicado en *La Tercera* “Bancada RN acuerda apoyar en bloque reforma que permite cambio al binominal” el 10 de octubre de 2013.

<sup>13</sup> El aumento de diputados no era parte de la reforma presentada, sólo la modificación del número de diputados establecidos en la Constitución, que de acuerdo al proyecto de ley, sería sacado y se establecería en una nueva ley sobre sistema electoral.

<sup>14</sup> Publicado en *La Tercera* “UDI bloquea despacho a ley de reforma que permite iniciar cambio al binominal” el 16 de octubre de 2013.

<sup>15</sup> La Nueva Mayoría logró conseguir 10 doblajes en la Cámara de Diputados, mientras que en Senado hubo dos doblajes. Publicado en *La Tercera* “Mapa de los doblajes de la Nueva Mayoría en el Congreso, un escenario que vuelve tras 20 años” el 20 de noviembre de 2013.



en contra y una abstención<sup>16</sup>. El proyecto final que redactó la Comisión deberá ser aprobado por ambas Cámaras para luego ser firmado por el Presidente. En esta oportunidad el trámite legislativo no demoró mucho. El Senado aprobó la reforma por 24 votos el 11 de diciembre. Asimismo, luego de una reunión de coordinación entre los jefes de bancada de la oposición y RN, el 7 de enero los diputados votaron de manera favorable el proyecto de la reforma constitucional que eliminaba el número de Diputados de la Constitución.

El nuevo gobierno de Michelle Bachelet comenzó el trabajo para proponer la reforma al sistema electoral. La principal persona encargada de la negociación fue el Ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo. Su tarea era conversar con los presidentes y dirigentes de los partidos políticos para aunar criterios respecto del proyecto. La estrategia del nuevo gobierno buscaba enviar el proyecto lo más pronto posible, ya que mientras más tarde se enviara al Congreso, la tramitación sería más compleja y disminuiría su posibilidad de ser aprobada<sup>17</sup>. Además, la intención del ministro era alcanzar un acuerdo político amplio de manera que también sostuvo conversaciones con Amplitud y RN.

El 23 de abril, el Ejecutivo envió el proyecto de ley que modifica el sistema electoral. Entre los cambios que introducía estaba aumentar en número de parlamentarios de 120 a 154 en el caso de la cámara baja, y en el Senado pasar de 38 a 50. El aumento de congresistas está acompañado de un cambio en los distritos, reduciendo su número de 60 a 28, juntando varios de ellos, y el aumento de la magnitud tendría una variación de entre tres a ocho diputados máximos. La región más beneficiada con este cambio fue la Metropolitana, que pasaría de 32 diputados a 47. En el caso del Senado, el aumento se produciría principalmente en las regiones Metropolitana, Valparaíso, El Maule, La Araucanía y el Bío-Bío. El proyecto de ley también incluía una ley de cuotas, estableciendo un mínimo de 40% en las candidaturas de uno de los dos sexos para ambas cámaras.

En la antesala de la votación general, tanto la DC como RN acordaron brindar apoyo a la idea de legislar de la reforma. Por su parte, RN se mostró dispuesta a votar a favor del proyecto en la comisión, pero dejó en claro que su posición es mantener lo acordado con la DC en la propuesta anterior. El Presidente de RN, Carlos Larraín señaló que “una cosa era mejorar el binominal y otra cosa es reemplazarlo por un sistema proporcional, como el que se quiere aplicar (...) Así, el acuerdo con la DC debe ser la bandera de RN, porque fue ampliamente aceptado también por el PS y el PPD”<sup>18</sup>.

El 20 de mayo, un día antes de que la Presidenta pronunciara el discurso del estado de la Nación, se votó a favor de la idea de legislar en general en la comisión de Constitución, con nueve votos favorables de la Nueva Mayoría y de RN, y cuatro en contra pertenecientes a la UDI. El gobierno insistió en un lograr un acuerdo con RN, esperando su propuestas para modificar el proyecto de ley, pero de manera paralela

---

<sup>16</sup> Publicado en *La Tercera* “Comisión mixta aprueba proyecto que posibilita un eventual cambio al sistema binominal” el 04 diciembre de 2013.

<sup>17</sup> Publicado en *La Tercera* “Gobierno agiliza acuerdo por reforma al sistema binominal” el 22 de abril de 2014.

<sup>18</sup> Publicado en *La Tercera* “RN acuerda votar a favor de reforma al binominal y pide al gobierno reflotar pacto con DC” el 19 de mayo de 2014.



también negoció con Amplitud y los parlamentarios independientes para lograr el apoyo necesario en la votación en particular en la comisión de Constitución.

Antes de la discusión en particular el gobierno ingresó modificaciones a la reforma. La primera de ellas estaba relacionada con el financiamiento electoral (especialmente para las mujeres) donde se proponía una bonificación de 500UF para los partidos por candidatas que resultara electa, mientras que ahora se disminuye a 300UF para la candidata y 200UF para los partidos<sup>19</sup>. La segunda tiene que ver con los subpactos que en la reforma estaban permitidos, pero que con la modificación se eliminan y sólo se permiten con independientes. La tercera y cuarta modificaciones tienen relación con la ley de cuotas, se especifica ahora que el criterio de 60%/40% se calcule sobre la base del total de candidaturas y no por una zona específica, la otra modificación incluye además con la ley de primarias, donde se aclara que las candidaturas alcanzadas por medio de primarias no serán sometidas al cálculo de cuotas<sup>20</sup>. También se incorporó una modificación respecto del número de candidaturas, donde se modifica la propuesta original que permitía presentar el doble de candidatos de acuerdo a la magnitud de distrito (2M) hacia una donde el número sea un candidato más en relación a la magnitud (M+1)<sup>21</sup>. Una última modificación fue propuesta por el PS, y fue la posibilidad de incluir el voto por lista como opción al voto por un candidato. Así las personas podrían votar por una persona o por una lista<sup>22</sup>.

La discusión en sala del proyecto de ley se produjo el 13 de agosto. En los artículos que necesitaban un quórum de 4/7 (68 diputados). La iniciativa contó con 86 votos a favor y 28 en contra. Mientras que aquellos artículos que requerían 3/5 (71 diputados) fueron aprobados con 88 a favor, 27 en contra y 2 abstenciones<sup>23</sup>. Cuatro temas quedaron pendientes para ser discutidos en el Senado. El primero es la existencia de subpactos. Si bien se retiró la posibilidad de hacerlos, el PS señaló que insistirían en el segundo trámite constitucional y que contaba con el apoyo del PPD, el PRSD y el PC, mientras que la DC se mostraba contraria a este. El segundo punto que debería solucionarse en el Senado es cómo se va a financiar el aumento de legisladores. La propuesta desde el gobierno y que respaldó el presidente de la Cámara Baja fue la de reasignar los recursos del Congreso. El tercer elemento se encuentra presente en el conflicto que se genera entre la ley de cuotas y la ley de primarias, pues existe la posibilidad de que con las primarias no se cumpla la cuota que establece la ley<sup>24</sup>. Finalmente, está el desequilibrio que se produce en el Senado en contra de las regiones y que algunos senadores no aceptan, de manera que la reforma beneficia a Santiago y disminuye el poder de las regiones, especialmente las extremas<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Esta indicación fue retirada por el gobierno el 17 de julio, de esta manera las 500UF se le entregarán totalmente a los partidos. Publicado en *La Tercera* "Comisión de Constitución aprueba reembolso adicional por candidatas electas" el 15 de julio de 2014.

<sup>20</sup> Publicado en *La Tercera* "Gobierno propone que mujeres electas al Congreso reciban \$ 7 millones" el 04 de julio de 2014

<sup>21</sup> Publicado en *La Tercera* "Finaliza segunda jornada de votación de reforma binominal en Comisión de Constitución de la Cámara" el 08 de julio de 2014.

<sup>22</sup> Publicado en *La Tercera* "Reforma al sistema binominal incorpora votación por lista" el 23 de julio de 2014.

<sup>23</sup> Publicado en *La Tercera* "Cámara de Diputados aprueba proyecto de reforma al sistema binominal" el 13 de agosto de 2014

<sup>24</sup> Publicado en *La Tercera* "Binominal: PS presiona por incorporación de subpactos en cita con Presidenta" el 19 de agosto de 2014.

<sup>25</sup> Publicado en *La Tercera* "El binominal debe terminar en todo Chile, no sólo en algunas regiones" el 28 de agosto de 2014.



Una vez en el Senado, la Comisión de Constitución aprobó en general el proyecto de reforma por cuatro votos a favor y una abstención. Los representantes en la Comisión de la DC y de RN argumentaron que “su apoyo al proyecto en el trámite en particular dependerá de la flexibilidad del Ejecutivo para introducir modificaciones”<sup>26</sup>. Lo principal en esta flexibilidad estaba en reducir el número de Senadores en la región Metropolitana y avanzar en una proporcionalidad.

El Senado aprobó la idea de legislar y se pasó a la discusión en particular del proyecto. Con 28 votos a favor, seis en contra y cuatro abstenciones el proyecto fue aprobado y despachado a la Comisión de Constitución, donde se pueden ingresar modificaciones y se revisarán los temas que quedaron pendientes durante el trámite en la Cámara de Diputados<sup>27</sup>. El senador Harboe (PPD) –en la misma línea que otros Senadores- afirmó que el aumento de Senadores en la Región Metropolitana es injustificado y genera una sobrerrepresentación.

La aprobación de la reforma en el Senado se produjo el 14 de enero, contando con la Nueva Mayoría, la Senadora de Amplitud, Lily Pérez, y el Senador Independiente Antonio Horvath, se aseguraban los 23 votos necesarios para ser aprobado el proyecto. Los intentos de acuerdo por parte del gobierno con RN no prosperaron, por lo que este partido votó en contra, lo mismo que la UDI. Las variaciones que el proyecto tuvo fue la disminución de Senadores en la Región Metropolitana y el aumento en dos regiones más, como se explicó anteriormente, manteniendo los 50 senadores del proyecto. La segunda es la aclaración de la ley de cuotas y el posible conflicto con la ley de primarias, se mantiene la cuota de 60/40, pero se deja espacio para que los partidos o listas puedan hacer primarias en un máximo de 40% de sus candidaturas, dejando el otro 60% libres para cumplir el requisito de la cuota<sup>28</sup>.

Finalmente, seis días más tarde, el proyecto pasó a su tercer trámite constitucional para ser revisadas, por la Cámara de Diputados, las modificaciones que se le hicieron en el Senado. Luego de la aprobación del proyecto por parte de la Nueva Mayoría, Amplitud e Independientes, el proyecto pasó a la Presidenta Bachelet para su promulgación<sup>29</sup>.

## VI.1. Posicionamiento de los Actores Políticos

### VI.1.1 Incremento del número de legisladores

La Nueva Mayoría no tenía mayores reparos en el aumento de integrantes de la Cámara de Diputados, ni en la forma en que se iban a distribuir. El argumento era que la única manera de mejorar la proporcionalidad era aumentando el número de parlamentarios. Mientras que en el caso de la Alianza había divisiones respecto a esta idea. Amplitud no se pronunció en contra de este aumento, no de la manera en cómo se distribuían entre los diversos distritos. Renovación Nacional estaba de acuerdo en aumentar el número de diputados, pero en ningún caso en el número que establecía el proyecto. La

<sup>26</sup> Publicado en *La Tercera* “Reforma al binominal: Senadores condicionan apoyo a que el gobierno introduzca cambios al proyecto” el 21 de octubre de 2014.

<sup>27</sup> Publicado en *La Tercera* “Cambio al binominal: Senado aprueba idea de legislar y pasa a trámite en particular” el 12 de noviembre de 2014.

<sup>28</sup> Publicado en *La Tercera* “Senado despacha reforma al sistema binominal tras maratónica jornada” el 14 de enero de 2015

<sup>29</sup> Publicado en *La Tercera* “Cámara de Diputados despacha reforma al binominal y proyecto queda en condiciones para su promulgación” el 20 de enero de 2015.



opción de RN era corregir el sistema electoral binominal, aumentando muy levemente el número de diputados en algunos de los distritos existentes, pero no avanzar hacia uno proporcional. Además este partido no estaba de acuerdo con la inclusión de número impares de magnitud de distritos, pues beneficiaría a la Nueva Mayoría. Por su parte, la Unión Demócrata Independiente no estaba de acuerdo con el aumento del número de Diputados. Para este partido, el aumento de parlamentarios significaría un incremento de unos US\$ 100 millones por período parlamentario<sup>30</sup>. Asimismo el partido también sostenía que este aumento y la manera en que se repartían las magnitudes era a la medida de la Nueva Mayoría.

Una vez que el proyecto fue despachado al Senado, no todos los sectores estaban de acuerdo en lo propuesto por el proyecto en el tema de composición de esta cámara. Los representantes de las regiones de la Nueva Mayoría, principalmente las extremas, argumentan que el aumento de Senadores en la Región Metropolitana generaría una sobrerrepresentación, por lo que advertían que si este punto no se modificaba, entonces el proyecto no sería aprobado. La situación interna en la Alianza seguía el mismo patrón que en el caso de la Cámara de Diputados. RN consideraba como aumento máximo lo establecido en el acuerdo firmado con la DC (de 38 a 44 senadores). Posteriormente, el partido iba a señalar que para mejorar el problema de sobrerrepresentación era necesario aumentar el número de senadores a 54<sup>31</sup>. Mientras que la UDI seguía oponiéndose al aumento. El ministro del Interior afirmó en ese momento que la composición del Senado podría variar, pero no la composición de la Cámara de Diputados.

Las negociaciones tuvieron como resultado el cambio en la composición de los escaños. El 5 de diciembre, el ministro del Interior introdujo modificaciones al proyecto referidas al número de escaños en el Senado, reduciendo el número en la Región Metropolitana de siete a cinco<sup>32</sup>, mientras que se aumentó la magnitud de dos regiones, Antofagasta y Los Ríos, de dos a tres. En las palabras de Peñailillo “aumentar el peso de estas regiones y disminuir la fuerza parlamentaria de Santiago, era una demanda de los senadores Pedro Araya y Alfonso de Urresti, quienes representan a Antofagasta y Los Ríos, respectivamente, e integran la Comisión de Constitución del Senado”<sup>33</sup>.

### VI.1.2. Redistributaje

El redistributaje fue uno de los temas que más discusión tuvo dentro del proceso de reforma. La propuesta del gobierno no fue muy bien recibida por los parlamentarios, principalmente porque no se les consultó al respecto. El debate se centraba principalmente en el redistributaje de la Cámara de Diputados más que en el Senado. El número de los distritos de la primera se reducía prácticamente a la mitad (de 60 a 28), mientras que en el caso del Senado, el número de circunscripciones disminuía de 19 a 15 y cada región representaría una circunscripción.

<sup>30</sup> Publicado en *La Tercera* “Reforma binominal: las diferencias entre el sistema del gobierno y el proyecto de la UDI” el 07 de mayo de 2014. <sup>31</sup> Publicado en *La Tercera* “RN define postura frente a reforma al binominal y posible acuerdo con el gobierno” el 03 de noviembre de 2014. <sup>32</sup> Lo que en la práctica significa el aumento de uno (1) respecto al sistema binominal

<sup>33</sup> Publicado en *La Tercera* “Reforma al binominal: Gobierno reduce senadores por Santiago” el 05 de diciembre de 2014.



Antes que la reforma comenzara a ser discutido por la Comisión de Constitución de la Cámara baja, el Ministro del Interior se reunió con los jefes de bancada de los partidos de la Nueva Mayoría para hacerles saber, entre otras cuestiones, que no se permitirían cambios al redistritaje que se presentó en el proyecto. Peñailillo sostuvo que “si hay un tema que hemos presentado y tenemos la profunda convicción, y que lo vamos a defender con todo y no estamos dispuestos a modificar, es el redistritaje”<sup>34</sup>. En la Alianza señalaban que no existían criterios técnicos para el nuevo mapa distrital. La UDI era partidaria de un sistema uninominal, lo cual implicaba un aumento de 60 a 120 distritos.

### *VI.1. 3. Ley de cuota para la igualdad de género*

Sobre la ley de cuotas no había consenso entre los legisladores. Sin embargo, si existía entre las legisladoras y del Gobierno, pues ambos pretendían mantener la cuota. La discusión se centró en dos niveles. El primero está relacionado con con los incentivos que las candidatas tendrían en caso de resultar electas y el segundo con el conflicto que generaba la cuota con la ley de primarias<sup>35</sup>. Respecto de los incentivos, la discusión se dio en que el proyecto original estipulaba que los partidos a los que las candidatas electas pertenecieran, recibirían un monto adicional de 500 Unidades de Fomento (UF) por cada una de ellas. Sin embargo, el gobierno ingresó una modificación, donde se dividían esas 500 UF entre 300 UF a la candidata y 200 al partido. Esta indicación tuvo resistencia por parte de los partidos, razón por la cual fue retirada y se mantuvo la original<sup>36</sup>.

Respecto al segundo punto, se produce una aclaración de la ley de cuotas y el posible conflicto con la ley de primarias. La discusión se centraba en la posibilidad de que existiendo primarias no se cumpliera la cuota. De esta manera la idea de participación en la selección de los candidatos se contraponía con la ley de cuotas. La solución fue introducir una modificación donde se mantiene la cuota de 60/40, pero se deja espacio para que los partidos o listas puedan hacer primarias en un máximo de 40% de sus candidaturas, dejando el otro 60% libre para cumplir el requisito de la cuota<sup>37</sup>.

Lo nuevo en la ley de cuotas es un incentivo para las candidatas sean electas o no. Este consiste en un reembolso adicional por voto obtenido. Cada candidatura recibe 0,03 UF (independiente de si resulte electo o no), las candidaturas de mujeres recibirán además 0,01 UF, llegando a 0,04 UF<sup>38</sup>. Montero y Solís (2014:49) explican que estas medidas son necesarias pero no suficientes, se deben realizar otras medidas efectivas “tanto en los partidos políticos, en específico relacionadas con la distribución del financiamiento para las campañas de todos los candidatos, hombres y mujeres, en el propio proceso de selección de los candidatos, como en las instituciones electorales. Todo esto, para garantizar mayor equidad en la contienda, para todos los participantes”.

<sup>34</sup> Publicado en *La Tercera* “Gobierno y oficialismo agilizan reforma al binominal con miras al 21 de mayo” 02 de mayo de 2014.

<sup>35</sup> El 2 de octubre de 2012 se aprobó en el Congreso la Ley de Primarias estableciendo un sistema de elección para la designación de los candidatos para Presidencia de la República, Congreso y Alcandías, por parte de los partidos políticos y pactos electorales. Este mecanismo tiene un carácter voluntario y sus resultados son vinculante.

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/congreso-aprobo-ley-que-establece-elecciones-primarias-para-presidente-parlamentarios-y-alcaldes](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/congreso-aprobo-ley-que-establece-elecciones-primarias-para-presidente-parlamentarios-y-alcaldes) Consultada el día 17 de enero de 2015.

<sup>36</sup> Publicado en *La Tercera* “Reforma al Binominal: Comisión de Constitución aprueba reembolso adicional por candidatas electas” el 15 de julio de 2014.

<sup>37</sup> Publicado en *La Tercera* “Senado despacha reforma al sistema binominal tras maratónica jornada”

<sup>38</sup> Publicado en *La Tercera* “Reforma al binominal y ley de cuotas: Las definiciones de la ministra del Sernam Claudia Pascual” el 20 de enero de 2015.



#### VI.1.4. *Pactos y Subpactos*

La cuestión de los pactos y subpactos generó también discusión adentro de la coalición de la Nueva Mayoría. El proyecto original permitía la posibilidad de que dentro de los pactos fuera posible crear subpactos entre los partidos que componían la lista. Prácticamente todos los partidos estaban de acuerdo en esta propuesta, excepto la Democracia Cristiana, que se opuso a que se pudieran realizar<sup>39</sup>.

El presidente de la DC afirmó que “En Chile hay 12 partidos de izquierda, seis de los cuales están en la Nueva Mayoría. No puedo negar que existe una preocupación de cómo los subpactos pudieran incidir en ese tema, especialmente ahora que se habla de una posible federación PS-PPD y de la candidatura de Marco Enríquez-Ominami. Pero mi preocupación va por otro lado: evitar que haya una excesiva proliferación de partidos”<sup>40</sup>. Finalmente, el gobierno mandó una indicación para quitar la posibilidad de crear subpactos dentro de las listas.

#### VI.1.5. *Actualización de la magnitud de los distritos por el Servel*

El proyecto de Ley enviado por el gobierno establece la facultad al Servicio Electoral de actualizar cada doce años la asignación de los 155 escaños de diputados entre los distritos. El proyecto establecía que el Servel debía actualizar la distribución de escaños cada 12 años, teniendo en cuenta que ninguno podría obtener menos de tres ni más de nueve representantes. En general, los parlamentarios de todos los partidos no se mostraban muy satisfechos con este punto, especialmente porque consideraban que era una facultad exclusiva del Congreso y que podía ser incluso inconstitucional<sup>41</sup>. Sin embargo, el proyecto final acepta este punto, solo que ahora la actualización es cada diez años y la magnitud máxima de un distrito es de ocho diputados.

#### VI.1.6. *Candidaturas Independientes*

La propuesta original establecía que entre los requisitos para establecer una candidatura independiente era necesario contar con las firmas del 0,5% de la población que votó en la última elección. Desde la Alianza se propuso rebajar ese porcentaje a 0,25%, como una manera de facilitar el acceso de candidaturas de personas no asociadas con los partidos<sup>42</sup>. Lo mismo se había establecido en los acuerdos con la bancada Independiente y con Amplitud<sup>43</sup>. Sin embargo, el gobierno mantuvo el porcentaje inicial.

#### VI.1.7. *Costos de la reforma y financiamiento campañas*

En el tema del financiamiento hubo dos temas polémicos durante el proceso de la reforma. El primero tenía que ver con los costos de la reforma, esto es, cómo se financiaría el aumento de parlamentarios. El segundo estaba relacionado con el financiamiento de las campañas, puesta en discusión por los diputados de la bancada independiente. Respecto al primero, el gobierno insistía en que la reforma no significaría un

<sup>39</sup> Publicado en *EMOL* “Andrade: El PC, PR y PPD están a favor de los subpactos en la reforma del binominal” el 18 de agosto de 2014.

<sup>40</sup> Publicado en *La Tercera* “DC define estrategia para enfrentar presión PS por subpactos en el Senado”

<sup>41</sup> Publicado en *La Tercera* “Comisión de Constitución hará audiencia pública por reforma al binominal” el 08 de mayo de 2014.

<sup>42</sup> Publicado en *La Tercera* “UDI presenta indicaciones a reforma a binominal para limitar número de candidatos” el 12 de mayo de 2014.

<sup>43</sup> Publicado en *La Tercera* “Gobierno sella acuerdo con independientes por binominal y complica a RN” 01 de julio de 2014.



gasto adicional para el presupuesto de la Nación. Mientras que la UDI señalaba que este tendría un coste adicional. En agosto el Ministro del Interior afirmó, luego de que se publicara un informe financiero elaborado por el Ministerio de Hacienda, y otro de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que la reforma si tendría un costo adicional. Principalmente, las razones estaban relacionadas con las dietas parlamentarias y asignaciones. Aun así, Peñailillo volvió a reiterar que el costo saldría del presupuesto del Congreso que tendría que ser redistribuido<sup>44</sup>. La Alianza señaló que el proyecto podría presentar elementos de inconstitucionalidad al no establecer una fuente de financiamiento<sup>45</sup>.

Las discrepancias en este asunto tenían que ver principalmente con el hecho de que con el redistritaje aumenta el tamaño de los territorios, y con ello aumentan los costos para los parlamentarios en cubrir las nuevas zonas cuando se encuentran en sus distritos, así como en nuevas oficinas parlamentarias. Sin embargo, lo que se propone es una reasignación de esos recursos, disminuyendo las asignaciones que tienen para estos efectos y también para hacer estudios y pagar asesorías.

El segundo punto es una propuesta presentaron los diputados Jackson y Mirosevic relacionada con el financiamiento de las campañas. Específicamente, se quiso aumentar la transparencia, eliminando los aportes anónimos que excedan las 10 UF por contribuyente. También prohibía la posibilidad de que personas jurídicas realizaran donaciones a candidatos o partidos<sup>46</sup>. Esta propuesta tuvo buena acogida entre los senadores independientes Guillier, Araya, Bianchi y Horvath<sup>47</sup>. Sin embargo, el gobierno no estaba de acuerdo en que este tema se tratara en la discusión de la reforma, por lo que se comprometieron a realizar una ley particular para regular el financiamiento electoral. Este fue el argumento que se señaló para desechar la indicación en la votación del Senado<sup>48</sup>.

## VII. Conclusión

Los factores que han posibilitado el proceso de reforma electoral en Chile hacia un sistema más proporcional son históricos, racionales y coyunturales. El escenario inicial de la reforma es cuando las relaciones entre los partidos de la coalición de gobierno (RN y UDI) y el Presidente Piñera se fracturan. Esto abrió una ventana de oportunidad para que Renovación Nacional comience a negociar la reforma con la Democracia Cristiana y luego con la oposición en general. Sin embargo, el escenario cambió luego de los resultados de las elecciones generales de noviembre de 2013, donde la Nueva Mayoría ganó ambas Cámaras con cifras muy cercanas a los quórum que necesita para proponer la reforma. Esta situación disminuye el peso de RN en el proceso, más aun con la división interna que se produjo al interior de este partido. El producto de esta escisión fue la conformación de un nuevo movimiento político llamado Amplitud, que tendrá un rol importante en la aprobación de la reforma enviada por el Ejecutivo.

<sup>44</sup> Publicado en La Tercera "Alianza acusa ilegalidad en informe de financiamiento para reforma al binominal" 06 de agosto de 2014.

<sup>45</sup> Publicado en La Tercera "Alianza acusa ilegalidad en informe de financiamiento para reforma al binominal" 06 de agosto de 2014.

<sup>46</sup> Publicado en La Tercera "El puzzle de la reforma electoral se traslada al Senado" el 29 de agosto de 2014.

<sup>47</sup> Publicado en La Tercera "Eliminación de aportes reservados para campañas suma apoyos en el Senado" el 23 de septiembre de 2014.

<sup>48</sup> [http://www.senado.cl/fin-al-binominal-en-ardua-y-extensa-sesion-despachan-nueva-composicion-del-congreso-y-sistema-electoral-proporcional/prontus\\_senado/2015-01-13/101536.html#vtxt\\_cuerpo\\_T4](http://www.senado.cl/fin-al-binominal-en-ardua-y-extensa-sesion-despachan-nueva-composicion-del-congreso-y-sistema-electoral-proporcional/prontus_senado/2015-01-13/101536.html#vtxt_cuerpo_T4) Consultada el día 25 de enero de 2015 [20:13]



Durante el proceso de reforma se forman dos tipos de coaliciones reformistas. La primera, durante el gobierno del Presidente Piñera (2010-2014), es una de tipo “declinante” (Freidenberg 2009), pues la Concertación al perder las elecciones presidenciales del 2009, sumado al contexto de movilización social y de desconfianza de las instituciones representativas, propone un tipo de reforma cuyos objetivos están orientados a proteger su status, mejorar la legitimidad política y mejorar sus expectativas futuras. La segunda coalición reformista, donde la Nueva Mayoría vuelve al gobierno y tiene un éxito electoral histórico, sus expectativas de futuro son más favorables. Con este contexto se conforma una coalición reformista “gobernante ascendente”. Sin embargo, este tipo de coalición impulsa normas más excluyentes, pero la Nueva Mayoría busca un sistema más incluyente, transformando el sistema electoral a uno de magnitud moderada. Esta estrategia puede encontrar su explicación en la combinación de un sistema multipartidista existente y un sistema electoral binominal que promueve la conformación de dos grandes coaliciones.

La composición de la Nueva Mayoría en el Congreso permitió llevar adelante un proyecto de reforma en los términos que esta coalición y especialmente, el gobierno promovía. Los apoyos para su aprobación se buscaron por medio de tres vías: con Renovación Nacional, Amplitud, y la bancada Independiente. Los que más se acercaron a las preferencias del gobierno fueron estos dos últimos. Con siete votos en total más los votos de los diputados de la Nueva Mayoría aprobaron la reforma. Así, Renovación Nacional quedó fuera de las negociaciones, aun cuando varias veces dentro de este proceso se buscó llegar a algún acuerdo. Este no se logró concretar, dado que el gobierno no necesitaba sus votos, por tanto, no necesita ceder en ningún punto ante las demandas de Renovación Nacional.

La capacidad de negociación del gobierno durante el proceso de reforma quedó reflejada en tres puntos. El primero de ellos fue la intransigencia de modificar el redistritaje que el propio gobierno propuso. Si bien a la Cámara de Diputados no le pareció la manera en cómo se hizo, ni el nuevo mapa distrital, desde gobierno dejaron establecido que no se modificaría y fue el resultado final de la reforma. El segundo punto fue el financiamiento de las campañas. Los diputados de la bancada independiente (Jackson y Boric) introdujeron una indicación para transparentar los aportes de privados a las campañas, especialmente, la indicación proponía poner fin al financiamiento secreto y, además, fin al financiamiento de empresas o personas jurídicas. El gobierno logró frenar esta indicación señalando que se trataría en una ley en particular, por lo que la indicación de Jackson y Boric fue desestimada por el Congreso. El tercer punto fue la ley de cuotas. Desde el Congreso presentaron reparos a esta indicación pues consideraban que se contraponía a la ley de primarias. La intención del gobierno era sacar adelante el porcentaje de cuotas, así que agregó una indicación donde se especificaba que sólo el 40% de las candidaturas podrían ser sometidas a primarias, mientras que el 60% restante se dejarán para cumplir el porcentaje de cuotas.

La capacidad de negociación a favor de los otros actores está dada por tres puntos. El primero fue el reparo que hicieron desde el Senado sobre la sobre-representación que tendría la Región Metropolitana en el Senado, ya que este elegiría, con la reforma, siete senadores. Lo que hizo el gobierno fue mantener a los 50 Senadores, pero le quitó dos a la Región Metropolitana y los reasignó a dos regiones,



Antofagasta y los Ríos. El segundo punto donde el gobierno debe ceder y modificar la propuesta original de reforma, es en el incentivo que tendrían las candidatas electas de 500 UF.

Originalmente este aporte sería para el partido al que pertenecieran las candidatas. Sin embargo el gobierno ingresó una modificación para que este se repartiera en 300 UF para la candidata y 200 UF para el partido. Os partidos al no estar de acuerdo con este cambio, presionan al gobierno y termina retractándose y mantiene la propuesta original. Finalmente está la capacidad que tuvo la Democracia Cristiana de eliminar la posibilidad de subpactos dentro de las listas electorales. La propuesta original permitía la posibilidad de que dentro de los pactos electorales se pudieran crear subpactos entre algunos de los partidos que conformaban la lista. Sin embargo la Democracia Cristiana era el único partido que no estaba de acuerdo en ella, y el gobierno finalmente terminó por retirar esta indicación.

Los partidos que no lograron influir en esta reforma fueron Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. Si bien el primero fue el que posibilitó la reforma bajo el gobierno del Presidente Piñera, luego de las elecciones de noviembre de 2013, perdió toda posibilidad de negociación. Por su parte, la UDI se opuso desde el comienzo a la reforma votó en contra de ella en prácticamente todos sus articulados. Ninguna de las propuestas hechas por estos partidos, especialmente RN, fueron acogidas por el gobierno.

#### VIII. Referencias

- AVENDAÑO P., Octavio. Las reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera Chile, 2010-2013. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2013, Vol. LVIII (218): pp. 167-191.
- BUQUET, Daniel. Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, Vol. 16: 35-49.
- CONTRERAS, Gonzalo y MORALES, Mauricio. Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2014, Vol. 12 (2): 597-615.
- CONTRERAS, Gonzalo y MORALES, Mauricio. Precisiones sobre el sesgo de clase con voto voluntario. Santiago: Centro de Investigación Periodística (Ciper), 2013.  
<http://ciperchile.cl/2013/11/22/precisiones-sobre-el-sesgo-de-clase-con-voto-voluntario/>
- DOŠEK, Tomáš. Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile. En FREIDENBERG, Flavia. Eds. *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. México: INE, en prensa.
- FREIDENBERG, Flavia. Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008). En Alcántara Sáez, Manuel y Hernández, Ernesto. *México: el nuevo escenario ante el bicentenario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2009: 269-306.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš. Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina. Trabajo presentado para su discusión en el II Congreso Internacional de Estudios



Electorales, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones, en Lima, 27 al 29 de noviembre de 2014.

FUNK, Robert. "Chile 2012: la campaña permanente". *Revista Ciencia Política*, 2013, Vol. 33 (1): 83-99.

GAMBOA, Ricardo. Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990-2007. En FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio. Eds. *Reforma del sistema electoral chileno*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2009: 245-261.

GAMBOA, Ricardo; López, Miguel Ángel y BAEZA, Jaime. La evolución programática de los partidos chilenos, 1970-2009: de la polarización al consenso. *Revista Ciencia Política*, 2013, vol. 33 (2): 443-467.

GARCÍA DÍEZ, Fátima. *Preferencias Institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documentos CIDOB, 2006, Vol. 14.

GARRETÓN, Manuel Antonio. "Sistema electoral y reforma política". En HUNEEUS, Carlos. Comp. *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2006: pp. 75-88.

NEGRETTO, Gabriel. La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 2010, vol. 50 (198): 197-221.

SEGOVIA, Carolina y GAMBOA, Ricardo Chile: El Año en que Salimos a la Calle. *Revista de Ciencia Política*, 2012, Vol. 32 (1): 65-85.

MONTERO, Gibbran y SOLÍS, Juan Mario. Chile: Rompiendo las ataduras. *Revista Voz y Voto*, 2014, octubre (260): 47-49.

VALENZUELA, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Santiago: Flacso-Chile, 1989.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO, José de Jesús. Reforma política y electoral en América latina 1978-2007: lectura regional comparada. En Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús *Reforma política y electoral en América Latina: 1987-2007*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008: 3-209.



## Glosario Partidos

DC Democracia Cristiana

PS, Partido Socialista

PPD, Partido por la Democracia

PRSD, Partido Radical Socialdemócrata

PC, Partido Comunista

RN, Renovación Nacional

UDI, Unión Demócrata Independiente