

Valparaíso, 31 de Julio, 2013

Sr
Patricio Walker
Presidente de la Comisión de Constitución
Legislación y Justicia

Honorable Sr. Presidente de Comisión:

Por su intermedio quisiera agradecer la posibilidad de intervenir en esta sesión de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado para entregar algunos antecedentes sobre los dos proyectos que se discuten de reforma al sistema electoral y temas relacionados. Lo último es relevante, por cuanto las reformas propuestas no sólo se refieren a la modificación al sistema electoral para representantes del Congreso Nacional, sino que abordan otros dos temas: la limitación al período de los congresistas, y el mecanismo de reemplazo.

Para efectos de la presentación nos referiremos a los proyectos como “propuesta del gobierno”(mensajes 140-361 y 141-361), y la propuesta “RN-Oposición”, la presentada por los senadores Walker, Chahuán, Rossi y Tuma (Boletín 9023-07).

La presentación está organizada en tres partes: 1) objetivos que debiesen regir una reforma política, 2) contexto del sistema electoral 3) efectos institucionales y políticas relevantes a considerar en las reformas que se plantean, y 4) otras reformas propuestas por el gobierno.

1. Objetivos

Considero que cualquier reforma debiese estar guiada por algunos objetivos básicos, de modo de contribuir al fortalecimiento de la democracia. Sabemos que los sistemas electorales buscan dos objetivos principales: representar y permitir dar gobernabilidad en el país. El objetivo de **representar** se mide a partir de la relación entre votos y escaños, y el equilibrio que se produce entre los diversos territorios del país. Pero además, incluye lo asociado a que los diversos sectores de la sociedad se vean representados en el sistema político: hombres, mujeres, pueblos indígenas, etc. La representación en su ideal máximo busca reflejar a la sociedad, busca ser un “espejo social” materializado en las instituciones representativas. El segundo objetivo dice relación con la construcción de **coaliciones estables** para poder gobernar. Un gobierno será eficaz si logra construir coaliciones, que sean estables en el tiempo para aprobar sus iniciativas.

En su fundamentación, los proyectos efectivamente consideran varios objetivos. Mi primer comentario es que los objetivos declarados de ambos proyectos superan con creces lo que podrían lograr estos proyectos de ley. En efecto, el proyecto del Gobierno tiene objetivos declarados de mejorar la representación, la competencia, la

governabilidad, el acceso de partidos políticos, no aumentar los costos del Congreso, y de incentivar la participación en las elecciones.

Tal como observaremos más adelante, considero que esta gama de objetivos en el caso de este proyecto es excesivo porque, por una parte, el incentivo a la competencia es más bien limitado; y tampoco logra un mejor equilibrio entre Santiago/regiones. Pero adicionalmente, permitir mayor acceso e incrementar la participación dependen de un número de factores que rebasan con creces los objetivos de esta reforma. La participación y el acceso dependen de factores adicionales como la estructura de los partidos, el sistema de votaciones, la educación cívica, el acceso a medios de comunicación, y el tipo de debate de ideas que se da en una sociedad.

En el caso de la propuesta de RN-Oposición, también se advierten objetivos amplios incluyendo mejorar la representación, mejorar el equilibrio Santiago/regiones, aumentar la oferta de candidaturas, incrementar el acceso, motivar la participación ciudadana, y favorecer el debate de ideas. Aquí ocurre lo mismo. Tanto la participación como el debate de ideas, por ejemplo, dependen de un conjunto de factores que no están necesariamente relacionados exclusivamente con el sistema electoral.

Las dos propuestas son más bien moderadas. Buscan ampliar la competencia en la Cámara de Diputados, pero dejan casi intacta la estructura del sistema binominal en el Senado. Por lo mismo, estas reformas creo que están provocando un alza de expectativas que es necesario moderar. Si se aprobase cualquiera de estas reformas tal cual fueron presentadas, el mapa político no variaría sustantivamente por razones que explicaré más adelante. Por lo mismo, pensar que una reforma como esta va a resolver la actual crisis de representación que vive el sistema político Chileno es sin duda problemático. De ahí, Sr. Presidente, mi consejo de moderar las expectativas sobre el objetivo que busca esta reforma: **la reforma al sistema electoral NO resolverá los actuales problemas de cuestionamiento a la legitimidad de nuestras instituciones, como tampoco necesariamente incentivará radicalmente la participación ciudadana.**

2. Contexto

Para realizar una reforma adecuada debemos tener en cuenta un buen diagnóstico de los problemas que enfrenta nuestro sistema político—y particularmente nuestro sistema electoral. En esta oportunidad señalaré tres problemas:

a) Crisis de legitimidad.

Ustedes seguramente conocen estudios de opinión que muestran bajos niveles de confianza social en los partidos y las Cámaras de Diputados y Senado. A ello se agrega una importante caída en la participación electoral que hace que hoy nuestros legisladores representen a una fracción baja de la población. Existe un consistente cuerpo de literatura que habla de la crisis de legitimidad del sistema político chileno.

La ciudadanía desconfía mucho de sus instituciones de representación (partidos, Senadores, Diputados), y participa cada vez menos de los procesos electorales formales. A esta distancia entre instituciones representativas y ciudadanía se suma la creciente desafección de la ciudadanía respecto de los partidos y coaliciones. Observamos menores niveles de identificación ya sea con coaliciones o con partidos. Cunde el personalismo en la política, lo que ciertamente no es una señal sana para nuestra democracia.

b) Brecha votos-escaños

El sistema electoral binominal podría tener algo que ver en eso. Desde el punto de vista comparado, Chile advierte índices globales más bien moderados de “desproporcionalidad” (esto es la diferencia entre el número de votos obtenidos y el de escaños). Pero si bien globalmente podríamos estar bien, cuando analizamos las diferencias por partidos, vemos diferencias significativas. El sistema electoral Chileno tiende a favorecer algunos partidos más que a otros—en particular la UDI y el PPD se benefician mucho más que RN o el PS.

Cuando analizamos la relación votos/escaños en la Cámara de Diputados obtenemos una mirada desvirtuada por cuanto allí operan pactos por exclusión que nos inhiben de ver en realidad el peso real de los partidos. Asimismo, incluso en casos donde dos fuerzas de una coalición compiten en todos los distritos, también se dan acuerdos de llevar candidatos(as) más o menos fuertes, con lo que se produce un efecto que no nos permite medir verdaderamente las fuerzas en competencia. Así, podríamos aproximar la fuerza electoral de los partidos más correctamente utilizando los resultados de las elecciones de concejales, que es un sistema de competencia entre todos los partidos. Si tomamos como ejemplo las elecciones de 2008 y 2012 y lo comparamos con los escaños obtenidos en la Cámara, observamos bastante consistencia en los resultados. La relación votos/escaños es para los partidos la siguiente: UDI + 15,7 PPD +6,5, PDC +1,87, PRSD -1,04, - 1,1, PRI -1,18, PS -2,0 y PC -2,53. En términos generales, los que pierden con el sistema binominal son los partidos más pequeños o quienes han negociado cupos de competencia en peores condiciones; mientras los que ganan son partidos capaces de negociar en mejores condiciones cupos de competencia.

c) Relación escaños / territorios (malapportionment)

Otra dimensión que deberá considerarse es la relación entre el número de escaños que corresponde proporcionalmente a cada estado. En caso de verificarse diferencias muy significativas, estamos hablando de malapportionment. En Chile vemos que el 39,1% del electorado está en la Región Metropolitana mientras el 60,9% está en otras regiones. Sin embargo, el 26,7% de los diputados y 10,5% de los senadores es representante de la Región Metropolitana. Aquí hay una cuestión muy sustantiva a resolver y que alude a si como sistema político se desea mantener una política de sobrerepresentación de algunos espacios territoriales sobre otros. Creo que las diferencias son demasiado pronunciadas, sobretodo a nivel del senado, por lo que—manteniendo ese principio de sobrerepresentación, yo sería partidario de atenuarlo

un poco. A continuación muestro la relación representante/cantidad de electores en la Cámara de Diputados y en el Senado, comparando ello con las dos propuestas que se presentan. **Vemos que mientras la del gobierno no resuelve los problemas de malaportionment, la de RN-Oposición lo hace moderadamente.**

Proporcionalidad Regiones Diputados / electores (aproximado)		Objetivos Propuesta Efectos	
Electores RM	39,1%		
Electores Regiones	60,9%		
Total 13,3 mill			
Propuestas	Actual 120	Gobierno 120	RN/Oposición 150
Diputados RM	26,7%	26,7%	32%
Diputados Regiones	73,3%	73,3%	68%
Dip / Electores	1 – 111.000	1 – 111.000	1 – 89.000
RM	1 – 163.000	1 – 163.000	1 – 109.000
Regiones	1 – 92.000	1 – 92.000	1 – 79.000

Proporcionalidad Regiones senadores / electores (aproximado)		Objetivos Propuesta Efectos	
Electores RM	39,1%		
Electores Regiones	60,9%		
Total 13,3 mill			
Propuestas	Actual 38	Gobierno 38	RN/Oposición 48
Nacionales			16,7%
Senadores RM	10,5%	10,5%	8,3%
Senadores Regiones	89,5%	89,5%	75,0%
Sen / Electores	1 – 350.000	1 – 350.000	1 – 277.000
RM	1 – 1.300.000	1 – 1.300.000	1 – 1.300.000
Regiones	1 – 238.200	1 – 238.200	1 – 225.000
Región Aysén	1 – 44.500	1 – 44.500	1 – 44.500

Desde el punto de vista comparado, la relación representantes/electorado en el caso de Chile es medianamente alta si lo comparamos con otros países. En el caso del senado, como promedio, la relación es de 1 representante por cada 350 mil electores. Sin embargo, como observamos en la gráfica anterior, ello podría subir a 1 representante cada 1.3 millón de electores o 1 senador cada 44 mil electores en la región de Aysén. Pero, como promedio, esta relación se acerca a países de tipo federal como Argentina; que por lo demás, tienen congresos provinciales. En el caso de la Cámara de Diputados la relación es de 1 diputado cada 111 mil electores, razón que también es moderadamente elevada si se le compara con otras sociedades.

Objetivos
Propuesta
Efectos

Proporcionalidad.

Relación escaños - electorado

	Senado
USA (100)	1 – 2.180.000
Brasil (81)	1 – 1.600.000
Argentina (72)	1 – 400.000
Chile (38)	1 – 350.000
Colombia (102)	1 – 292.000
Canadá (105)	1 – 219.000
Bolivia (36)	1 – 142.000
Francia (348)	1 – 123.000
Uruguay (31)	1 -- 80.000
Paraguay (45)	1 -- 77.000

	Diputados
USA (435)	1 – 501.000
Brasil (81)	1 – 263.000
Colombia (161)	1 -- 185.000
Perú (130)	1 -- 153.000
Argentina (257)	1 – 112.000
Chile (120)	1 – 111.000
Venezuela (165)	1 -- 106.000
Ecuador (123)	1 – 94.000
Canadá (308)	1 – 75.000
Francia (577)	1 – 74.000
Uruguay (31)	1 -- 80.000
Bolivia (131)	1 -- 39.000
N. Zelanda (120)	1 -- 25.000
Uruguay (99)	1 -- 25.000

Idea Internacional, database.

3. Efectos de las propuestas

No detallaré aquí las propuestas que son por todos aquí conocidas. Utilizaré mi tiempo para especificar algunos de sus potenciales efectos. Mi conclusión general es que cualquier reforma al sistema electoral necesariamente requiere dialogar con otras reformas que deben abordarse simultáneamente. **Si se reforma solo el binominal y no se enfrenta la reforma al financiamiento de la política, a los partidos políticos y la ley orgánica del Congreso nacional, por señalar algunos, se cometerá un error y sus efectos serán muy negativos para el sistema político.**

a) Reformas aumentarán gasto de campañas.

Ambas propuestas, la del gobierno y de RN-Oposición sugieren un redistritaje, esto es, tener un número menor de distritos pero territorialmente más extensos. Incluso la propuesta del gobierno extiende esta idea para algunas circunscripciones del Senado. Desde el punto de vista de una candidatura individual la situación cambiaría. Por ejemplo, hoy tiene que hacer campaña en Providencia-Ñuñoa para obtener uno de los dos cupos disponibles en la Cámara. Bajo el nuevo esquema tendría que competir por uno de los 8 cupos pero en Providencia, Ñuñoa, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Peñalolén.

El impacto de esta situación para una candidatura individual es que enfrentará una campaña más costosa pues el territorio es significativamente más amplio. Y como tenemos un sistema de financiamiento de campañas que se sustenta en más de un 70% en los aportes privados, la desigualdad de competencia será mayor. Sin abordar el tema del financiamiento, nuestro Congreso Nacional se parecerá mucho más al Club de la Unión (hombres, acaudalados, de origen castellano-vasco, y de colegios particulares), que lo que es hoy nuestra sociedad. A continuación pondré algunos ejemplos de lo que significaría esta circunstancia, que en algunos casos triplicaría el número de electores, y en otros lo duplicaría.

Electores por distrito de acuerdo a propuestas

EJEMPLOS	Actual	Gobierno	RN-Oposición
Distrito 21	330.320 (2) Pr - Ñ	704.910 (4) Pr - Ñ - LC-Vit Lbar	959.804 (8) Pr - N - LC-Vit Lbar - LR - Peñ
Distrito 29	489.064 (2) Palto-Pq-SJM-LP	815.059 (4) Palto-Pq-SJM-LP SnBdo-Bu-Pai-CTgo	489.064 (4) Palto-Pq-SJM-LP
Circunscripción 7	2.619.000 (2)	5.206.000 (4)	2.619.000 (2)

b) Aumentará conflicto entre poderes al dejar casi intacto el Senado

Tanto la propuesta del gobierno como de RN-oposición incentivan una mayor proporcionalidad en la Cámara baja, pero dejan prácticamente intacto el sistema de

representación en el Senado. El binominal seguiría operando para la cámara alta. ¿Cuál será el efecto? Como todas las leyes deben pasar por ambas cámaras para su aprobación, se reforzaría la idea del Senado como un actor de veto, esto es que impide reformas. Pero además, por el Senado pasan muchos nombramientos, por lo que mantendríamos un esquema binominalizado en el sistema político, incluso más allá del propio Congreso Nacional.

La consecuencia esperada sería un conflicto de poderes más recurrente entre Diputados y Senadores. Si el Presidente obtiene una mayoría amplia en la Cámara de Diputados pero no lo hace en el Senado, el choque de poderes sería inevitable. Los senadores ganarían poder, pero se tensionaría el sistema político. La solución es aplicar una misma norma para la Cámara y el Senado de modo de no producir este diferencial de poder.

c) Mayor proporcionalidad, ¿menor gobernabilidad?

La propuesta de RN-oposición intenta mejorar la proporcionalidad del sistema a partir de incrementar el número de electos por distrito y la cantidad total de congresistas (150 diputados y 48 senadores). Se busca reducir las barreras de acceso a la representación de modo que un mayor número de intereses y fuerzas políticas queden representadas en el Congreso. Ello implicará que un mayor número de partidos se hagan presentes en el Congreso. La fórmula es relativamente moderada lo que implicaría que no muchos más actores podrían entrar al sistema; pero por la vía de alianzas y listas aquellos sería posible.

Pero como tenemos un sistema presidencial sin reelección consecutiva, se podría anticipar un escenario de presidentes que enfrenten un Congreso más fragmentado. Entonces, el costo de formar coaliciones estables para un presidente se incrementaría. El ejecutivo deberá negociar con un mayor número de pequeñas fuerzas para pasar sus proyectos. El efecto esperado es que mayores niveles de representatividad dificultan construir coaliciones de gobierno estables en el tiempo.

La solución a este problema (presidencialismo exacerbado con sistema multipartidista) pasa por establecer un régimen político mixto (semi-presidencial, por ejemplo), que incentive el establecimiento de coaliciones estables bajo el liderazgo de un primer ministro. **En este sentido, las dos reformas se hacen cargo de la competencia y de la representación, pero no enfrentan el tema de la formación de coaliciones estables, cuestión que es clave hoy en Chile al contar con gobiernos que no cuentan con mayorías estables en el Congreso para viabilizar sus plataformas.**

d) Gerrymandering

Es muy plausible que los redistrictajes que se propongan impliquen beneficios específicos para ciertas corrientes políticas. Lo anterior implicaría la necesidad de verificar cada una de las propuestas y modelar eventuales efectos que podría tener

por partido y coalición. Ello es relevante pues las opciones de reacomodo de distritos suelen estar cruzadas por intereses particulares. Por ejemplo, en la propuesta del gobierno, se reorganiza un distrito quedando como Providencia, Ñuñoa, las Condes Vitacura y Lo Barnechea (eligiendo 6 diputados). La propuesta de RN-Oposición incluiría además de las comunas mencionadas a La Reina y Peñalolén (eligiendo a 8 diputados). ¿Por qué la primera y segunda configuración? ¿Qué probabilidades existen en una u otra de elegir más o menos diputados de una u otra tendencia? Estas interrogantes todavía no las podemos resolver pero sería pertinente un estudio sobre el particular.

e) Listas nominales y personalización

En el sistema binominal se permiten dos candidatos por lista. La votación es nominal, es decir, se vota por una persona en particular dentro de una lista. Así una elección con cuatro listas, podría llegar a contar con 8 candidatos, lo que ciertamente es identificable y manejable para el elector. En las propuestas del gobierno se propone ampliar el número de asientos por distrito en algunos casos manteniendo los 2 asientos, en otros que sean 4 asientos, y otros 6 asientos. En la de RN-Oposición se va desde 3 a 8 diputados por distrito. Esto significa que si se mantiene el voto nominal (y no por lista) la oferta potencial de candidatos en un distrito específico se incrementa significativamente dependiendo del número de listas que se presenten.

Continuando con nuestro ejemplo de cuatro listas (que es un supuesto probable), y si los partidos deciden armar listas para todos los asientos en disputa, entonces el elector se enfrentaría en algunos distritos a papeletas de 16 candidatos, otros de 24 candidatos y otras de 32 candidatos.

Número de candidatos(as) en la papeleta (ejemplo con distritos 4, 6 y 8 cupos)

# Listas	Actual 2 asientos	Distrito 4 asientos	distrito 6 asientos	Distrito 8 asientos
2	4	8	12	16
3	6	12	18	24
4	8	16	24	32
5	10	20	30	40

Tal como algunos autores lo han señalando, aumentar el número de asientos en un distrito tiene el efecto de “despersonalizar” la carrera al Congreso. Un mayor número de candidatos tiende a diluir la identificación del electorado. Por ello, en esos casos, lo que se busca es intentar aumentar la identificabilidad, y aquello se hace mediante o colocando medidas que obliguen a los candidatos a mostrar su partido en las campañas, o bien, generando un voto de lista cerrada. Aquello elimina la personalización e incentiva el voto programático a partidos. Obviamente, esto afecta la libertad de las personas a decidir por un candidato específico dado que es el partido el que define el orden de preferencias dentro de la lista. Una solución intermedia es

permitir el voto nominal y también el voto por lista, lo que ayudaría a provocar debates programáticos.

Otras reformas (mecanismo de reemplazo y límite a reelección)

La propuesta del gobierno sugiere cambiar el sistema de reemplazo en caso de vacancia. Hoy depende de los partidos. Se propone que sea el compañero de lista como primera opción. Luego, si no hay compañero, por el compañero de subpacto. Y si no existe esa posibilidad, por la directiva de los partidos políticos a propuesta de una lista de tres nombres que propondrían senadores, diputados, alcaldes, concejales, y consejeros regionales de la región. También se permite la posibilidad que un diputado pueda reemplazar al senador.

Considero que en un sistema proporcional con listas más abiertas parece razonable reemplazo por compañero de lista. Pero cuando no se dan esas condiciones, no parece razonable propuesta indirecta sometida a partido (¿Por qué no elección directa con la ciudadanía?). Pero además, los senadores tendrían más opciones potenciales de intervenir en reemplazos. Finalmente, que los diputados puedan asumir como senadores me parece impresentable. No fueron elegidos para esa función.

Un sistema de reemplazo debiese pasar por la ciudadanía. Dejar que sean las directivas las que deciden este asunto de nuevo crearía una fuerte resistencia ciudadana. La elección directa tiene el beneficio de asociar un eventual reemplazo a un potencial costo para el partido que decide reemplazar a un diputado o senador. Sacar congresistas para colocarlos en el ejecutivo produce una desazón por cuanto los electores no escogieron diputados o senadores para que terminen siendo ministros. La elección directa por parte de la ciudadanía (con la limitación que sea hasta 18 meses antes del término del período) sería una medida relevante a considerar.

En relación al límite a la reelección, ambas propuestas sugieren establecerlo. Coloco dos precauciones ante esta propuesta. Primero, lo anterior implicará limitar la posibilidad que la experiencia política adquirida en el Congreso se pierda, lo que implicaría la necesidad de fortalecer las capacidades del Congreso Nacional para producir leyes. Segundo, las propuestas permiten que los congresistas podrían competir en otro distrito. Entonces, es muy probable que en su último período, se produzca un desinterés del parlamentario de representar su distrito y de comenzar a observar—muy probablemente al distrito vecino, para seguir su carrera parlamentaria.

Conclusiones

En esta primera aproximación al proyecto, plantearé las siguientes conclusiones:

1. **Ambos proyectos plantean objetivos demasiado amplios.** Tal cual están planteadas, estas propuestas resolverían moderadamente temas de competencia y proporcionalidad. Sin embargo, no implica que este cambio vaya a afectar la participación ciudadana, resolver temas del debate de ideas, o de legitimidad del sistema.
2. **Avance en mejorar competencia, aunque no en mejorar representación.** La propuesta del gobierno es la más moderada de ambas. Afecta la competencia no así los niveles de representación. La propuesta de RN-Oposición mejora en representación, pero mantiene intacto el Senado.
3. **No se incorpora proporcionalidad en el Senado.** La diferencia entre reformar la Cámara y mantener el Senado casi intacto estimulará conflictos entre poderes.
4. **Reforma electoral necesariamente requiere dialogar con otras normas.** Se requiere reformar simultáneamente la ley de financiamiento electoral, ley de partidos políticos, ley orgánica del Congreso como mínimo por los efectos que produciría esta reforma.
5. **La reforma no incorpora medidas de acción afirmativa.** Así como existe consenso en sobrerrepresentar a ciertas regiones del país, de la misma manera el principio de la acción afirmativa que está operando debiese hacerse extensivo a otros ámbitos de la sociedad donde observamos evidentes brechas de representación. En particular una reforma con mayor proporcionalidad permitiría incluir cuotas para mujeres. Adicionalmente, pensaría en introducir asientos especiales para pueblos originarios.

Una reforma de lo particular que no atienda a las distintas piezas que componen el sistema político puede erosionar aún más el sistema de representación. He sugerido tres ejemplos de las consecuencias que podría provocar: mayores dificultades para construir coaliciones estables, mayores choques de poder, y mayor elitización de la política al aumentar el gasto de campañas.

La solución no pasa por el inmovilismo. Lo que se requiere es pensar la reforma como un conjunto de transformaciones que sistémicamente afectan nuestro régimen político. Se requiere un acuerdo político mucho más sustantivo y amplio que atienda las diferentes dimensiones de la representación (governabilidad, dinero, choque de poderes). Esta es la tragedia de la reforma en curso: se observa el problema de un árbol que se llama “binominal”, sin querer reconocer que el problema está en el bosque que es el sistema de representación en su conjunto.