

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2020
Edición

MIRADA POLITICA

MAYO
2020

CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

QUE LIMITA LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES



Foto: publimetro.cl

I. INTRODUCCIÓN

El debate político se ha sustanciado el último tiempo entre lo ocurrido de octubre a marzo y la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, que ha intensificado la discusión de algunos temas que venían tratándose desde octubre. Se ha culpado, a veces con razón, a una clase política que no ha sabido —sugieren— leer a la ciudadanía. En ese contexto, se ha intentado legislar para disminuir, al menos simbólicamente, la distancia entre la gente y los políticos, afrontando, por ejemplo, lo que a ojos de la ciudadanía es visto como un privilegio, como la dieta parlamentaria. En el mismo sentido, se busca ahora afrontar el problema de la permanencia de los políticos en sus cargos. Es una realidad que hay muchos parlamentarios, alcaldes, concejales, etcétera, que han permanecido muchos años en sus cargos, lo que, a juicio de los ciudadanos y los mismos políticos, no es deseable. Por una parte, se ha dicho que la permanencia en determinados cargos favorece, con los años, la práctica de actos deshonestos, de corrupción, que, asociados a formas de clientelismo, representan una descomposición

del sentido de la política, además de ser deleznable por comprometer dinero de la hacienda pública y, por consiguiente, de todos los chilenos.

Por otro lado, se ha dicho que el límite a la reelección influiría positivamente en el trabajo parlamentario, porque permitiría una mayor concentración de los políticos en su labor, antes que la tensión permanente de estar trabajando para conseguir fondos para la siguiente elección. Del mismo modo, el trabajo parlamentario deja de ser visto como un privilegio de poder al que solo unos pocos pueden acceder, o como una carrera que la fortuna concedió a unos pocos. El problema, además, tiene una doble dimensión: por un lado, el sentir de quienes no han accedido al poder y, por otro, la distancia —nuevamente— entre los políticos y sus representados.

A continuación, trataremos los aspectos relevantes del proyecto y argumentaremos por qué establecer un límite a la reelección, en realidad, puede traer más problemas que beneficios en nuestro país hoy.

II. EL PROYECTO DE LEY

El proyecto es una reforma constitucional que modifica las normas de reelección respecto de los diputados y senadores, los alcaldes, concejales y consejeros regionales, además de indicar cómo operarán dichas normas respecto de los incumbentes.

1. Parlamentarios

a. Los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. Es decir, podrán ser diputados por **tres períodos como máximo** (12 años).

b. Los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un período. Es decir, podrán ser senadores por **dos períodos como máximo** (16 años).

c. Se entenderá que los diputados y senadores han ejercido su cargo **durante un período** cuando han cumplido más de la mitad de su mandato.

2. Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales

a. Los consejeros regionales podrán ser reelegidos hasta por dos períodos. Es decir, podrán ser consejeros regionales por **tres períodos como máximo** (12 años).

b. Los alcaldes podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. Es decir, podrán ser alcaldes por **tres períodos como máximo** (12 años).

c. Los concejales podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. Es decir, podrán ser concejales por **tres períodos como máximo** (12 años).

d. En el caso de los consejeros regionales, alcaldes y concejales, se considerarán que han cumplido su mandato cuando hayan cumplido la mitad de su mandato.

3. Artículo transitorio.

Aplicación respecto de incumbentes

a. Para el caso de los parlamentarios y consejeros regionales, se considerarán todos los períodos ejercidos en el cargo.

b. Para el caso de los alcaldes y concejales, que hayan cumplido tres o más períodos, el período que se inicia luego de las elecciones de octubre 2020 será el último al que podrán postular.

III. COMENTARIOS GENERALES

Las normas para la reelección en cargos políticos, a nivel mundial, se han establecido para evitar algunos vicios que derivan de la actividad política, como el clientelismo, que en muchos casos pueden terminar en casos de corrupción.

Es importante tener en cuenta que se han hecho muchos estudios sobre el efecto que tiene los límites a la reelección. Sin embargo, ninguno es concluyente. El estudio más autorizado en la materia, de John Carey, muestra que los límites a la reelección no mejoran las políticas públicas ni tampoco mitigan el efecto de los intereses privados en el comportamiento legislativo.¹

Respecto a la experiencia comparada, los límites a la reelección en otros parlamentos son muy escasos. En Europa, ningún país los ha introducido. Se han discutido iniciativas en Suiza el 2009, pero fue rechazada; en Francia, aún está pendiente la reforma que introducía un límite de 3 períodos; en Italia no existe, sin embargo, el grupo políticos “Movimiento 5 estrellas” (*MoVimento 5 Stelle*) lo introdujo en sus estatutos, limitando la reelección a dos períodos. En América, existen límites a la reelección en Bolivia (dos períodos consecutivos), Costa Rica (sin período consecutivo), Ecuador (dos períodos consecutivos) y Venezuela (dos períodos consecutivos). En Asia, solo Filipinas (dos períodos consecutivos).

Reelección y trabajo parlamentario

Se ha sostenido que establecer límites a la reelección genera un desincentivo al trabajo parlamentario, así como

una despreocupación por sus representados, lo que redundaría en la calidad del trabajo legislativo y en la atención de las preocupaciones locales de las personas. Un estudio de Alexander Fourniaies de la Universidad de Chicago y Andrew Bell, de la Universidad de Stanford, demostró que los parlamentarios que no buscan la reelección son menos productivos en su trabajo legislativo: en comisiones, patrocinio de proyectos de ley y tienen más ausencias en las votaciones.²

En ese sentido, es atendible que la reelección sea un instrumento efectivo con el que cuenta la ciudadanía para premiar a aquellos parlamentarios que han cumplido bien con su labor o han respondido bien a su confianza.

Reelección y crisis política

Se ha instalado la idea de que establecer límites a la reelección es una vía efectiva para la solución de la crisis política. Dicha premisa, sin embargo, está por probarse, puesto que no existe evidencia que respalde que una medida de este tipo mejore la política en términos cualitativos. El propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo lo ha dicho: *Los límites a los mandatos restringen la memoria institucional del parlamento. Sin la reelección, cada nueva legislatura se llena de novatos. Los diputados generalmente no tienen la pericia como para desafiar al presidente, hacer un análisis adecuado de la legislación y representar a sus votantes.*³

¹ Carey, John M.; Niemi, Richard y otros. *The effects of term limits on state legislatures: A new survey of the 50 states*, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 31, N°1 (2006)

² Fourniaies, Alexander y Bell, Andrew. *How Do Electoral Incentives Affect Legislator Behavior?*. Septiembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2ZkBHtY>

³ Ibid. p. 78

El conocimiento y las experiencias acumuladas por los legisladores figura como una condición fundamental para garantizar una fiscalización parlamentaria eficaz, labor esencial del Congreso Nacional y cada vez más importante frente a una burocracia administrativa generalmente mejor dotada de apoyo logístico que el órgano legislativo para intervenir en las decisiones que interesan a los ciudadanos.

A mayor abundamiento, el Manual de Legislaturas Nacionales de Steven Fish (*Handbook of National Legislatures: A global survey*) incluyó entre sus criterios la reelección, al menos, de un número suficiente de diputados para garantizar la pericia de la institución: “*La suma total de la pericia en la asamblea en lo concerniente a las cuestiones de política, procedimiento legislativo y cómo resistirse al dominio gradual del Ejecutivo depende en parte de cuánta experiencia tengan los miembros*”.⁴

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), que es un órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos independientes en el campo del Derecho Constitucional y que cuenta entre sus miembros a un ministro del Tribunal Constitucional Chileno, ha emitido recientemente su opinión sobre este asunto en el *Informe sobre los límites de la reelección – Parte II Miembros del Parlamento* de marzo de 2019.

En dicho informe, la Comisión de Venecia señaló que establecer límites a la reelección de los parlamentarios reduce la relevancia que tienen los votantes en el sistema

democrático. Un sistema que restrinja la elección está, a su vez, reduciendo la responsabilidad de los representantes a través de las elecciones y, con ello, afectando un fundamento de la democracia, que es la capacidad de elegir libremente a los representantes. Añade que, en las democracias representativas, la política se canaliza a través de las instituciones, y dichas instituciones adquieren credibilidad en virtud de que ellas realicen aquello para lo que fueron creadas, en lo que tienen un valor incalculable los políticos de profesión. Por lo tanto, los límites de reelección atentan contra pilares fundamentales de la democracia: 1) la “profesionalización” de los representantes es deseable para el sistema democrático. 2) los representantes responden mejor a las demandas de los ciudadanos cuando son más independientes de sus partidos políticos. 3) Las perspectivas profesionales de los representantes dan forma a su comportamiento político, es decir, entre mayor sea la perspectiva profesional, mejor será el rendimiento de los personeros políticos. De modo que, si se prohíbe la reelección, se bloquea automáticamente a personas experimentadas, disminuyendo la motivación de los parlamentarios y la necesidad de desarrollar experiencias.⁵

El informe de la Comisión de Venecia concluye señalando que [la Comisión de Venecia] *no recomienda la introducción de límites de mandato para los parlamentarios, aunque reconoce que corresponde a cada sistema constitucional o legal decidir sobre su oportunidad a la luz de las circunstancias particulares imperantes y de voluntad de la población.*

⁴ Fish, M. Steven. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. p. 130. Cambridge University Press, 2009.

⁵ Report on terms-limits. Part II -Members of Parliament. Part III - Representatives elected at sub-national and local level and executive officials elected at sub-national and local level. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). Marzo de 2019. p.8. Disponible en: <https://bit.ly/3g5ag6o>



Foto: wikipedia.com

Grupos de presión y las “dinastías” políticas

Los límites de plazo pueden aumentar la influencia de los grupos de presión. Los legisladores nuevos están más inclinados a llenar sus vacíos informativos asesorados por grupos con intereses especiales y grupos de presión.⁶ La inexperiencia no es solo una debilidad frente a grupos de interés, sino también frente al Ejecutivo, del cual el Parlamento es el natural contrapeso. La investigación empírica del profesor de Ciencia Política de la Universidad de California San Diego, Thad Kousser, demostró que los límites a la reelección aminoran el papel del Parlamento “contribuyendo

a una migración de poder de representantes elegidos a funcionarios no elegidos”.⁷

Otro de los problemas a los que, se estima, el límite a la reelección viene a poner fin, es a los “linajes” o “dinastías” en política. Sin embargo, dicho efecto esto no está probado. Así lo constata una evaluación realizada por el investigador de la Universidad de Harvard, Pablo Querubin, a los límites de reelección en Filipinas.⁸ El estudio demostró que no había un impacto estadísticamente significativo; es más, frecuentemente, quienes no podían reelegirse eran reemplazados por parientes o se postulaban a un cargo de elección popular diferente.

⁶ Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). Diciembre de 2012. p.13. Disponible en: <https://bit.ly/36ckehK>

⁷ Kousser, Thad. *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. Cambridge University Press, 2005.

⁸ Querubin, Pablo. *Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines*. Octubre de 2011, Harvard Academy for International and Area Studies. Disponible en: <https://bit.ly/2zdcD6n>



Foto: epicentrochile.com

IV. CONCLUSIONES

Es importante hacer presente que el proyecto establece que los senadores, diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales, no podrán ser electos *sucesivamente*. Esto implica que, cumpliéndose los períodos máximos que establece la ley, podría postularse a otro cargo o esperar un período y volver a presentarse como candidato. Por ejemplo: si un diputado lleva 3 períodos, podría, eventualmente, ser candidato a senador. Esto soluciona parcialmente algunos de los problemas que hemos mencionado, sin embargo, no permite la necesaria continuidad que requiere toda institución.

Estimamos que es diferente la situación de los alcaldes respecto de los parlamentarios. En primer lugar, la disponibilidad de recursos es mayor en el caso de los alcaldes, lo que les permite mayor incidencia en la población votante, mayores redes de clientelismo y, por lo tanto, se da mayor cabida a prácticas deshonestas. Quizá, una vía intermedia, sea restringir la reelección en el mismo distrito o comuna (según corresponda), evitando con ello los males que los partidarios del límite a la reelección han esgrimido y sorteando las desventajas que implica despojar al Congreso Nacional de los parlamentarios más experimentados.

Es posible ver, en nuestra experiencia, que el argumento respecto a la experiencia y pericia parlamentaria no debe tomarse ligeramente. La Cámara de Diputados tuvo una importante penetración de parlamentarios novatos, que ha llevado a una paupérrima gestión institucional y legislativa, considerando además el poco respeto por las normas que rigen el proceso de formación de la ley, como lo demuestra la gran cantidad de iniciativas de ley inadmisibles que han ingresado, a sabiendas de que no cumplen con los requisitos, burlándose de la institucionalidad y con el fin de obtener pequeñas ganancias en lo político, a costa del respeto a las normas e instituciones.

El límite a la reelección, en definitiva, no es condición para mejorar la labor legislativa, al contrario, podría ser un perjuicio. La inexperiencia en el ejercicio genera un constante cuestionamiento de las instituciones y, más aún, de las prácticas consuetudinarias legítimas que han dado estabilidad a la democracia. Asimismo, tampoco lo es para perfeccionar la democracia: ninguna de las grandes democracias del mundo tiene normas de este tipo, más bien, son pocos países y de relativa inestabilidad los que las tienen.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman