



**COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y  
REGIONALIZACIÓN  
PERÍODO LEGISLATIVO 2018 – 2022  
368ª LEGISLATURA**

**ACTA DE LA SESIÓN N°145, ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES 5 DE ENERO DE 2021, DE 15.35 A 17.16 HORAS.**

---

**SUMARIO:** La comisión se reunió con el objeto de abordar la siguiente tabla:

1) Recibir al presidente del Consejo Directivo del SERVEL, y al jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), con el propósito que se refieran a las denuncias efectuadas por algunas organizaciones migrantes respecto de la negativa por parte del órgano electoral para que personas migrantes regulares, con su derecho a sufragio vigente, patrocinen la inscripción de eventuales candidaturas de independientes para el proceso constituyente, en razón de que el DEM no estaría remitiendo los listados de personas extranjeras habilitadas para ejercer el derecho a sufragio. Por otra parte, se solicitará al jefe del DEM que explique las razones que motivaron la decisión de difundir mediáticamente la reciente expulsión del país de un grupo de extranjeros, encadenados de pies y manos, por delitos que cometieron en el territorio nacional.

2) Analizar los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) 2021.

3) Recibir a la subsecretaria de Prevención del Delito, para continuar con la discusión general del proyecto de ley, de origen en moción, en primer trámite constitucional y reglamentario, que modifica la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de cierre o instalación de medidas de control de acceso en calles, pasajes o conjuntos habitacionales por motivos de seguridad (Boletín N°13.885-06). Luego de escuchar al Ejecutivo se procederá a la votación en general.

4) Continuar la discusión general del proyecto de ley, de origen en moción, en primer trámite constitucional y reglamentario, que modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materia de difusión de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, y requisitos de transparencia y sanciones en caso de incumplimiento (Boletín N°13.894-06).

5) Continuar con la discusión general de los siguientes proyectos de ley, refundidos, en primer trámite constitucional y reglamentario: a) Modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para establecer reglas de proclamación de candidatos electos al interior de pactos en elecciones parlamentarias; y b) Modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con el objeto de aumentar la representatividad en las elecciones de diputados y senadores (Boletines Nos 11.783-06 y 11.956-07).

\* La sesión fue celebrada de forma mixta (presencial y telemáticamente).

#### **I.- PRESIDENCIA**

Presidió la sesión la diputada señora **Joanna Pérez**.

Actuó como abogado secretario de la Comisión, el señor Juan Carlos Herrera; como abogada, la señora Carolina Aqueveque; y como secretaria ejecutiva, la señorita Marcela Requena (las dos últimas por vía telemática).

#### **II.- ASISTENCIA**

Concurrieron presencialmente a la Comisión los diputados (as) **Marcela Hernando, Celso Morales, Joanna Pérez, Luis Rocafull y Renzo Trisotti**. Además, el diputado no miembro señor **Gonzalo Fuenzalida**.

Participaron telemáticamente los diputados (as) **Bernardo Berger, Andrés Longton, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Raúl Saldívar**. Además, el diputado no miembro señor **Raúl Soto**.

Respecto del punto N°2 de la tabla, participaron telemáticamente la presidenta de la Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE), señora Náyade Aguirre Mancilla; el presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), señor José Pérez Debelli, y; el jefe de la División de Control y Gestión de la DIPRES, señor Slaven Razmilic Burgos.

En cuanto al proyecto de ley consignado en el punto N°3 de la tabla (boletín N°13885-06), se contó con la participación telemática de la subsecretaria de Prevención del Delito, señora Katherine Martorell.

Para abordar el punto N°4 de la tabla (proyecto de ley contenido en el boletín N°13894-06), participó telemáticamente la directora Nacional del INE, señora Sandra Quijada Javer.

Finalmente, expuso sus comentarios vía telemática respecto de los boletines refundidos N°11.783-06 y N°11.956-07 (punto N°5) el decano (I) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Chile, señor Tomás Duval.

### **III.- ACTAS<sup>1</sup>**

El acta de la sesión 143<sup>a</sup> ordinaria se dio por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

No hubo actas a disposición.

### **IV.- CUENTA<sup>2</sup>**

Se recibieron los siguientes documentos:

1.- Correo electrónico de la Representante Residente Asistente a.i. del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile), señora Marcela Ríos Tobar, por el cual informa que se encontrará fuera de la oficina entre el 28 de diciembre y el 11 de enero.

2.- Correo electrónico del señor Sergio Verdugo Ramírez, Miembro del Colegio de Abogados de Chile A.G., de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional y de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, quien agradece la invitación y excusa su participación a la presente sesión indicando que no es competente para comentar sobre modificaciones a la fórmula electoral; sin embargo, podría comentar sobre otro tipo de proyectos, en lo posible de contenido constitucional

3.- Correo electrónico del jefe del Departamento Jurídico y Legislativo de la División de Políticas y Desarrollo Territorial de la SUBDERE, por el cual hace llegar las excusas por la inasistencia a la presente sesión de la titular señora María Paz Troncoso.

4.- Correo electrónico de la asesora jurídica y legislativa del ministro secretario General de Gobierno, por el cual hace llegar las excusas de su titular señor Jaime Bellolio, por no poder asistir a la presente sesión, sin perjuicio de estar disponible para concurrir en otra oportunidad que sea invitado.

5.- Correo electrónico del jefe nacional del Departamento de Extranjería y Migración, señor Álvaro Bellolio mediante el cual hace llegar sus excusas por su inasistencia a la

<sup>1</sup> Las actas de las sesiones de la comisión se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/sesiones.aspx?prmID=1710>

<sup>2</sup> Los documentos de la cuenta se encuentran disponibles en el siguiente link: [http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216915&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216915&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION)

presente sesión debido a motivos de agenda. Al respecto, hace saber que se enviará a la Comisión un oficio a nombre del subsecretario abordando los puntos solicitados en la invitación.

#### **V.- ORDEN DEL DÍA**

**1) Recibir al presidente del Consejo Directivo del SERVEL, y al jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), con el propósito que se refieran a las denuncias efectuadas por algunas organizaciones migrantes respecto de la negativa por parte del órgano electoral para que personas migrantes regulares, con su derecho a sufragio vigente, patrocinen la inscripción de eventuales candidaturas de independientes para el proceso constituyente, en razón de que el DEM no estaría remitiendo los listados de personas extranjeras habilitadas para ejercer el derecho a sufragio. Por otra parte, se solicitará al jefe del DEM que explique las razones que motivaron la decisión de difundir mediáticamente la reciente expulsión del país de un grupo de extranjeros, encadenados de pies y manos, por delitos que cometieron en el territorio nacional.**

Este punto de la tabla no pudo ser abordado, por excusar su participación a la presente sesión las dos autoridades invitadas al efecto (presidente del Consejo Directivo del SERVEL y jefe del DEM).

Sin perjuicio de lo anterior, **se acordó despachar los oficios que se individualizan en el acápite respectivo de la presente acta.**

#### **2) Analizar los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) 2021.**

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** comentó que la FENAFGORE solicitó abordar este tema y particularmente los problemas que existen en esta materia producto de la pandemia, del teletrabajo, etc., dificultades que no se han traducido en un tratamiento distinto a la hora de evaluar a los funcionarios, conllevando incluso en algunos casos un perjuicio en sus remuneraciones. En este sentido, solicitó a la DIPRES indicar si se encuentran en tratativas con los gremios a fin de alcanzar una solución, conciliando la función de los distintos servicios con los derechos de los trabajadores.

#### **Presidenta de la Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE), señora Náyade Aguirre Mancilla**

Apuntó que el control presupuestario y financiero por parte de la DIPRES de los recursos de los gobiernos regionales ha estado afectando fuertemente su adecuada gestión financiera, en particular con el sistema de pago centralizado, que viene a interponerse en las atribuciones propias de los gobiernos regionales al ser asumidas por la Tesorería Regional de la República, excediendo esta sus facultades, pues a ella solo se le permite administrar las cuentas fiscales y sub fiscales, y no la de los gobiernos regionales.

Añadió que el pago centralizado significó un retardo en los pagos a proveedores en un plazo negativo para las pymes y las economías locales, ya que pagos que se realizaban incluso a menos de 30 días terminaron demorándose 60 o más días. Afirmó que en los gobiernos regionales el pago centralizado no tiene justificación alguna, excepto la de imponer control centralista sobre sus finanzas. Este control se justifica menos aun en el marco de la elección de los gobernadores regionales, como así también la aplicación de otros sistemas que burocratizan y homogenizan la gestión financiera y no consideran las realidades particulares de cada uno de los gobiernos regionales.

Agregó que las actuales leyes de presupuesto entregan amplias atribuciones a la DIPRES, lo que está permitiendo una gestión arbitraria como, por ejemplo, establecer sin base ni fundamentos objetivos de cumplimiento en el marco de los PMG en plazos

inapropiados en el contexto de la pandemia. Las metas trazadas en el año 2019 para el año 2020 fueron casi imposibles de cumplir en un 100% en razón de la pandemia, y es de esperar que aquello se considere para la evaluación y la aprobación de las apelaciones.

Sostuvo que este año la DIPRES redujo el plazo para establecer las metas para el 2021. Normalmente lo hacía desde octubre a diciembre. Sin embargo, este año solo lo hizo desde la segunda quincena de diciembre e impuso nuevas metas a comprometer. Lo habitual es que las metas nuevas fueran medidas solo el año siguiente, no para establecer líneas base. Este año se pusieron dos metas como compromiso: la concentración del gasto del subtítulo 22 y 29 del programa 01 y la desviación de los montos de contrata de obras e infraestructura, que incluirá mediciones a unidades técnicas municipales sin tener líneas de base para proyectar metas futuras. Esta decisión no se comprende, más aún cuando se sabe que la pandemia está lejos de ser superada y las circunstancias ameritan un trabajo con mayor plazo, consultivo y consensuado con cada servicio.

Enfatizó que una descentralización política no es compatible con el sistema financiero centralizado que ha venido implementando la DIPRES en los últimos 3 años, proceso inverso al de descentralización fiscal, entre ellos, la intervención en la cuenta corriente de los gobiernos regionales, reducción injustificada de los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales, control informático del presupuesto a través del SICFE, centralización de los procesos licitatorios por ChileCompra, entre otros.

Finalmente, argumentó que estas herramientas solo fortalecen el control y el centralismo en los procesos internos de cada gobierno regional del país. Por ello resulta necesario avanzar hacia una descentralización fiscal efectiva y eficiente, con mirada de largo plazo, y elevar la autonomía financiera de los gobiernos regionales a nivel constitucional a fin de impedir las arbitrariedades políticas de la DIPRES.

**Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), señor José Pérez Debelli**

El invitado afirmó que en las tratativas de la mesa del sector público se conocieron recién las modificaciones que el Ejecutivo pretendía en esta materia, las que no habían sido conversadas con la confederación.

Añadió que en situación de pandemia todos los trabajadores han sido tensionados y el Estado ha seguido funcionando. Sin embargo, la causa externa o “fuerza mayor” que también está normada, permitiría aplicar la misma solución que se adoptó el 2019 a propósito del estallido social, oportunidad en la cual se ofició al gobierno a fin de no depender de improvisaciones y brindar tranquilidad a los funcionarios, precisamente en razón de la constatación de una causa externa que podía afectar lo comprometido respecto al cumplimiento de las metas.

Por otra parte, estimó incongruente la formulación que deja fuera del control de los PMG a dos ministerios políticos (Interior y Secretaría General de la Presidencia), perdiéndose con ello una importante instancia de diálogo y dejando un poder absoluto en manos del Ministerio de Hacienda, lo que siempre es complejo por su visión más técnica.

Señaló que el 5 de octubre de 2020 oficiaron al ministro de Hacienda y a la ministra del Trabajo para anticipar que en razón de la pandemia no sería posible cumplir con los compromisos adquiridos. En concreto, ante las múltiples situaciones que han impedido el funcionamiento regular de los servicios públicos y reconociendo la lealtad y compromiso asumido por las y los trabajadores del sector público con el país, manifestaron que era imperioso que el sistema de control de gestión contemple con la debida flexibilidad el nivel de desarrollo de los indicadores de desempeño y considere las causas externas que puedan estar limitando el nivel de cumplimiento. Al mismo tiempo, solicitaron con urgencia se

instruya a las autoridades respectivas que se active de forma inmediata la aplicación de las normativas que rigen a los CDC, PMG y MEI, ajustándolos por razones de Causa Externa, tal como estipulan los marcos legales y reglamentarios correspondientes. Al respecto, indicó que las disposiciones relativas a las causas externas para el Programa de Mejoramiento de la Gestión del año 2020 se encuentran consignadas en el artículo N°17 del decreto N°286 del 14 de octubre del 2019 del Ministerio de Hacienda.

Por último, manifestó que esperan que esa respuesta se concrete y se entregue una señal clara en orden a que se van a recoger aquellas causas externas que son objetivas y que han afectado a muchos de los trabajadores del sector público, principalmente en cuanto a su salud mental.

**Jefe de la División de Control y Gestión de la DIPRES, señor Slaven Razmilic Burgos**

En cuanto al tema del pago centralizado, y muy conscientes de la tensión que hay entre la lógica de centralización y descentralización, el representante de la DIPRES señaló que el objetivo principal es precisamente reducir los tiempos de pago, sobre todo a las pymes. Afirmó que, en promedio, estos han bajado de 95 a 55 días, aun cuando admitió que el promedio puede esconder algunos casos donde no se haya logrado tal objetivo o, por el contrario, los tiempos de pago hayan aumentado, los que por supuesto se deben ir trabajando.

Respecto de las nuevas metas para el 2021, admitió que efectivamente el proceso de formulación de metas fue concluido la semana pasada. El caso de los gobiernos regionales fue uno de los que tomó más tiempo. Al respecto, mencionó que, si bien hay indicadores nuevos, como el de concentración de gasto, se tuvo especial cuidado en trabajar con líneas de gasto que son más bien de soporte y están menos expuestas al ciclo y a las inversiones, y si bien es primera vez que se pide, se tienen los registros administrativos de todos los años hacia atrás para conocer el comportamiento de los servicios en cada uno de los indicadores. Por tanto, es primera vez que se considera como meta, pero no primera vez que se mide. La idea es que las metas a seguir sean exigentes, pero también realistas y en ningún caso descontextualizadas.

Respecto de la desviación de montos de contratos, para tranquilidad de las asociaciones y de la Comisión consignó que la contraparte para la medición del cumplimiento de estos indicadores es precisamente la SUBDERE, por lo que se está trabajando con registros administrativos que esa repartición administra. Si bien la SUBDERE pertenece al nivel central, se trata de uno de los servicios que mas conoce la heterogeneidad y las diferencias que se presentan en el país y que puede reflejarlas de mejor manera tanto en la fijación de las metas como en la evaluación de su cumplimiento.

Por otra parte, comentó que efectivamente en la pasada discusión de la ley de reajuste se planteó reducir el número de firmas en dos de los tres decretos asociados al proceso, pero siguen estando las tres firmas relevantes (Interior, SEGPRES y Hacienda) en el reglamento del sistema y en la conformación del programa marco para el año siguiente. Por tanto, cuando se evalúan las metas, las orientaciones y prioridades, siguen estando presentes los tres ministerios, los que además siguen integrando el comité técnico que supervisa el cumplimiento de las metas. Si bien el decreto que determina el cumplimiento de una meta en cuestión lo firma el ministro del ramo y el ministro de Hacienda, eso se hace en función del análisis y las recomendaciones que previamente hace el comité técnico. Por tanto, no hay ninguna innovación en términos del tenor de las metas, de cuales se exigen y como se evalúa su cumplimiento. Si los cambios se plantearon sin la antelación que se hubiese querido, fue por la convicción de que las modificaciones se trataban de un cambio

pequeño y netamente administrativo, afirmando que nunca se pensó en alterar la esencia del sistema ni sus contrapesos.

Respecto de la preocupación por la consideración de eventuales causas externas en la evaluación del cumplimiento de compromisos en un año tan difícil como el 2020, señaló que en la normativa vigente existe la causal externa, la que está definida expresamente en el reglamento y consignada en las instrucciones que desde la DIPRES -como administradores del sistema- se les dio a los servicios al momento de informar el desempeño durante el año. De hecho, se modificó la plataforma con el fin de que los servicios pudieran consignar expresamente las emergencias y vicisitudes asociadas a la pandemia. Esto demuestra que la DIPRES está absolutamente consiente de lo difícil que fue el 2020 tanto para los gobiernos regionales como para muchos servicios, y efectivamente hay que tener los espacios para levantar la información y evaluarla en su mérito. Agregó que esto no es nuevo, ya que en el año 2019 varios servicios adujeron causa externa a propósito del estallido social, y cuando ello quedó bien acreditado, efectivamente se tuvo en consideración para efecto de las metas, dejándolas fuera del cálculo. Comentó que este año se han recibido varios oficios de distintos servicios consignando dificultades en el cumplimiento de uno o dos indicadores.

Finalmente, indicó que la semana pasada la DIPRES terminó una encuesta con los servicios donde se les solicitó la evaluación del cumplimiento hasta el mes de septiembre y una estimación de cual iba a ser su cumplimiento al cierre (diciembre). Alrededor del 77% de los indicadores se estarían cumpliendo, y solo un 23% estarían incumplándose. De ese 23%, un 43% aduciría causa externa. Por tanto, si bien ha sido un año complicado, los servicios han hecho el trabajo y los indicadores que tendrían problemas corresponden a un porcentaje menor (8%), para lo cual están definidos los canales a fin de analizarlo y evaluarlo en su mérito, tal como también se ha hecho en otras oportunidades.

Respecto del pago centralizado, la **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** señaló que, al menos tratándose de los gobiernos regionales, la información dista de la referida por el representante del Ejecutivo, demorándose hasta 6 meses los pagos de distintos proyectos y programas, lo que está matando a las pymes regionales y locales. Probablemente es un sistema que ha resultado positivo para los servicios centralizados, pero no así para los que ya eran descentralizados, como es el caso de los gobiernos regionales.

**3) Recibir a la subsecretaria de Prevención del Delito, para continuar con la discusión general del proyecto de ley, de origen en moción, en primer trámite constitucional y reglamentario, que modifica la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de cierre o instalación de medidas de control de acceso en calles, pasajes o conjuntos habitacionales por motivos de seguridad (Boletín N°13.885-06). Luego de escuchar al Ejecutivo se procederá a la votación en general.**

La **subsecretaria de Prevención del Delito, señora Katherine Martorell** destacó que este proyecto es muy anhelado por los municipios y también por la ciudadanía.

Sin embargo, hizo presente que en esta materia ha habido ciertos conflictos de constitucionalidad. En efecto, en el pasado, el Tribunal Constitucional estimó, a propósito del examen del proyecto de ley que dio origen a la ley N°20.499, que el cierre de calles o vías de doble acceso era inconstitucional por afectar la libertad de circulación de las personas. Por otra parte, advirtió que la entrega de facultades a los municipios es una materia de iniciativa exclusiva del presidente de la República, por lo que el proyecto debiese iniciarse a través de un mensaje.

Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que el Ejecutivo comparte la intención de avanzar en esta materia, reconociendo la importancia que tiene para los vecinos en razón de la necesidad de seguridad de sus barrios. Con todo, hizo un llamado a que esta materia quede bien normada a fin de que no se produzca el efecto contrario, pues muchas veces el cierre de calles puede generar una sensación de mayor inseguridad, no solamente desde la perspectiva delictual, sino que respecto de la libre circulación de los vehículos de emergencia.

En razón de lo anterior, propuso a la Comisión la presentación de un mensaje por parte del Ejecutivo que incorpore todos los aspectos regulados en la moción y que contemple las consideraciones tanto del Tribunal Constitucional como de la Contraloría General de la República, procurando que el mecanismo que se utilice permita resguardar la seguridad de las personas, las situaciones de emergencia y el no aumento de las situaciones delictuales, entre otras.

El **diputado señor Fuenzalida** manifestó su anhelo por que el Ejecutivo se sume mediante indicaciones a este proyecto de ley ya presentado, el que no tiene nada de inconstitucional, pues regula el control de acceso -y no el cierre- de las calles y pasajes de más de un acceso y salida sin intervenir el tránsito peatonal, el que siempre estará garantizado. Apuntó que “medidas de control de acceso” puede ser una caseta para un guardia, una barrera, etc.

El **diputado señor Longton** sostuvo que, en la sesión pasada, el ministro del Interior manifestó su disposición de sumarse a este proyecto de ley. Por lo mismo, hizo un llamado al Ejecutivo a presentar indicaciones a esta moción e incluso a hacer presente algún tipo de urgencia respecto de la misma, ya que el ingreso de un mensaje solo dilatará su tramitación, y lo que se requiere es hacer más eficiente la labor legislativa.

Por otra parte, hizo presente que el proyecto de ley fue declarado admisible por la mesa de la Corporación, la que hace un examen exhaustivo respecto de este punto. Incluso, recordó que el proyecto de ley que dio origen a la ley N°20.499 también tuvo su origen en una moción.

Por último, admitió que, si bien puede haber un cuestionamiento respecto a la constitucionalidad del proyecto, su postura -que comparte con el señor Fuenzalida- es que el control de acceso, mientras no implique medidas de cierre y permita que los vecinos puedan transitar libremente, no debería ser inconstitucional.

**La subsecretaria Martorell** reiteró la voluntad del Ejecutivo de avanzar en esta materia. En otra línea, precisó que cuando planteó el punto de la inconstitucionalidad se refería a que la Carta Fundamental establece en su artículo 65 inciso cuarto N°2 que es de iniciativa exclusiva del presidente de la República el suprimir o determinar las funciones o atribuciones de los órganos de la Administración del Estado, en este caso, los municipios; y no a la posibilidad de cierre o medidas de control de acceso de calles y pasajes.

El **diputado señor Longton** discrepó de lo señalado por la subsecretaria, recordando que la norma aludida tuvo una modificación en los años 90 donde se eliminó explícitamente a las municipalidades, en razón de su autonomía.

El **diputado señor Rocafull** también fue de la idea de que el Ejecutivo se haga parte en este proyecto mediante la presentación de indicaciones, a fin de no dilatar la necesidad de hacerse cargo de esta materia. Recalcó que se trata de un tema muy demandado por la comunidad. Por otra parte, acotó que el cierre de calles evidentemente atenta contra la libertad de desplazamiento, pero que sí deben adoptarse medidas para la seguridad de las personas.

En la misma línea de los anteriores parlamentarios, la **diputada señora Luck** reiteró que se trata de un tema muy sentido por la comunidad y coincidió en que el gobierno debiera sumarse a este proyecto. Por otra parte, hizo presente que, en muchos barrios, donde los vecinos han estado de acuerdo, se han adoptado medidas en favor de la seguridad de las personas aun cuando en estas están prohibidas en virtud de la actual legislación.

\*\*\*\*\*

**Sometida a votación la idea de legislar, esta fue aprobada por unanimidad.** Participaron de la votación las diputadas Marcela Hernando, Karin Luck, Catalina Pérez y Joanna Pérez; y los diputados Bernardo Berger, Andrés Longton, Luis Rocafull y Raúl Saldívar (8-0-0).

A continuación, **se fijó como plazo para presentar indicaciones hasta el viernes 8 de enero.**

**4) Continuar la discusión general del proyecto de ley, de origen en moción, en primer trámite constitucional y reglamentario, que modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materia de difusión de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, y requisitos de transparencia y sanciones en caso de incumplimiento (Boletín N°13.894-06).**

**Directora Nacional del INE, señora Sandra Quijada Javer**

La invitada agradeció la consulta que se hace a la institución respecto de este proyecto de ley. Sin embargo, se refirió a dos puntos en particular que no serían de su competencia, que dicen relación con llevar el registro de las empresas que hacen encuestas electorales.

Acotó que, si bien el INE tiene la obligación de llevar un catastro y un marco muestral de empresas, esto se hace solo con fines estadísticos. Por lo tanto, el llevar el registro de estas empresas en forma particular excedería las funciones que tiene la institución.

Respecto de garantizar la calidad de la información que obtienen estas empresas privadas como el procesamiento de la misma, también el INE tiene una restricción importante, ya que como rectores del sistema estadístico nacional pueden coordinar, dar a conocer, instruir y dar directrices de los temas metodológicos y de lo último que se esté utilizando en estos términos solo a los organismos públicos, fiscales, semi fiscales y empresas del Estado, y no a los organismos privados.

Adicionalmente, apuntó que la institución tampoco realiza encuestas políticas y de opinión. Sin embargo, para poder contemplar esto, ya sea en esta ley o en la ley que rige al INE, se tendría que profundizar en los equipos que se requieren para cumplir con esa certificación y en la infraestructura necesaria para ello, pues dentro de sus actuales competencias carecen de aquello, así como de diseño metodológico asociado a este tipo particular de encuestas.

Sin perjuicio de lo anterior, precisó que en lo que sí puede contribuir el INE es en lo que dice relación con todo el enfoque metodológico y los detalles respecto de los documentos que se solicita estas empresas pongan a disposición de la ciudadanía para transparentar los indicadores metodológicos. Al respecto, manifestó su disposición para hacer llegar una propuesta por escrito sobre cada uno de estos puntos.

Sin perjuicio del ofrecimiento señalado, en la presente sesión hizo hincapié en una variable que no se menciona en el proyecto de ley y que es sumamente importante para definir la calidad y el objetivo de las encuestas de opinión o las encuestas políticas, que tiene que ver con la variable de definición para el tamaño de la muestra. Eso es algo que

normalmente no se informa y que no necesariamente tiene que ver con la variable de interés o la unidad de análisis, entonces sería importante de incorporar en este listado de solicitud que se va a hacer a las distintas empresas.

Respecto de la nómina de supervisores, manifestó que no queda claro si se está pensando en generar supervisores dentro de las mismas empresas o que estos sean externos y de esa manera otorgar una garantía de revisión, dado que si son personas que trabajan en las distintas empresas puede haber un tema con los datos personales que no necesariamente corresponde entregar como información.

Por otra parte, comentó que el INE está terminando de implementar el estándar para el proceso estadístico -que en sus siglas en inglés es el GSBPM- que es un modelo estándar de producción estadística, por lo que propuso que para este proceso se pueda sugerir a las empresas privadas que adopten este modelo que tiene cinco etapas: diseño y planificación; recolección de datos; procesamiento; análisis de resultados y difusión.

Apuntó que una cosa muy importante que no viene normalmente en las fichas de las encuestas de opinión pública o políticas tiene que ver con los resultados de los indicadores del trabajo de campo. Es decir, no solamente la tasa de rechazo es relevante, sino que también lo es la tasa de logro y la muestra que se envía a terreno y la tasa de respuesta que se obtiene. En este punto también ofreció enviar una propuesta en cuanto a los indicadores mínimos que se deberían publicar para ser comparables y poder realizar una estimación del nivel de calidad de estas encuestas.

Otra cosa relevante que debería incluir la ficha tiene que ver con el momento en que se están levantando los datos. Al respecto, afirmó que no solamente la fecha de captura es relevante para cada uno de los registros, sino que también lo son los sucesos importantes asociados al tema que se está levantando y la cercanía a la fecha de las elecciones.

Finalmente, manifestó que, a su juicio, esos son los puntos más relevantes para la consideración de la Comisión, reiterando el ofrecimiento respecto de una propuesta detallada en términos técnicos y metodológicos que debería tener la memoria anual y la ficha que se exige como producto de cada uno de estos estudios para la transparencia de los mismos.

\*\*\*\*\*

Concluida la intervención de la invitada, la **diputada señora Hernando** afirmó que este es un proyecto de ley que requiere de la complicidad del Ejecutivo, pues todos aquellos aspectos señalados por la directora del INE que faltan en la moción se deben a que escapan a las atribuciones de los parlamentarios. Agregó que la intención de los autores del proyecto es que sea el INE el que supervise esta materia, pues es el organismo que maneja las competencias técnicas necesarias para definir que sería de calidad y que no.

El **diputado señor Rocafull** agradeció la disposición de la directora del INE para colaborar con la Comisión y complementar el proyecto. También coincidió en la importancia de contar con la participación del Ejecutivo en su tramitación.

A su juicio, la divulgación de los resultados de una encuesta a días u horas de una elección de alguna manera incide en la decisión que muchas personas finalmente adoptan. Acotó que hoy en día existe demasiada información disponible, pero ella no necesariamente es veraz, por lo que se hace necesario legislar respecto a esto.

Coincidió en que el organismo público más competente respecto al tema es el INE, por lo que una buena opción sería ampliar sus atribuciones a fin de resguardar que las encuestas no las haga cualquier empresa, y además pueda garantizarse la veracidad de sus datos.

Por último, consultó quien certifica a las empresas que se dedican a las encuestas de opinión pública.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** enfatizó en la necesidad de legislar sobre esta materia, sin comprometer la libertad de expresión, por cierto. Si no es con el patrocinio del Ejecutivo, tendrá que ser mediante otra fórmula, ya que hay muchas personas que lucran con este tema comprometiendo la confianza y la credibilidad de los datos públicos. También observó que muchas veces hay financiamiento público involucrado, por lo que con mayor razón es un tema necesario de regular.

Respecto de la certificación de las empresas de estudios de mercado, la **señora Quijada, directora nacional del INE** comentó que existe una certificación, pero que está asociada solo a las empresas que pertenecen a la Asociación de Investigadores de Mercado. Ellos tienen una norma ISO por la que se certifican, aspecto que también podría ser uno de los que se exijan a la hora de poder generar este tipo de estadísticas.

Por otra parte, comentó que existen asociaciones internacionales (por ejemplo, AAPOR y WAPOR) que se dedican a normar básicamente desde el punto de vista ético todo lo relativo al levantamiento de información para la opinión pública, lo que también sería importante revisar en detalle para poder generar este tipo de certificación.

**5) Continuar con la discusión general de los siguientes proyectos de ley, refundidos, en primer trámite constitucional y reglamentario: a) Modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para establecer reglas de proclamación de candidatos electos al interior de pactos en elecciones parlamentarias; y b) Modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con el objeto de aumentar la representatividad en las elecciones de diputados y senadores (Boletines Nos 11.783-06 y 11.956-07).**

**Decano (I) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Chile, señor Tomás Duval**

El invitado dejó a disposición de los invitados la siguiente minuta<sup>3</sup>, que contiene de manera íntegra su intervención:

“1-. El reciente reestreno de un sistema proporcional para las elecciones del Congreso -cabe recordar que fue utilizado en el siglo XX en nuestro país- ha suscitado algunas críticas por los bajos porcentajes obtenidos por algunos diputados y senadores electos, lo que para algunos sería una anomalía inaceptable.

La literatura especializada reconoce que los efectos de los sistemas electorales pueden sintetizarse en que amplifican o moderan -en términos de representación- las diferencias existentes entre los partidos, pero no crean por sí mismos las diferencias; sobrerrepresentan a los partidos con mayor porcentaje y pueden, por otro lado, infrarrepresentar a aquellos con porcentaje más bajos; y casi siempre priman los partidos más votados y actúan a modo de filtro para limitar el número de partidos. Cabe señalar que el método de Víctor D'Hont es el menos favorable a los pequeños partidos dentro de las fórmulas proporcionales.

También hay que tener en cuenta algunos datos de las elecciones parlamentarias del 2017 en la Cámara de Diputados: solo 33 de los diputados (as) electos alcanzo la cifra repartidora por sí solos; 78 diputados (as) obtuvieron entre 0,99% y 0,50% de la cifra repartidora y 44 diputados (as) obtuvieron entre 0,15% y 0,49 % de la cifra repartidora. Entonces no es fácil definir que es ser “arrastrado” y, tampoco, a mi juicio, sostener que si

<sup>3</sup> Disponible en [http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216912&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216912&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION)

se tiene un bajo porcentaje de votos no serían legítimos dado que por el sistema electoral utilizado con la fórmula D'Hont se vota por partidos marcando preferencias en candidaturas.

En ese orden de ideas, el actual sistema ha procurado fortalecer un factor clave en la democracia, que son los partidos políticos a través de la acumulación de votos por sobre el desempeño individual de los candidatos. De hecho, el nuevo Congreso tiene una representación más amplia y de las corrientes políticas más significativas: 17 partidos. Por otra parte, se produjo una gran renovación de los integrantes del Congreso, 92 diputados y 17 senadores nuevos, al tiempo que la tasa de los incumbentes que resultaron elegidos bajó del 84% (2013) al 76%. Asimismo, la ley de cuotas funcionó de forma parcial, a pesar de que las mujeres representan ahora el 24,5% pero constituyen un 9% menos que el promedio de países con cuota en América Latina. Con todo, el nuevo sistema electoral produjo efectos positivos fortaleciendo partidos, incorporando mujeres, renovando a los integrantes del Congreso y representando a un espectro más significativo de la sociedad. Pero hay que recordar, también, que no hay un sistema electoral perfecto.

2-. Sobre los boletines refundidos en análisis que cambian los umbrales de elección introduciendo una barrera de 3% a los candidatos electos me parece necesario hacer algunas presiones que pueden ser relevantes para su tramitación en el Congreso y dicen relación con lo siguiente:

a) La modificación del artículo 121 numeral 3 de LOC Votaciones Populares y Escrutinios, al sostener que los electos serán por mayorías de listas, a mi juicio confunde un hecho esencial, ya que equipara la formación de pactos o alianzas electorales con los partidos políticos, lesionando la naturaleza de estos últimos y del sistema electoral vigente. Introduce una anomalía respecto a fórmula electoral ya que esta se sustenta en los partidos políticos por sobre las candidatas o candidatos.

b) El procedimiento para distribuir escaños, regulado parcialmente por la configuración de los distritos electorales, de las candidaturas y del sufragio, contiene las variables más importantes para la incidencia del sistema electoral: criterio de decisión: mayoría o proporción; nivel de distribución: distrito electoral, unión de distritos electorales, región, país; procedimiento por divisores (D'Hondt) o por número de elecciones (Hagenbach-Bischoff); posible uso de los votos excedentes y remanentes, y; las barreras electorales naturales y artificiales. En este sentido, y teniendo en cuenta las implicancias de aquello, solo recordaría que la fórmula electoral se encuentra establecida en el artículo 121 de la LOC 18.700. Este es en rigor un sistema de "Doble D'hondt", sucesivos: entre listas (asignación por cargos para cada lista) y al interior de las listas (asignación de cargos entre los partidos dentro de la lista). Desde esa perspectiva, el colocar un límite del 3% y al mismo tiempo confundir las listas con los partidos se puede distorsionar la adjudicación de los votos. Por ejemplo:

		3% Umbral	4 Diputados		
	LISTA A		LISTA B		LISTA C
	%		%		%
Candidato 1	50	Candidato 1	20	Candidato 1	2,5
Candidato 2	2,8	Candidato 2	2,5	Candidato 2	5,2
Candidato 3	2	Candidato 3	6	Candidato 3	9
	54,8		28,5		16,7
Elige	3		1		
Con Umbral	1		2		1

c) Entonces lo que el proyecto en comento persigue con las modificaciones a la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios es la implantación de un umbral del 3% a los candidatos (as), cuestión del todo novedosa e incongruente con la fórmula electoral adoptada, a mi juicio. En este sentido es importante señalar que todos los sistemas electorales tienen umbrales de representación, que son los niveles mínimos de apoyo que el partido necesita para obtener la representación, el cual puede ser fijado de manera legal (formal) o simplemente matemática (efectivo). En algunos casos estos umbrales son un resultado secundario de otras características del sistema electoral, tales como el número total de escaños en disputa entre partidos o candidatos (magnitud); en cuyo caso se les considera como umbrales efectivos. En otros casos, estos umbrales se establecen en la ley electoral que determina al sistema de representación proporcional y son, por lo tanto, formales, como sería el caso en análisis.

d) En general los umbrales formales se encuentran dentro de las disposiciones constitucionales o legales que definen el sistema de representación proporcional. Ejemplos de ellos encontramos en sistemas mixtos (fórmulas electorales distintas para el mismo órgano electoral no son similares al caso chileno) como Alemania, Nueva Zelanda, por ejemplo, hay un umbral de 5% para la sección correspondiente al sistema de representación proporcional y los partidos que no obtienen este 5% de la votación a nivel nacional no tienen derecho a obtener escaños de las listas. En el caso de Nueva Zelanda un partido debe ganar al menos un escaño en un distrito uninominal y, en el caso de Alemania, tres escaños para sortear el umbral requerido. En otras partes, el rango del umbral legal va de 0.67% al 10.

e) En Turquía el año 2002 se produjo una situación muy compleja y que complicó más el resultado de la elección al colocar un umbral a los partidos del 10%. Ello tuvo como consecuencia que el 46% de total de votos emitidos no tuvo ningún efecto en el resultado de las elecciones porque fueron muchos los partidos políticos que no alcanzaron el umbral antes señalado. En general podría señalar que la existencia de un umbral formal tiende a incrementar la desproporcionalidad en virtud de que los votos emitidos a favor de partidos que no alcanzan el umbral terminan siendo no útiles y sin incidencia en el resultado final. Con todo, podría estudiarse que solo partidos que obtengan 3%-5% de los votos en la región accedieran a escaños.”.

En su alocución ante la Comisión, enfatizó en los siguientes puntos:

1.- El actual sistema electoral chileno está construido para fortalecer a los partidos políticos, no a los candidatos individualmente considerados.

2.- La modificación que se propone al artículo 121 establece un umbral del 3% a los candidatos para ser electos y, en segundo término, establece que estos serán electos por listas, cuestión que lleva a confusión, pues equipara los pactos, listas o alianzas políticas con los partidos políticos, los que ciertamente no tienen el mismo rol. Su naturaleza es muy distinta, y el sistema electoral está construido sobre los partidos, no sobre los pactos. Desde esta perspectiva, el proyecto introduce una anomalía respecto de la fórmula electoral, la que se sustenta por los partidos por sobre los candidatos.

3.- La aplicación de un umbral puede llevar a la “pérdida de votos”. En efecto, cuando los votos no se asignan, se pierden, y este es un problema complejo, pues si ya existen dificultades con la participación electoral, no sería bueno decirles a las personas que vayan a votar, pero si su candidato no alcanza el umbral, su voto se pierde.

4.- El fijar un umbral mínimo a las candidaturas implica transmitir a los partidos políticos el mensaje de que no es conveniente tener un gran candidato que obtenga muchos

votos, pues es mejor tener 3 candidatos con 5% de los votos, que 1 con el 25% o el 30% de los votos, lo que también va en un sentido contrario al actual sistema electoral.

5.- En la experiencia comparada los umbrales existen, y estos pueden ser tanto legales como efectivos. En cuanto a los legales (que sería el caso del proyecto), estos se aplican específicamente a los partidos políticos, es decir, al porcentaje que estos deben alcanzar para elegir uno o más diputados. Desde esa perspectiva, establecer umbrales sobre candidaturas produce las distorsiones ya comentadas. Y si se establece un umbral a los partidos políticos, como ocurre en otras legislaciones, se produce el efecto de la “pérdida de los votos”, tal como ocurrió en el caso de Turquía en el año 2002, ya explicado.

6.- En conclusión, el proyecto en comento es incongruente con la fórmula electoral vigente. Con todo, quizá podría estudiarse que solo partidos que obtengan el 3%-5% de los votos en la región accedieran a escaños.

\*\*\*\*\*

Concluida la intervención del invitado, el **diputado señor Longton** señaló que, entendiendo que el sistema proporcional tiene como principal finalidad votar por los partidos políticos agrupados en pactos y en sub pactos, es evidente que estamos viviendo en una sociedad cada vez más despolitizada, y de acuerdo a la idiosincrasia de nuestro país, el valor de la persona por sobre el partido político es un bien muy apreciado por la ciudadanía. Las características personales de los candidatos, acompañadas de la tendencia política, se termina imponiendo a la hora de emitir el sufragio. La idea, por tanto, es poder conciliar estos dos elementos sin desvirtuar totalmente el sistema proporcional.

Añadió que, de acuerdo al proyecto de ley, al no alcanzarse el umbral exigido, si bien ese porcentaje de votos se perdería dentro de un partido político determinado, se ganaría dentro del pacto de una coalición. Y en el caso que ninguno de los otros candidatos del pacto alcance el umbral, los votos vuelven automáticamente al candidato que los obtuvo, aun cuando no haya alcanzado el umbral exigido.

El **señor Duval** sostuvo que el tema que plantea el diputado señor Longton está resuelto por el sistema. Si dentro de los partidos políticos, una vez determinada la fórmula de las listas, llevan más de un candidato, va a salir electo quien tenga más votos y de ahí hay un orden de votos que la ciudadanía indica claramente a través del sufragio. Uno vota por un candidato, pero al momento de unirse, importa si ese candidato tuvo votos o no, porque va a salir primero el que tenga más votos, y así sucesivamente. Este es un elemento muy importante del sistema D’Hont. Solo Chile y Finlandia (en algún momento de su historia) tuvo ese sistema D’Hont que permitió el voto personalizado. Generalmente, cuando se utiliza esta fórmula, son listas cerradas y los órdenes se producen por los partidos. Enfatizó que como se vota por partidos, y los candidatos saldrán electos por orden de votos, no debiese colocarse un límite al candidato, sino que al partido.

En una segunda intervención, el **diputado señor Longton** enfatizó que lo importante es encontrar un sistema donde la gente no sienta que su voto no está siendo efectivamente representado, pues ello produce un desincentivo a la hora de votar.

Sobre el punto, el **diputado señor Rocafull** recordó lo perverso que era el sistema binominal, el que no reflejaba ningún tipo de representatividad. Hoy, al menos, existe un sistema proporcional, y guste o no, la única forma de organizar la actividad política es a través de los partidos políticos que representan ideas y proyectos e intentan buscar a las mejores figuras que encarnen lo que ellos significan. En su opinión, las personas saben que van a votar por un candidato que pertenece a un partido o dentro de una coalición.

El **señor Duval** manifestó que, en el sistema actual (proporcional-D’Hont), la única forma que se le ocurre para lograr el objetivo planteado por el diputado señor Longton es

eliminar los pactos. Es decir, que cada partido compita como tal. Una alternativa distinta sería construir un sistema mixto, donde se tenga distritos uninominales y proporcionales, como el caso de Alemania, por ejemplo, lo que es un cambio de magnitud mayor.

#### **VI.- ACUERDOS<sup>4</sup>**

1.- Despachar los siguientes oficios:

a) Al presidente del Consejo Directivo del SERVEL, con el propósito de solicitarle, tenga a bien informar con carácter de urgente, acerca de las denuncias de organizaciones migrantes, en el sentido que el DEM no ha estado remitiendo al SERVEL los listados de personas extranjeras habilitadas para ejercer el derecho a sufragio, con lo cual este último organismo estaría negándose a que personas migrantes regulares, con su derecho a sufragio vigente, patrocinen la inscripción de eventuales candidaturas de independientes para la convención constituyente (Oficio N°366, del 5 de enero de 2021).

b) Al jefe nacional del DEM, con el propósito de solicitarle, tenga a bien informar con carácter de urgente, acerca de las denuncias de organizaciones migrantes, en el sentido que el DEM no ha estado remitiendo al SERVEL los listados de personas extranjeras habilitadas para ejercer el derecho a sufragio, con lo cual este último organismo estaría negándose a que personas migrantes regulares, con su derecho a sufragio vigente, patrocinen la inscripción de eventuales candidaturas de independientes para la convención constituyente. Por otra parte, se le solicita tenga a bien explicar las razones que motivaron la decisión del DEM de difundir mediáticamente la reciente expulsión del país de un grupo de extranjeros, encadenados de pies y manos, que cometieron delitos en el territorio nacional (Oficio N°367, del 5 de enero de 2021).

2.- Fijar como plazo para presentar indicaciones en el proyecto de ley que modifica la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de cierre o instalación de medidas de control de acceso en calles, pasajes o conjuntos habitacionales por motivos de seguridad (Boletín N°13.885-06) hasta el viernes 8 de enero.

3.- Prorrogar el tiempo destinado para el término de la sesión en 10 minutos.

**El debate habido en esta sesión, queda archivado en un registro de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento. Asimismo, se encuentra contenido en el registro audiovisual<sup>5</sup> de la misma.**

  
**JUAN CARLOS HERRERA INFANTE**  
Abogado secretario de la Comisión

<sup>4</sup> Los oficios despachados por acuerdo de la Comisión y sus respuestas se encuentran disponibles en el siguiente link: [https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/oficios\\_enviados.aspx?prmID=1710](https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/oficios_enviados.aspx?prmID=1710)

<sup>5</sup> Disponible en [www.democraciaenvivo.cl](http://www.democraciaenvivo.cl)