

Límite a la Reelección de Parlamentarios

I. Reelección y términos de mandato

Últimamente ha vuelto a estar en discusión la necesidad de limitar o no, las posibilidades de reelección de los parlamentarios. Lo anterior volvió a tomar fuerzas después de la crisis y estallido social, donde uno de los actores que más perdió en aprobación –e incluso se habló de pérdida de legitimidad- fueron los diputados y senadores; se habló de una lejanía profunda con la ciudadanía, de la lentitud a la hora de aprobar legislación, entre muchos otros. Así, se vuelve a poner sobre la mesa esta regla propuesta en el 2014, para buscar “oxigenar” la política, darle un recambio e incluir nuevos actores, sobre todo teniendo en consideración que habría parlamentarios con más de 20 años ejerciendo. **Así, el boletín N° 4701-07¹ está en discusión, abordando el límite a la reelección de ciertas autoridades, incluyendo a los parlamentarios, sobre lo cual buscamos aportar con ciertas nociones.** Cabe señalar que, el citado proyecto de reforma constitucional propone limitar las reelecciones de variadas autoridades; sobre los parlamentarios, establece el límite de una reelección para senadores y dos para diputados, es decir, la posibilidad de tener dos términos para senadores y 3 para diputados.

Pues bien, actualmente en nuestro ordenamiento hay dos características sobre las cuales cabe pronunciarse relativo a los términos de mandatos de representación que tienen los diversos actores de la institucionalidad chilena, a saber; la duración de este y la posibilidad de reelegirse. En particular, para efectos de esta minuta, nos abocaremos a la posibilidad de reelección de parlamentarios, sin perjuicio de postular que en la ecuación del diseño institucional también afectan considerablemente los periodos de mandato y otros elementos².

Ahora, ¿por qué es relevante preguntarse por la reelección de parlamentarios? En simple, es un elemento que tiene incidencia en las piezas que conforman el Poder Legislativo; piezas que tienen a su cargo el desarrollo de políticas públicas y legislación para el país. Así las cosas, la reelección

¹ Refundido con: 4499-07 / 8221-07 / 4115-07 / 7888-07 / 4891-07 Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=4701-07].

² Cabe por ejemplo considerar que actualmente nuestro sistema de representación es proporcional (Método d'Hont) el cual, sumado al aumento en el número de parlamentarios, ha tendido a la fragmentación de las fuerzas políticas.

puede tener efectos perniciosos o ventajosos sobre esto mismo. Adicionalmente, recordando que la decisión detrás de promover límites a la reelección tiene por objeto algunos loables fines; tales como eliminar algunas lógicas clientelares, o dar mayores espacios de participación a gente “nueva” o diversidad de personas, como ya señalábamos más arriba, en esta minuta intentaremos dilucidar de qué manera logra estos cometidos.

II. Ventajas y Deficiencias de Limitar la reelección

Teniendo en mente lo anterior, presentaremos acá los distintos argumentos sostenidos a favor o en contra de la iniciativa, y que ha señalado la evidencia al respecto.

ARGUMENTOS A FAVOR

En primer lugar, se ha demostrado que genera una alta rotatividad en los miembros representantes. Ahora bien, esto varía en el tiempo; el cambio tiende a ser profundo solamente durante las primeras elecciones en que este mecanismo es aplicado y luego se mantiene más o menos estable.³

Por otro lado, los parlamentarios, al no tener la posibilidad de reelegirse, en teoría no tendrían los incentivos de aprobar legislación pensando solamente en los efectos positivos que esta tendría en su candidatura, sino que, se podría ver liberado de estos. Así, tendría más incentivos de legislar sobre aquello que fuera beneficioso en abstracto e independiente de la popularidad que generara.

Por otro lado, en países como Estados Unidos se sostenía que el límite lograría que menos miembros busquen capitalizar su espacio de influencia y relaciones por ejemplo de lobbyistas u otros grupos de interés. Así, en otras latitudes se ha buscado por medio de esta regla limitar o regular el clientelismo que se puede dar con los electores.⁴

Para finalizar, se ha señalado que la posibilidad de la reelección implica una barrera de entrada para nuevos actores, toda vez que el incumbente en la elección tiene mayores probabilidades (dada las oportunidades, recursos, entre otros) de ganar. Esto se conoce como “el efecto del incumbente” o los

3 Drage Bowser, Jennifer (2005): “The effects of legislative term limits” Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en:[<https://www.csg.org/knowledgecenter/docs/BOS2005-LegislativeTermLimits.pdf>]. y Aninat I., González R., Sierra L. (2015): “Reforma de la política: Una mirada sistémica”. Propuestas de Política Pública N°11, CEP. Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160513/20160513154926/ppp_011_ianinat_lsierra_rgonzalez.pdf].

4 Recordemos acá por ejemplo las recientes noticias sobre parlamentarios que entregan cajas de ayuda por la crisis sanitaria con su foto y nombre.

“safe seats”, en español “los asientos seguros”⁵. Para ilustrar el punto, entre los años 1989 y 2014, en las elecciones parlamentarias chilenas tres de cada cuatro parlamentarios (incumbentes) buscaron la reelección. La obtuvieron aproximadamente el 82.3%⁶ de ellos.

¿QUÉ DICE LA EVIDENCIA?

A partir de investigaciones conducidas en Estados Unidos en diferentes estados donde se han aplicado normas de límites a los mandatos, **se ha demostrado la dificultad de sostener efectos consistentes u homogéneos una vez puesta en práctica dicha normativa**. Ahora bien, de todas maneras, discurriremos sobre algunos de los elementos y hallazgos en estas investigaciones.

En primer lugar, sobre la rotatividad generada, es importante señalar que al mismo tiempo que se gana en nuevas figuras, se pierden liderazgos ya establecidos y *expertise* en materia legislativa. **Generando así una pérdida valorable en la calidad del proceso legislativo**.

Luego, sobre el argumento de que **el límite traerá una mayor diversidad de individuos y actores al proceso legislativo, la información es categórica, ya que esto no ha ocurrido; ni el número de minorías étnicas ni de mujeres ha aumentado de manera significativa**. Además, en aquellos casos en que sí ha variado, por ejemplo, en torno a la participación de mujeres, se ha atribuido a otros factores como los incentivos económicos, reglas de participación en listas, etc.

Por otro lado, ha producido que existan pocos o nulos incentivos a la hora de cooperar en negociaciones para el proceso de formación de la ley con liderazgos⁷ ya instalados en las cámaras. Lo anterior, dado que estos liderazgos están presentes por breves periodos, y por ende no hay un atractivo muy grande en cooperar con ellos a la hora de negociar; ya que la desventaja de no hacerlo no es valorada de manera significativa.

Respecto al trabajo parlamentario en sí mismo, **se señala que es un trabajo donde la experiencia importa, ya que, como ya mencionábamos anteriormente, requiere de conocimientos y técnica que se adquieren en el tiempo**. Dado lo anterior, el limitar la reelección trae dos consecuencias en torno a esto. Lo primero, es que se ha demostrado que la calidad legislativa se ve realmente

5 Ver por ejemplo “Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009” de Bunker y Navia, Patricio (2015), “La limitación de la legislatura en Chile. Un estudio de opinión pública en la Región Metropolitana” de Navarrete y Gómez (2009).

6 Entiéndase acá, personeros de diferentes sectores que puedan contar con el respaldo de la experiencia, o el manejo político suficiente para ser un actor relevante en el proceso legislativo.

7 Entiéndase acá, personeros de diferentes sectores que puedan contar con el respaldo de la experiencia, o el manejo político suficiente para ser un actor relevante en el proceso legislativo.

afectada, al perder en experiencia, técnica y, también, en eficiencia. Además, cuando la calidad legislativa disminuye esto afecta directamente en la calidad del trazado de políticas públicas de diversa naturaleza. **Por otro lado, el perder en técnica y conocimientos legislativos implica que el Poder Legislativo pierde fuerza como contrapeso al Ejecutivo, que es colegislador.** Podemos ejemplificar esto con la tramitación de ley de presupuestos; esta es una de las leyes que más conocimiento técnico requiere y, por de pronto, el Ejecutivo es quien más capacidad tiene para asesores y representantes en estudio de su propuesta, si a esto le sumamos parlamentarios de poca o nula experiencia, difícilmente podrán contrapesar la decisión.

Por otro lado, la Comisión Engel⁸ abocándose al mejoramiento de la política y tratando de los diversos incentivos perversos que en las distintas instituciones puede haber, pronunciándose sobre la materia solo propone el límite a la reelección de los alcaldes. **Es más, si de corrupción y clientelismo hablamos, cabe señalar que en ciertas investigaciones se demuestra que el lobby y la deferencia por distintos grupos de interés, no ha disminuido junto al límite en la reelección, sino que, más bien; ha aumentado**⁹. Adicionalmente podemos señalar que, de acuerdo a ciertas encuestas, ha habido un cambio en la relación con los electores de los representantes. Recordemos que ciertos argumentos levantados han sido eliminar lógicas clientelares con los representantes. Sin embargo, podemos decir que se ha demostrado que lo que ha ocurrido es todo lo contrario, a tal punto de ser negativo; los parlamentarios sienten menos obligaciones para con sus electores y, por ende, están más atentos a otro tipo de inquietudes como las señaladas más arriba¹⁰.

En esta misma línea, el límite a la reelección no logra hacerse cargo a cabalidad de uno de los problemas que intenta atacar: la tendencia a que se mantengan los mismos círculos decidores en política, que contribuyen a su elitización. Lo anterior puede ser contra intuitivo, pero, en la práctica se ha demostrado que esta regla incentiva a ver los cargos de representación como meros peldaños. Así las cosas, no se renueva la “política”, ya que se tienden a mantener los mismos personeros, pero, en diferentes cargos.

Finalmente, en la investigación trazada por Jennifer Drage se demuestra que, **a propósito de la experiencia norteamericana, los Estados que habían implementado políticas de limitar la reelección terminaron por deshacer esta normativa**, ya sea mediante fallos de sus Cortes Estatales (Oregon o Washington, por ejemplo) o habiendo sido derogados por las mismas legislaturas (en Idaho o Utah).

8 Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Informe Final. 24 de abril, 2015.

9 MILLER S., NICHOLSON-CROTTY J., NICHOLSON-CROTTY S. (2011): “Reexamining the Institutional Effects of Term Limits in U.S. State Legislatures”.

10 NIEMI R., POWELL L., MONCRIEF G. (2011): “The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States”.

Finalmente, sobre el efecto de incumbentes señalado en el apartado anterior, podemos decir que, a pesar de que haya un porcentaje considerable de parlamentarios que busca la reelección, en el mismo estudio en cuestión que ilustra estos números, se señala que el promedio de duración de un parlamentario es de 2.4 mandatos, por lo que aún habría un recambio adecuado y deseable. **Es decir, no tenemos un Congreso estático, sino más bien existe poca movilidad en ciertos ejemplos que, como hemos señalado, no son la regla.**

III. Conclusión e Ideas Finales

Las tensiones que se generaron en el mundo político a raíz del estallido social del año pasado no deben ser tomadas a la ligera. El problema en la confianza en las instituciones es transversal, profundo y debe ser tratado con la profundidad que requiere. Con lo anterior a la vista, vemos con preocupación los incentivos perversos que pueden generarse y, al mismo tiempo –e inclusive quizás con la misma fuerza– las consecuencias no deseadas de una política que pareciera presentarse como una –o la única– forma de diversificar y hacer más cercanas a las autoridades. Una respuesta apresurada a la crisis social puede traer consecuencias más gravosas aún, perjudicando la labor parlamentaria, o inclusive el “hacer” política. Por lo anteriormente señalado, aconsejamos una posición contraria a la propuesta.

IV. Bibliografía

DOCUMENTOS EN FORMATO ELECTRÓNICO.

ANINAT I., GONZÁLEZ R., SIERRA L. (2015): "Reforma de la política: Una mirada sistémica". Propuestas de Política Pública N°11, CEP. Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160513/20160513154926/ppp_011_ianinat_lsierra_rgonzalez.pdf].

BUNKER, Kenneth y NAVIA, Patricio (2015): "Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009". Revista de Ciencia Política. Vol. 35, N° 2. Consultado de fecha: 15 de mayo, 2020. Disponible en: [<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v35n2/art01.pdf>].

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN. Informe Final. 24 de abril, 2015. Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [http://consejoanticorruccion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorruccion.pdf].

DRAGE BOWSER, Jennifer (2005): "The effects of legislative term limits" Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [<https://www.csg.org/knowledgecenter/docs/BOS2005-LegislativeTermLimits.pdf>].

MILLER S., NICHOLSON-CROTTY J., NICHOLSON-CROTTY S. (2011): "Reexamining the Institutional Effects of Term Limits in U.S. State Legislatures". Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1939-9162.2010.00004.x>].

NAVARRETE, Bernardo y GÓMEZ, Giovana (2009): "La limitación de la legislatura en Chile. Un estudio de opinión pública en la Región Metropolitana" Consultado de fecha 20 de mayo, 2020. Disponible en: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000200008].

NIEMI R., POWELL L., MONCRIEF G. (2011): "The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States". Consultado de fecha: 14 de mayo, 2020. Disponible en: [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.3162/036298006X201742>].

Artículo en The Guardian (2015), "The incumbency effect: the psychology behind why safe-seats are 'safe'". Consultado de fecha 20 de mayo. Disponible en: [<https://www.theguardian.com/science/brain-flapping/2015/may/06/incumbent-effect-safe-seats-general-election-psychology>].