



Modificación del sistema electoral binominal ¿Cuánto le cuesta al país el aumento de los parlamentarios?

I. Introducción

Se encuentra en la comisión de constitución legislación y justicia de la Cámara de Diputados un proyecto de ley que modifica el sistema electoral binominal por uno proporcional. Este proyecto propone un aumento de parlamentarios, como medida para corregir la excesiva desigualdad geográfica que existe entre los distintos territorios electorales asociados con la cantidad de población en los mismos. En la actualidad existen 60 distritos para 120 Diputados. El proyecto propone una Cámara de 28 distritos con 155 Congresistas y un Senado de 15 circunscripciones, aumentando sus miembros de 38 a 50.

La Concertación ha insistido es que este aumento de parlamentarios no traerá mayor gasto en la finanzas públicas. Así lo dijo el Presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara, Ricardo Rincón: *“vamos a trabajar, y nos parece bien y (al proyecto) lo vamos a respaldar así, con el mismo presupuesto que tiene el Congreso. Y será por tanto responsabilidad del Congreso Nacional el poder*

RESUMEN EJECUTIVO

Se encuentra en el Congreso un proyecto de ley que modifica el sistema electoral binominal, por uno proporcional. El costo de hacerlo corresponde a más de noventa y tres mil millones de pesos cada cuatro años. ¿Es razonable en un país como Chile gastar esa cantidad de dinero con ese objetivo? ¿No hay otras necesidades mucho más prioritarias para la ciudadanía? El siguiente número de Ideas & Propuestas analiza en detalle el costo de la reforma electoral.

hacer las reasignaciones que sean necesarias para mantener el mismo presupuesto y no generar ningún gasto extra”.¹ El Ministro Secretario General de Gobierno señaló a su vez que, “me parece lamentable que la discusión sea sobre cuánto cuesta esta reforma y no sobre la calidad de la democracia, esa es una discusión secundaria. Hemos señalado que no van a haber recursos extras para financiar el aumento, pero los llamados a reasignar esos recursos son los parlamentarios y el Gobierno respeta su autonomía”.² Finalmente es menester citar al Presidente de la Cámara de Diputados quien, además de insistir en que esta reforma no requiere recursos extras, dijo que el financiamiento se puede lograr “reasignando” el ítem de asignaciones parlamentarias: “hay un conjunto de recursos que tienen que ver con las asignaciones parlamentarias, que son de todo el mundo conocidas. Esas asignaciones pueden ser reasignadas, redistribuidas, y de ese modo enfrentar eventualmente el mayor gasto que va a significar el aumento de Diputados y de Senadores en su caso”.³ ¿Es posible lo anterior?

II. Más recursos por aumento de parlamentarios

2.1 Cámara de Diputados

El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias⁴, determinó los siguientes montos para el año 2014. Se debe recordar, que por disposición constitucional, es equivalente a la de un Ministro de Estado⁵.

En el caso de los Diputados asignaron los montos de la siguiente manera:

Ítem	Descripción	Monto máx. (mensual)
Dieta Parlamentaria	Sueldo (bruto) de los Diputados	\$8.605.477
Asignación personal de Apoyo	Personal de apoyo administrativo y de secretaría; asesores; profesional de apoyo	\$5.498.719
Asignación de Gastos Operacionales	Viáticos; amortización de vehículo; actividades distritales; caja chica.	\$5.393.254
Asignación de asesorías externas	Asignación para contratar personas naturales y jurídicas que se inscriban en el registro de asesorías externas.	\$2.179.093

Total al mes por Diputado en pesos chilenos: 21.676.543

1 Miércoles 23 de abril de 2014 en “La Nación” <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/nueva-mayoria-garantiza-que-aumento-de-parlamentarios-no-costara-un-peso-mas-al-pais/2014-04-23/141414.html>

2 Domingo 4 de mayo de 2014 en “El Mercurio” <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/05/04/658421/elizalde-y-video-por-reforma-vamos-a-seguir-informando-a-traves-de-distintos-medios.html>

3 Martes 6 de mayo de 2014 en “El Mercurio” <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/05/06/658849/presidente-de-la-camara-reforma-al-binominal-no-necesita-recursos-extraordinarios.html>

Lo anterior no considera la asignación de movilización adicional (que son del orden de \$456.206 pesos mensuales para los parlamentarios de ciertos distritos) ni la de pasajes aéreos que consiste en una cantidad de tickets liberados para los parlamentarios de los distritos 1 al 9 (I hasta la IV región) y del 41 al 60 (VIII a XII Región).

De esta forma, un Diputado le cuesta al Estado de Chile del orden de los \$21.600.000 mensuales. Esta cifra no considera montos por traslado o los dineros que se le entregan a los comités parlamentarios por lo que el costo podría ser aún mayor. Si esto se multiplica por los 120, obtenemos \$2.592 millones al mes, por la Cámara en su totalidad.

Total aprox. al mes por Diputado	\$21.600.000
Total aprox. al mes por 120 Diputados	\$2.592.000.000

Los recursos para el pago de las dietas de los parlamentarios y las asignaciones se enteran durante los 12 meses del año ya que el trabajo distrital y la sede del Congreso Nacional incluye, como gasto, el pago por feriados legales al personal, lo mismo que el arriendo del inmobiliario para el funcionamiento de las autoridades.

Total aprox. al año por Diputado	\$259.200.000
Total aprox. al año por 120 Diputados	\$31.104.000.000

En definitiva, sólo el funcionamiento de los 120 Diputados le cuesta al Estado de Chile del orden de treinta un mil millones de pesos al año. Como ya se ha dicho, la reforma busca incorporar 35 más a la Cámara baja. Si se mantiene el costo de cada uno de ellos más la dieta parlamentaria y las asignaciones se tendrían las siguientes cifras.

Total al mes por Diputado	\$21.676.543
Total al mes por 35 Diputados adicionales	\$758.679.005
Total al año por 35 Diputados adicionales	\$9.104.148.060
Total gasto adicional por período parlamentario (4 años)	\$36.416.592.240

4 De acuerdo al artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional N° 18.918 se establece un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias el cual determinará, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Para efectuar dicha labor, el Consejo oír a las Comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno de la Cámara de Diputados. Está compuesto por un ex Consejero del Banco Central; ex decano de una facultad de Administración, de Economía o de Derecho de cualquier universidad reconocida oficialmente por el Estado; un ex Diputado y un ex Senador que hubieren desempeñado el cargo por al menos 8 años y Un ex Ministro de Hacienda, o un ex Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, o un ex Director de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

5 Artículo 62. Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan.

Total del aumento de recursos en la Cámara baja por 35 diputados adicionales con los costos actuales: \$36.416.592.240 por período parlamentario.

2.2 Senado

El caso de los Senadores es similar, aunque con algunas diferencias. Para el año 2014 se aprobaron los siguientes montos sin considerar ítems como los pasajes aéreos liberados, las asignaciones de dinero para los respectivos comités parlamentarios, y otros gastos menores:

Ítem	Descripción	Monto máx. (mensual)
Dieta Parlamentaria	Sueldo (bruto) de los Senadores	\$8.605.477
Asignación personal de Apoyo	Personal de apoyo administrativo y de secretaría; asesores; profesional de apoyo	\$6.193.294
Asignación de Gastos Operacionales	Viáticos; amortización de vehículo; actividades distritales; caja chica.	\$8.080.000
Asignación de asesorías externas	Asignación para contratar personas naturales y jurídicas que se inscriban en el registro de asesorías externas.	\$2.941.775

Total al mes por Senador: \$25.820.546

Si se desglosa a nivel anual y en la perspectiva de la reforma, se obtiene el siguiente resultado:

Total al mes por Senador	\$25.820.546
Total al mes por 12 Senadores adicionales	\$309.846.552
Total al año por 12 Senadores adicionales	\$3.718.158.624
Total gasto adicional por período parlamentario (4 años)	\$14.872.634.496

Total del aumento de recursos por 12 senadores adicionales con los costos actuales: \$14.872.634.496 por período parlamentario.

III. Aumento de costos para funcionamiento territorial

La reforma electoral tiene otro costo encubierto del cual no se ha dado cuenta a la opinión pública: los gastos operacionales para el trabajo territorial. En el caso de los diputados este monto es de \$5.393.000 mensuales, tal como mencionamos más arriba. Este trabajo está pensado para el actual distrage, lo que implica el arriendo de oficinas y de equipo territorial.

Hay 4 distritos que se mantienen tal como están ahora, por lo tanto no habría cambio en el sentido del territorio electoral: los de las zonas extremas, vale decir, los distritos 1, 2, 59 y 60 (Arica, Iquique, Coyhaique y Magallanes).

Sin embargo, en el norte grande, el nuevo distrito 3º que antes agrupaba a las comunas de Calama, Ollagüe, San Pedro de Atacama, Tocopilla y María Elena, ahora quedaría también conformado por las ciudades de Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal. En este sentido, entre las ciudades más grandes de cada uno de los ex distritos –Calama y Antofagasta- existen 288 kilómetros, Y si antes el Diputado del antiguo 3º distrito necesitaba atender 5 comunas, ahora tendría que atender 9.

La circunstancia es aún más reveladora en el norte chico. En la actualidad, existen en la IVº Región de Coquimbo 3 distritos; el Distrito 7º (La Serena, Vicuña, La Higuera, Paihuano, Andacollo), el Distrito 8º (Coquimbo, Ovalle y Río Hurtado) y el Distrito 9º (Combarbalá, Punitaqui, Monte Patria, Illapel, Los Vilos, Canela y Salamanca).

Teniendo en cuenta que en la actualidad existen 6 Diputados para los 3 distritos, el proyecto propone 7 para la región completa, esto es, para que cada uno de los atiende (si es que pretende hacerlo) 15 comunas, lo que implicaría mayor gasto no sólo en la asignación de combustible (de la Serena a Combarbalá hay 179 kilómetros, mientras que de la Serena a los Vilos, existe la no despreciable suma de 250 kilómetros), sino también en la cantidad de sedes y otros gastos asociados al trabajo territorial.

Por otro lado, en la Región Metropolitana, si un Diputado del actual distrito 19 (comunas de Recoleta e Independencia) tiene 2 oficinas (una en cada comuna), para que ese mismo parlamentario pueda cubrir territorialmente su distrito, necesitará considerar, además de las actuales comunas, las de Renca, Conchalí, Huechuraba, Lo Prado, Cerro Navia y Quinta Normal.

Otros ejemplos, son los actuales distritos 16 y 20. Estos serían fusionados en el nuevo distrito 8. El 16 agrupa las comunas de Tiltil, Colina, Lampa, Pudahuel y Quilicura. A ellas se les sumarían las comunas de Maipú, Estación Central y Cerrillos. Suponiendo que el actual Diputado del distrito 16 tiene 3 sedes, es evidente que para cubrir la demanda necesitaría invertir más recursos.

En el Sur del país, uno de los distritos más extensos es el 42 que comprende las comunas de San Carlos, San Fabián, Ñiquén, San Nicolás, Ninhue, Quirihue, Cobquecura, Treguaco, Portezuelo, Coelemu, Ránquil, Quillón, Bulnes, Cabrero y Yumbel. Este distrito –que se extiende de cordillera a mar en la VIII Región– se fusionaría con el actual 41, compuesto por las comunas de Chillán, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Pemuco, Yungay, y Chillán Viejo. Este futuro distrito 19 elegiría a 5 Diputados y cada uno necesitaría los recursos para poder cubrir estas 23 comunas. Es de sentido común que las cifras actuales no serían suficientes.

¿Cómo se podría valorizar el aumento de recursos en este ítem?

Como se vio más arriba, existen 5.393.000 pesos mensuales por Diputado para gastos operacionales, lo que incluye personal de apoyo, arriendo de sedes y trabajo distrital en general. Teniendo en cuenta que la iniciativa junta los actuales distritos, habría que estimar un promedio de cuántos son los que se reúnen.

El proyecto establece 28 distritos de los cuales 4 mantienen el mismo territorio electoral, 16 se generan a partir de la fusión de dos de los actuales y en 8 se fusionan 3. Para hacer un cálculo conservador, asumamos que, por lo menos, se requerirán los recursos que hoy se asignan para 2 distritos, pues es algo que los Diputados tarde o temprano van a requerir. Es importante señalar que un monto mayor resultaría de calcular cada distrito nuevo por separado, dado que sólo 4 mantienen territorio y 24 de los actuales se fusionan de a 3.

Se tiene, entonces, que cada autoridad podría requerir \$5.393.000 de pesos adicionales (pues la asignación como lo vimos más arriba ya contempla para cada uno de los 155 diputados un ítem de \$5.393.000).

Total al mes por Diputado	\$5.393.254
Total al mes por 35 Diputados adicionales	\$835.954.370
Total al año por 35 Diputados adicionales	\$10.031.452.440
Total gasto adicional por período parlamentario (4 años)	\$40.125.809.760

Total de recursos en la Cámara baja por aumentar por lo menos el doble en la asignación de gastos operacionales a 155 diputados: \$40.125.809.760 por período parlamentario.

Para mantener cálculos conservadores se asumirá que este ítem no cambia en el Senado. Sin embargo, en estricto rigor, hay algunas circunscripciones que se fusionan, aumentando su territorio, lo que podría acarrear mayores gastos.

IV. Aumento de costos por cuota electoral

La Comisión aprobó una norma que agrega un artículo transitorio a la Ley 18.884, de límite y control de gasto electoral, prescribiendo así que en el caso de las mujeres candidatas a Diputadas y a Senadoras que hubieren sido proclamadas electas por el Tribunal Calificador de Elecciones, los Partidos Políticos a que ellas pertenecieren tendrán derecho a un monto de 500 UF, por cada una de ellas.

En la Cámara baja existen 19 Diputadas. En el Senado hay en la actualidad 6 Senadoras. Asumiendo

que el mismo número de parlamentarias se reeligiera, situación que constituye un mínimo pues el proyecto de ley prevé mecanismos de cuota para que hayan más mujeres, el resultado es el siguiente, considerando el valor de la UF al 1º de agosto de \$24.063:

	en UF	En pesos
19 Diputadas	9.500	228.598.500
6 Senadoras	3.000	72.189.000
total	12.500	300.787.500

Ahora bien, la ministra del SERNAM, durante su presentación ante la comisión de Constitución, señaló en cuánto se espera aumentar la representación de las mujeres en el Congreso Nacional. En la actualidad, éstas representan el 15,83% de la Cámara de Diputados y el 16,79% en el Senado. Por su parte, la participación de ellas en los parlamentos en América Latina es del 24,5% donde Chile se encuentra 9 puntos porcentuales bajo el promedio regional.

Si bien el Gobierno no estimó cuántas se esperan que ingresen al parlamento, se hará una proyección considerando el promedio mencionado (24,5%) lo cual puede ser un cálculo conservador dado que la ley obliga que al menos el 40% de los candidatos sean mujeres:

24.5% de parlamentarias mujeres	En UF (500 UF por cada parlamentaria electa)	En pesos chilenos
38 Diputadas (de 155)	19.000	457.197.000
12 Senadoras (de 50)	6.000	144.378.000
total	25.000	601.575.000

Total del aumento de recursos en la Cámara por el beneficio de las 500 UF por candidata a parlamentaria electa: \$601.575.000 por período parlamentario.

V. Aumento de costos por concepto de Reembolso Electoral.

El artículo 15 de la Ley 19.884 sobre transparencia, control y límite de gasto electoral, establece que terminada la elección, cada candidato tendrá derecho a un reembolso de 0,03 UF por voto obtenido. En la tramitación del proceso de reforma al sistema electoral se aprobó un nuevo artículo 3 transitorio que dice: “para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025, y 2029, las candidatas a Senadoras y Diputadas recibirán un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, en conformidad al procedimiento dispuesto en el artículo 15 de esta ley, de 0,01 de Unidades de Fomento, por cada voto obtenido por cada candidata a Diputada o Senadora”. Esto significa que cada una obtendrá 0,04 UF por voto obtenido.

En las pasadas elecciones parlamentarias, se registraron 6.220.222 votos válidamente emitidos para la elección a Diputado y 4.509.114 para la elección de Senadores. En esa oportunidad, el reembolso fue el siguiente:

Elección	Reembolso según la ley por voto	Pesos por voto	Numero de votos	Total a reembolsar
Senado	0,03	722	4.509.114	\$3.255.580.308
Cámara	0,03	722	6.220.222	\$4.491.000.284

Total en pesos por reembolso por concepto de gasto electoral en la última elección de parlamentarios: \$7.746.580.592

Si asumimos que en la elección del 2017 votará la misma cantidad de personas que en el 2013 (supuesto conservador dado que, al haber más candidatos, probablemente votará más gente) se debiera considerar que, dado que el proyecto de ley establece que el 40% de las candidaturas sean representadas por mujeres, el 40% de esa votación debiera ser para ellas. ¿Cómo se habría comportado el reembolso si se hubiese aplicado a la elección pasada?

Elección 2017	Numero de votos	Votación de mujeres (40%)	Votación de hombres (60%)
Senado	4.509.114	1.803.646	2.705.468
Cámara	6.220.222	2.488.089	3.732.133

Reembolso Diputados	En UF	En pesos
Hombres (0.03 UF por voto)	111.964 UF	2.694.189.636
Mujeres (0.04 UF por voto)	99.524 UF	2.394.835.232
Total	211.488 UF	5.089.024.868

Reembolso Senadores	En UF	En pesos
Hombres (0.03 UF por voto)	81.164 UF	1.953.050.583
Mujeres (0.04 UF por voto)	72.146 UF	1.736.044.963
Total	153.310 UF	3.689.095.546

En total, el reembolso entre Diputados y Senadores es de: \$8.778.120.414.

Entonces, la diferencia entre la aplicación del proyecto de ley y el reembolso efectuado para la elección 2013 es de \$1.031.539.822

VI. Conclusiones

De acuerdo a lo analizado en el documento, el costo por período parlamentario es el siguiente:

Gasto directo por aumento de Diputados	\$36.416.592.240
Gasto directo por aumento de Senadores	\$14,872,634,496
Aumento de gastos operacionales	\$40.125.809.760
Pago de 500UF por parlamentaria electa	\$601.575.000
Mayor reembolso por gasto electoral	\$1.031.539.822
Aumento Gasto Total por período parlamentario	\$93.048.151.318

Este aumento del gasto no considera la habilitación de nuevas oficinas, contratación de personal adicional en el Congreso para su mantención, asignaciones por combustible, por pasajes aéreos, etc. De este modo, es posible afirmar que el aumento de parlamentarios propuesto por el gobierno implicará un gasto adicional para el fisco de al menos 93 mil millones de pesos por período parlamentario.

Como se ha mencionado, la Nueva Mayoría ha sostenido que redistribuirá los mismos ingresos entre más parlamentarios. Si se considera solamente el gasto directo por aumento de Diputados, cada uno pasará de costar \$21.676.543 mensuales a \$16.781.840. La diferencia es, pues, de \$4.894.703.

En economía se habla de costo alternativo, refiriéndose a aquello de lo que un agente se priva o renuncia cuando hace una elección o toma una decisión. A continuación algunos casos concretos de lo que representa la cantidad total del dinero que se requeriría para esta reforma.

En materia de educación se triplicarían los sueldos de los buenos profesores. Un docente municipal actualmente recibe \$ 485.980 (por 44 horas). Si se quisiera, por ejemplo, incentivar a los maestros destacados habría que considerar que el año 2013, 2.527 profesionales fueron evaluados de esta forma. Con los recursos de la reforma electoral se podría aumentar el pago de los profesores destacados en \$767.000, llegando a un salario mensual de \$1.252.980, esto es casi el triple, premiando de esta forma a los buenos docentes. En esta misma materia, el Subsidio del Estado al Crédito con Aval del Estado, hoy beneficia a 365.000 estudiantes, y su costo es de 22 millones de dólares al año. Con estos recursos se podría duplicar el número de beneficiarios de CAE cada año, pudiendo entregar el beneficio a cerca de 700.000 alumnos.

En materia de salud, la construcción de un hospital de 200 camas cuesta alrededor de 30 mil millones de pesos. Con los montos que esta iniciativa contempla para un período parlamentario de 4 años podría iniciarse la construcción de 3 hospitales con 600 nuevas camas. Un consultorio, en cambio, costaría 2 mil millones de pesos y atienden a 20.000 personas promedio. Con los recursos de la reforma

electoral podría iniciarse la construcción de 46 consultorios en todo el país beneficiando directamente a 930.000 habitantes. Finalmente, en Chile formar un médico especialista cuesta setenta millones de pesos. Con los dineros mencionados podrían formarse 1.329 profesionales adicionales.

Ahora bien, algunos parlamentarios han manifestado su intención de bajarse la dieta para no lesionar –con el menor ingreso– su labor parlamentaria. Es decir, no están dispuestos a reducir el número de asesores o su presencia en los distritos. Si esto se hiciera realidad, cada uno pasaría de recibir, de una dieta bruta de \$8.605.477, a otra de \$3.710.774. Y esto sólo considerando los mayores gastos directos. No parece razonable esperar que los Diputados hagan tal cosa. Por tanto, si no se aumenta el gasto fiscal, las autoridades no tendrían más remedio que, entre otras cosas, prescindir de sus asesores; lo que finalmente redundará en una labor legislativa menos profesional y con una menor cantidad de estudios.

La pregunta que el país debe responder es ¿Vale la pena gastar \$93.048.151.318 cada cuatro años, sólo para modificar el sistema electoral? No parece razonable. En un país como Chile, en vías de desarrollo y con tantas carencias todavía sin atender, parece un despropósito priorizar los intereses políticos en desmedro de las necesidades concretas de la gente. La clase política ya ha sido puesta en tela de juicio y bajo esta premisa no se hace necesario agregar otro motivo más a la notoria desafección que la ciudadanía ha manifestado ante sus representantes.