Boletín N° 10.989-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Ossandón, para modificar el artículo 26 de la Carta Fundamental con el objeto de reemplazar el día en que se efectúan las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Exposición de motivos

1.- La participación electoral en Chile muestra una baja sistemática. En la última elección municipal, el 65% de los chilenos decidió no votar. De un padrón electoral de 14.121.316, votaron cerca de 4,8 millones de personas, en otras palabras, votó el 35% de quienes estaban habilitados para hacerlo. En las elecciones municipales de 2012 sufragó un 41%, mientras que en las de 2008 lo hizo un 58%[1]. Por su parte, en la elección presidencial de 2013 participó un 49,6% en la primera vuelta y un 41,9% en la segunda vuelta.

A nivel comparado, existe un disímil umbral de participación en sistemas de voto voluntario. Por ejemplo, respecto de las elecciones para elegir a autoridades locales, en Costa Rica participo un 35% (febrero 2016), en Francia un 50% (marzo 2015), en Portugal un 53% (septiembre 2013), en Sudáfrica un 58% (agosto 2016), en Venezuela un 58% (diciembre 2013), en Colombia un 59% (octubre 2015), en Italia un 62% (junio 2016), en España un 65% (mayo 2015), en Dinamarca un 69% (noviembre 2013) y en Suecia un 86% (septiembre 2014)[2].

Frente al problema de la desafección ciudadana para concurrir a las urnas, los estudios politológicos han ideado diversos mecanismos para ampliar la participación electoral. Todos ellos han partido de la base de que los factores que determinan la participación son múltiples y que no existe "ninguna relación causal unilineal entre un único factor y el nivel de participación electoral"[3].

En este sentido, llama la atención el caso de Colombia, en donde el ciudadano tiene derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector, el cual se disfrutara en el mes siguiente al día de la elección y de común acuerdo con el empleador. Asimismo, quien acuda a votar tiene derecho a ser preferido en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior, un derecho a rebaja de un mes en el tiempo de prestación del servicio militar, a ser preferido en los cargos del Estado, en becas educativas, en subsidios habitacionales; y un 10% de descuento en la obtención del pasaporte[4].

2.- En Chile, no hay incentivos institucionales que combatan el ausentismo frente a las urnas. En el debate para mejorar los índices de participación se han propuesto diversos mecanismos, cada uno con sus fortalezas y debilidades: reponer el voto obligatorio; establecer un sistema de votación electrónica; aumentar la educación

cívica; generar una mejor competitividad electoral de los candidatos; establecer el voto anticipado; etc.

A nivel de proyectos de ley, se han propuestos diversas medidas para incentivar la participación, tales como establecer gratuidad del transporte público con ocasión de elecciones y plebiscitos, establecer el sufragio de los chilenos en el exterior, rebajar la edad mínima para sufragar a los 16 años y 14 para elecciones municipales, establecer el día de elecciones como feriado irrenunciable para los trabajadores del comercio, así como también establecer normas sobre participación y representación de pueblos indígenas.

Sin embargo, hay una medida que no se ha problematizado lo suficiente y que dice relación con el día que se encuentra fijado para desarrollar el acto eleccionario. En nuestro actual sistema, de manera tradicional ha sido el domingo el día establecido para este efecto. Así lo recoge, tratándose de las elecciones parlamentarias y presidenciales, el artículo 26 de la Constitución que señala, en su inciso primero, que "La elección [de Presidente] se efectuará conjuntamente con la de parlamentarios, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva, el tercer domingo de noviembre del año anterior a aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones".

Con todo, existen una serie de consideraciones que permiten hacer una revisión de la pertinencia del día que tradicionalmente se ha fijado para efectuar los actos eleccionarios. Como contrapartida, existen motivos razonables para estimar que un día hábil para llevar a cabo las elecciones puede tener más impacto en los índices de participación ciudadana, como ocurre en Reino Unido y Estados Unidos.

3.- Es posible identificar tres desventajas que ofrece el domingo como día establecido para efectuar los actos eleccionarios. La primera de ellas dice relación con que este día es entendido en nuestra cultura e idiosincrasia como un tiempo para estar con la familia, reunirse con ellos y con amistades, para el descanso y el ocio.

Una segunda desventaja del día domingo es que las personas lo utilizan para realizar labores domésticas, compras o simplemente descansar. En estos influye un sistema laboral que mantiene jornadas extenuantes y puestos de trabajos distantes a los que hay que movilizarse en un transporte público con bajos estándares de confort.

La tercera razón que desaconseja el domingo es que no hay incentivos, como ocurre en Colombia según más arriba se explicó, para concurrir a las urnas y sacrificar un tiempo valioso que puede ser destinado a otras actividades de más impacto cotidiano para las familias.

4.- Frente a este panorama, hay consideraciones que permiten sostener que fijar un día hábil para efectuar los actos eleccionarios puede aumentar los niveles de participación. Se trata de estimaciones hechas en base a la opinión recogida de

diversas personas, juicios prudenciales y la experiencia de países como Reino Unido y Estados Unidos.

La primera fortaleza que ofrece un día hábil es que se trata de un tiempo que la cultura colectiva asocia naturalmente al trabajo, por lo que destinar una media jornada para que los ciudadanos acudan a las urnas es algo que puede ser percibido como el reemplazo de un deber por otro, sin causar un perjuicio en el tiempo destinado a la familia.

La segunda ventaja del día hábil es que permite generar una mayor politización, información y reflexión sobre la decisión del voto, ya que se efectúa en el ambiente del trabajo, entre los iguales, que puede generar un benéfico "efecto par" en el sentido de que si la mayoría de los compañeros de trabajo decide ir a las urnas los demás se verán "contagiados" de replicar el mismos comportamiento.

Una tercera fortaleza del día hábil es que destinar media jornada para que los trabajadores acudan a sufragar es un incentivo a que se retiren antes de su puesto de trabajo. De esta forma, si ellos deciden destinar la tarde, significa que luego del almuerzo pueden ir al centro de votación y enseguida retirarse a sus hogares. En el caso de quienes elijan la mañana, podrán ir primero al centro de votación y llegar por la tarde a su puesto de trabajo. Si este incentivo se combina con otros, como el transporte público gratuito, puede aumentar ostensiblemente la participación electoral.

5.- En cuanto al día hábil que mejor convenga establecer para llevar a cabo la elección, el único criterio a tener en cuenta es que no debe ser ni un lunes ni un viernes, ya que los trabajadores podrían tomarse el día completo y sumarlo al fin de semana con el objeto de salir a otras ciudades a descansar y recrearse.

Por este motivo, el día que menos riesgos ofrece para que se pueda incentivar el fenómeno anterior, que ciertamente seria indeseado, es el miércoles, puesto que al estar a la mitad de la semana laboral, reduce las posibilidades para que los trabajadores pidan permiso por dos días adicionales y sumario al fin de semana para gozar de una pequeñas vacaciones.

Asimismo, a fin de no afectar las clases de los alumnos en los establecimientos que sean locales de votación, que en la actualidad suspenden sus actividades el viernes anterior a la elección y el lunes inmediatamente posterior, sería pertinente trasladar los locales a otros lugares, como gimnasios, estadios, teatros y cualquier otra infraestructura física pública que pueda ser idónea para estos fines.

6.- En la experiencia comparada, Estados Unidos celebra sus elecciones un martes hábil de noviembre. Las razones son de naturaleza histórica, que se remontan a 1845, cuando era una sociedad primordialmente agraria. La elección en este día coincidía con el término de las cosechas, la buena condición de las rutas (antes de la llegada del invierno) y con anterioridad a la fiesta de Todos los Santos que

celebraba la población católica. También celebran sus elecciones en día martes Dinamarca e Israel.

Por su parte, Reino Unido lleva a cabo sus elecciones el día jueves. Para algunos, esto tradicionalmente ha sido así porque interrumpe lo menos posible la vida económica, ya que los resultados se pueden conocer el día jueves en la noche o el viernes, lo que deja el fin de semana para que el Primer Ministro pueda conformar el gabinete y comience el dirá lunes sus funciones. Otros señalan que esto coincidía con el día anterior al pago de los salarios. Hay quienes agregan que históricamente los jueves eran los días del mercado, por lo que la mayor cantidad de gente estaría en la ciudad y podría concurrir a las urnas. En el fondo, son razones históricas arraigadas en el sentido práctico.

A su turno, Canadá, Filipinas y Trinidad y Tobago celebran sus elecciones en día lunes. Los miércoles lo hacen Holanda y Corea del Sur. Los viernes son los actos eleccionarios en República Checa e Irlanda. Los sábado en Australia, Islandia, Malta, Taiwán, Nueva Zelanda y Singapur. Los domingo lo hace el resto de los países, constituyendo la mayoría de ellos.

7.- La presente reforma tiene por objeto reemplazar el día previsto constitucionalmente para efectuar las elecciones presidenciales y parlamentarias, trasladándose del tercer domingo al tercer miércoles de noviembre del año anterior a aquel en que tales autoridades deban cesar en sus funciones. Tratándose de la segunda vuelta presidencial, esta se llevara a cabo el cuarto miércoles después de efectuada la primera vuelta, lo que naturalmente corresponderá a un miércoles de diciembre.

Con estos objetivos, el proyecto modifica el artículo 26 de la Constitución Política, que es donde se encuentran reguladas las elecciones presidenciales y parlamentarias. A ese respecto, la actual normativa dispone que las elecciones de Presidente de la República y de diputados y senadores se llevarán a cabo conjuntamente, y siempre el tercer domingo del año anterior a aquel en que deban cesar en el cargo los que están en funciones (art, 26, inciso primero). En el caso de la segunda vuelta presidencial, la actual norma constitucional señala que esta se realizara el cuarto domingo después de efectuada la primera vuelta (art. 26, inciso segundo), lo que lógicamente ocurre en el mes de diciembre.

Ante esto, el proyecto reemplaza la palabra "domingo" por "miércoles", de tal forma que las elecciones presidenciales y parlamentarias deban realizarse el tercer miércoles de noviembre del año anterior al que deban cesar en sus funciones las actuales autoridades; a su vez, la segunda vuelta tendrá lugar el cuarto miércoles después de efectuada la primera vuelta.

Asimismo, el proyecto precisa que aquellos miércoles que corresponda efectuar una elección no tendrán el carácter de feriado legal, a fin de no impactar de manera negativa en la economía y la productividad nacional. Sin embargo, con el fin de permitir que los trabajadores y funcionarios públicos, según sea el caso, puedan

concurrir a las urnas, se les otorga el derecho para ausentarse de sus actividades laborales durante 5 horas. Es decir, pueden llegar a mediodía a sus trabajos o retirarse a mediodía, de acuerdo a su propia decisión. Este tiempo no será descontado de sus remuneraciones. Sin embargo, con posterioridad deberán acreditar la circunstancia de haber acudido a las urnas a través de un certificado de votación que emitirá el Servicio Electoral, el cual será entregado en el mismo acto eleccionario por el vocal de mesa juntamente con la cédula de identidad o pasaporte tras haber sufragado.

En la misma línea, los empleadores, como parte de la responsabilidad social de las empresas y del propio Estado, deberán conceder los permisos necesarios, sin descuento de remuneraciones, a los trabajadores y funcionarios públicos que sean designados vocales de Mesas Receptoras de Sufragios, miembros de Colegios Escrutadores o delegado de la Junta Electoral.

Por último, con relación a las elecciones de alcaldes y concejales, parece oportuno no incluirlo en la presente reforma constitucional y esperar a la experiencia y resultados que se puedan obtener, en cuanto a participación electoral, en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias.

Por las razones antes expuestas, someto a la consideración de este H. Senado el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único.- Modifícase el artículo 26 de la Constitución Política de la República en la siguiente forma:

1.- Reemplázase en el inciso primero la expresión "domingo" por "miércoles".

2.- Reemplázase en el inciso segundo la expresión "domingo" por "miércoles".

3.- Reemplázase en el inciso cuarto la palabra "domingo", en las dos oportunidades que aparece, por "miércoles".

4.- Para intercalar un inciso quinto, nuevo, del siguiente tenor:

"Para los fines de lo dispuesto en los incisos precedentes, el día miércoles que corresponda efectuar una elección no se considerará feriado legal. Con todo, los trabajadores y funcionarios públicos que sean ciudadanos con derecho a voto podrán ausentarse de sus actividades laborales durante 5 horas, a fin de que puedan sufragar, sin descuento de sus remuneraciones, debiendo acreditar posteriormente este hecho mediante el certificado de votación correspondiente que extienda el Servicio Electoral. En los mismos términos deberán acreditar la circunstancia de haber sufragado aquellos ciudadanos cuya circunscripción electoral se encuentre situada a más de cien kilómetros de su domicilio, los cuales podrán ausentarse de sus labores por el día completo. Asimismo, los empleadores deberán conceder los

permisos necesarios, sin descuento de remuneraciones, a los trabajadores y funcionarios públicos que sean designados vocales de Mesas Receptoras de Sufragios, miembros de Colegios Escrutadores o delegado de la Junta Electoral".

1 Biblioteca del Congreso Nacional, "Participación electoral, competitividad de las elecciones y mecanismos institucionales para aumentar la concurrencia a las urnas", informe, 2014, p. 3.

2 Cfr. Libertad y Desarrollo, "Abstención electoral: Chile y el mundo", 14 de octubre de 2016, p. 4.

3 Dieter Nohlen, "La participación electoral como objeto de estudio". Citado en Biblioteca del Congreso Nacional, "Participación electoral, competitividad de las elecciones y mecanismos institucionales para aumentar la concurrencia a las urnas", informe, 2014, p. 11.

4 Biblioteca del Congreso Nacional, "Participación electoral, competitividad de las elecciones y mecanismos institucionales para aumentar la concurrencia a las urnas", informe, 2014, p. 13.