



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

► Elección directa de Consejeros Regionales: ¿Remedio o placebo?*

David Altman

Instituto de Ciencia Política

Análisis del Proyecto de Ley que establece la elección directa de los Consejeros Regionales (boletín 7923-06)

noviembre 2011 > nº 13

* Este trabajo se enmarca en el Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina, NS100014.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Antecedentes

El 12 de septiembre de 2011 el Ejecutivo ingresó a trámite en el Congreso Nacional dos proyectos de ley que se enmarcan en una política general de descentralización. El primer proyecto, que se analizará aquí, que corresponde al boletín 7923-06, modifica el actual régimen de elección indirecta de los consejeros regionales (CORES) por uno de elección directa. Por su parte, el segundo proyecto –boletín 7963-06–, transfiere algunas competencias a los gobiernos regionales desde el ámbito nacional. Ambos proyectos, en su conjunto, introducen modificaciones sustanciales a la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización y descentralización de la República.

Indiscutiblemente, el boletín 7923-06 se acompasa perfectamente con las palabras esgrimidas por el primer mandatario en su cuenta pública a la república (21 de Mayo), cuando señaló muy enfáticamente que “potenciaremos y modernizaremos los gobiernos regionales y comunales, incorporando la elección directa de los consejeros regionales”. Tal es el calibre de la reforma, que en la sección de antecedentes del mensaje presidencial se habla de una “revolución descentralizadora”.

La reforma propuesta constituye un avance sustancial respecto a la democratización de un área previamente excluida del escrutinio directo popular ya que hasta el momento, los CORES han sido electos indirectamente a nivel provincial por los concejales de los municipios que componen las distintas provincias y que conforman colegios electorales. Los candidatos a consejero deben contar con el respaldo de al menos dos concejales o el 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de las provincias respectivas¹.

Así, electoralmente hablando, la ciudadanía ha tenido la capacidad de elección en el ámbito nacional y en el local municipal: eran los niveles medios, CORES, los que no estaban sujetos a la elección popular. Consecuentemente, este es un proyecto particularmente bienvenido en momentos en que la desafección cívica, el decrecimiento de los partidos políticos y la animosidad frente a la democracia se encuentran en alza.

Sin embargo, el proyecto no es lo profundo que debería ser si es que se quiere transitar el camino de una descentralización profunda². De acuerdo a la Constitución de la República, el Intendente es el representante del presidente, y los CORES son los representantes de la población de la región. Una pregunta, con un fuerte componente político, es por qué no directamente elegir al “ejecutivo” y “legislativo” regional. Esta pregunta resonará más fuertemente en los casos de choques frontales entre ambos poderes (algo ineludible en cualquier democracia) y todo parece indicar que el representante de La Moneda tendrá las de ganar casi de forma sistemática ya que no se prevén mecanismos potentes de control del ejecutivo regional. Es decir, si bien se mejora la representatividad de los CORES, el funcionamiento institucional no necesariamente se verá mejorado y menos aún se concretará la añorada “profunda democratización” o “revolución descentralizadora”.

¹ Sobre el diseño existente y sus efectos, véase Morales, M. y Navia, Patricio, 2008. La falacia del principio ‘Una persona, un voto’ en la elección de los consejeros regionales en Chile. *Revista UNIVERSUM*, 23 (1), 164-97.

² El autor de este documento no necesariamente apoya el supuesto descentralizador que la enorme parte del espectro político repite como mantra. La descentralización –muchas veces confundida con la tercerización, desconcentración, desburocratización, desregulación, etc.– tiene tantas virtudes o deficiencias como uno quiera encontrarle. La literatura especializada evidentemente aún no llega a consensos fuertes sobre la materia y es relevante anotar el impulso anti-descentralización contemporáneo en varios países. Véase por ejemplo De Vries, M.S., 2000. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38 (2), 193-224.

Así, la reforma propuesta es parcial ya que el Intendente regional seguirá siendo designado directamente por el Presidente de la República y permanecerá en su cargo mientras goce de su confianza. Se replica de forma casi automática una suerte de presidencialismo exacerbado en las regiones, con la deficiencia que el “presidente regional” –Intendente– no goza de legitimidad democrática. Quizás se ha perdido una posibilidad de oro de ser consistente con el discurso y diseñar un sistema de gobierno y representación regional más inclusivo (por ejemplo, algún tipo de parlamentarismo regional moderado)³.

Comentarios al proyecto de ley

1. Sistema de elección

El sistema propuesto para elegir los CORES se superpone básicamente al sistema imperante a la hora de elegir concejales; de hecho, es explícitamente así. Es decir, los ciudadanos votarán por un único candidato a CORE en una lista abierta⁴, corrigiendo con un sistema de cifra repartidora (D’Hondt)⁵. Las unidades geográficas de distribución de representantes serán las llamadas “circunscripciones provinciales”, formadas por las provincias o por subdivisiones de éstas en los casos de mayor población. En el mensaje se indica que el umbral para la subdivisión de una provincia es sobre los 500.000 habitantes según el último censo aunque tal requisito no se ve replicado en el articulado, que solamente habla de “provincias de mayor número de habitantes” (art. 29). El proyecto establece la subdivisión de las provincias de Valparaíso, Santiago y Concepción, sin considerar un procedimiento para provincias que en el futuro sobrepasen el umbral de 500.000 habitantes o lo que se entienda por “mayor población”.

Las listas podrán ser conformadas por candidatos de un partido político o un pacto de partidos políticos. También podrán presentarse candidaturas independientes fuera de todo pacto. Al igual que en las elecciones de concejales, al interior de cada lista o pacto electoral podrán existir subpactos, de uno o más partidos integrantes del pacto, de ellos con candidatos independientes, o de independientes.

Cada partido o pacto presentará listas de candidatos que podrán tener tantos candidatos como cargos a elegir le corresponde a la circunscripción provincial. Para efectos de determinar los consejeros electos, se usará en primer lugar la votación acumulada de las listas o pactos electorales, utilizando el procedimiento proporcional de cifra repartidora o sistema D’Hondt. En caso de subpactos habrá una segunda cifra repartidora para determinar los elegidos. Posteriormente dentro de cada lista o pacto electoral o subpacto según corresponda, se preferirá a los candidatos de mayor votación individual. De esta forma, se intenta maximizar en la medida de las posibilidades la justicia distributiva entre las fuerzas políticas.

³ Tampoco la literatura ha logrado consensos sobre las virtudes de un sistema de gobierno sobre otro (presidencialismo vs. parlamentarismo). Sin embargo, el propio diseño institucional parlamentarista requeriría la conformación de amplias coaliciones de gobierno, lo suficientemente abarcadoras para evitar votos de censura y lograr su supervivencia. Estas coaliciones se plasmarían vía compromisos programáticos entre los agentes políticos relevantes.

⁴ En las listas abiertas los votantes determinan el orden de elección de los candidatos al votar por una persona, al contrario de las listas cerradas y bloqueadas en que el orden de prioridad de los candidatos viene previamente definido por los partidos y el elector marca preferencia por una lista completa y no una persona.

⁵ Operación matemática que permite ajustar el número de cargos electos proporcionalmente a los votos conseguidos.

2. Proporcionalidad y magnitud de las circunscripciones

La gran novedad de lo propuesto radica en la forma usada para el redistritaje de forma tal de minimizar, en la medida de lo posible, la sub o sobre representación poblacional (conocido en la jerga politológica como *malapportionment*⁶). El número de CORES que elegirá cada región se basa en “bandas” poblacionales, tomando como referencia el último censo, de acuerdo a los criterios presentados en la tabla a continuación:

Tabla 1: criterio de asignación de CORES por región en base poblacional

Población regional	CORES asignados
=<400.000	14
>400.000	16
>800.000	20
>1.500.000	28
>4.000.000	34

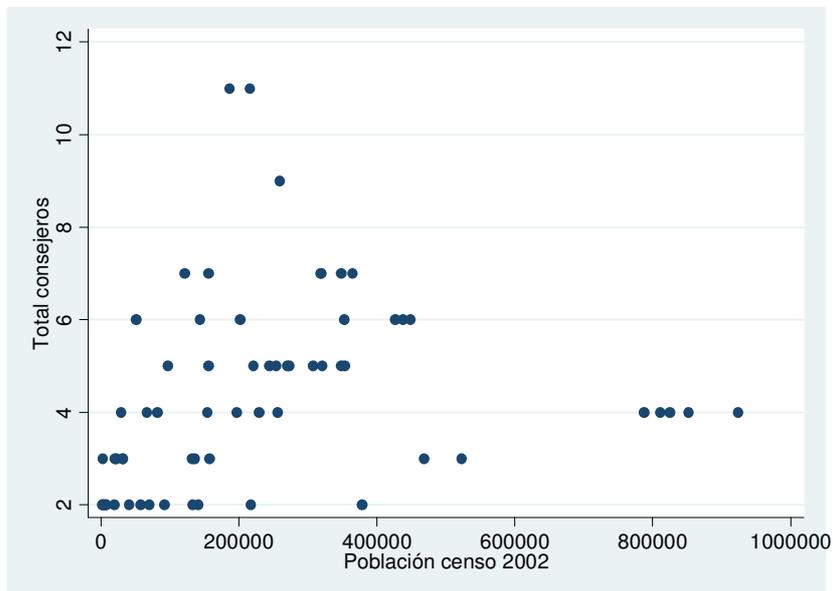
Fuente: elaboración propia en base a proyecto de ley

Posteriormente, los consejeros asignados a la región se distribuirán entre las distintas circunscripciones provinciales siguiendo dos pasos: la mitad se repartirá equitativamente entre las circunscripciones y la otra mitad de manera proporcional a la población. Cada circunscripción elegirá un mínimo de dos consejeros. Si bien la relación general entre el número de habitantes regionales y los CORES asignados es consistente, una vez que pasamos a la unidad electoral (circunscripciones provinciales) la distorsión aumenta notablemente. Así, habrá circunscripciones provinciales que a pesar de haber ya sido divididas, poseen casi un millón de electores con menos de la mitad de CORES que otras provincias de otras regiones con una cuarta parte de población. A modo de ejemplo, la sexta circunscripción provincial de Santiago (que abarca las comunas de El Bosque, La Cisterna, San Ramón, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y La Pintana) tiene casi un millón de habitantes y le corresponderían 4 CORES y a Valdivia, con apenas más de 260.000 habitantes, le corresponderían 9 CORES.

Lo propuesto mejora la distribución actual, es decir, se adecúa de forma notablemente mejor la distribución de CORES en función de la población. Sin embargo, esto no significa que no seguirán existiendo distorsiones muy importantes a la hora de enfrentar la máxima “una persona, un voto”. Se sigue subvencionando las regiones menos pobladas del país, que son las más alejadas del poder central, usufructúan menos del desarrollo capitalino y a las cuales se les quiere dar, expresamente, una ventaja comparativa. Esto se evidencia en el Gráfico 1 donde se cruza la población de la circunscripción provincial y la cantidad de CORES asignados.

⁶ El *malapportionment* es en cierto sentido el grado de “injusticia distributiva” de la representación. Es decir, el valor relativo de un voto en un lugar versus otro. Taagepera, R. y Grofman B., 2003. Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility. *Party Politics*, 9 (6), 659–677; Johnston, R., 2002. Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering. *Political Geography*, 21 (1), 1-31; Snyder, R. y Samuels, D., 2001. Devaluing the Vote in Latin America. *Journal of Democracy*, 12 (1), 146-159.

Gráfico 1: CORES por circunscripciones provinciales



Fuente: elaboración propia en base a proyecto de ley y Censo 2002

3. Concurrencia con las elecciones municipales

De acuerdo a los lineamientos del mensaje bajo consideración, habrá un piso de 278 CORES a elegir, aunque, por cierto, esta cifra irá en aumento a medida que varias regiones vayan cruzando las barreras poblacionales antes esgrimidas. A modo de ejemplo, la Región de O'Higgins está al borde de cruzar la barrera de los 800.000 habitantes (sino es que ya la cruzó) y consecuentemente debería obtener 20 en lugar de los 16 CORES asignados usando el censo de 2002. Algo semejante podría suceder en un futuro cercano con la Región de los Ríos.

En base al censo poblacional del 2002, estos 278 CORES se repartirán entre 63 circunscripciones provinciales distribuidas en las quince regiones. En promedio, cada circunscripción provincial elegirá 4,41 CORES con una desviación estándar de 2,1. El mínimo asignado es de dos CORES, y el máximo será de 11 (habrán dos circunscripciones provinciales con 11 CORES: Iquique y Arica).

Esta nueva asignación de CORES por población produce una distribución interesante de CORES. Un 38% de los CORES provendrá de circunscripciones provinciales relativamente pequeñas (aquellas que eligen 2, 3, o 4), la mitad de los CORES serán electos en circunscripciones provinciales "medianas" (aquellas que eligen 5, 6, 7) y un 11% de circunscripciones "grandes" (9, 11). Véase Tabla 2.

Tabla 2. Origen de futuros CORES en función de tamaño de circunscripción provincial

Magnitud o número de CORES	Cantidad de provincias	Cantidad CORES	% de los CORES
2	14	28	10,1
3	10	30	10,8
4	12	48	17,3
5	10	50	18,0
6	7	42	15,1
7	7	49	17,6
9	1	9	3,2
11	2	22	7,9
47	63	278	100

Fuente: elaboración propia en base a proyecto de ley y Censo 2002

Como estas elecciones se harán de forma simultánea con las elecciones municipales (alcaldes y concejales), desde el punto de vista ciudadano el sistema podría llegar a generar una confusión importante a la hora de ejercer el voto.

En las elecciones municipales pasadas (2008) hubo 9.486 candidatos a concejales de los cuales fueron electos 2.143. Así, en promedios muy crudos, hubo 4,44 candidatos por concejal electo. Si estas proporciones se mantienen –y no hay razón a priori para pensar que habrán grandes cambios– deberían haber aproximadamente 1.200 candidatos para CORES distribuidos en todas las circunscripciones provinciales. Esto implica que el ciudadano medio deberá seleccionar dentro de una batería promedio de más de medio centenar de candidatos (alcaldes, concejales, consejeros regionales).

Nótese que en algunas comunas esta cifra podrá fácilmente ser superior al centenar. En Arica hubo 46 candidatos a concejales (para ocho puestos) y cuatro a alcalde. La relación en el mundo de los concejales fue más alta que el promedio nacional: 5,75 candidatos por concejal electo. Como esta circunscripción provincial tendrá 11 CORES y si la relación previamente se mantiene estable, los ariqueños deberían optar de entre 63 candidatos a CORES. Es decir, el ciudadano deberá seleccionar tres nombres (un alcalde, un concejal, un consejero regional) dentro de más de 111 nombres.

Por otra parte, una externalidad quizás no prevista de esta reforma, es lo que podríamos llamar “esquizofrenia identitaria” del elector. El votante típico pertenecerá a múltiples unidades de representación territorial (comuna, circunscripción provincial, distrito, circunscripción senatorial), que no necesariamente se superponen a unidades territoriales que generen identificación en la población. Si bien esto no es crucial en sí mismo, y quizás no tenga solución sin una mayor operación electoral que involucre los niveles señalados, puede abrir puertas a una mayor desafección cívica⁷.

⁷ Esta tensión se la debo a Isabel Castillo.

4. Efectos en los partidos políticos

Pero tan importante como la confusión que se generará desde la perspectiva ciudadana, es lo que se puede prever en la órbita propiamente de la campaña y su correlato en el funcionamiento del sistema de partidos, pieza fundamental y delicada del funcionamiento democrático⁸.

Si bien las listas abiertas, aquellas en que el ciudadano opta libremente por la persona de su mayor agrado, le ofrecen más libertad al ciudadano a la hora de elegir representantes (no importa el nivel de análisis, sea este nacional, regional o municipal), esta misma libertad viene de la mano del debilitamiento de la acción colectiva de los partidos políticos y los pactos que estos formen.

Es decir, dado que el representante electo le deberá su puesto a sus votantes, quienes lo personalizan e identifican, es de esperar que este individuo haga todo lo necesario para satisfacer las demandas ciudadanas de forma tal de asegurarse la reelección si esta existe⁹. Si bien esto de por sí no debería tener una carga negativa, de hecho todo lo contrario, sus efectos producen una notable impotencia de los partidos, como colectivos, en coordinar la acción de sus representantes. Dada la realidad actual del funcionamiento de los partidos y del sistema político en general, justamente lo que se debería buscar es mejorar la acción colectiva de estas organizaciones y no abrirles nuevos flancos de debilidad.

Asimismo, uno podría considerar que la lógica de lista abierta y voto personalizado como el usado en Chile, funciona razonablemente bien desde la óptica del elector ya que el número de candidatos es relativamente chico. Cuando la búsqueda de un nombre se realiza en un grupo relativamente pequeño no genera tantos problemas como sí puede ocurrir en caso de que las listas tengan el tamaño anteriormente descrito, considerando que esta elección no será un todo en sí mismo, sino que será simultánea con otras elecciones “complejas”.

Más aún, si entre los candidatos de los diferentes partidos las rispideces no dejan de llamar la atención, no es descabellado pensar que, bajo esta fórmula, la campaña tome ribetes de luchas fratricidas entre candidatos de una misma coalición de partidos. Tampoco nos debería llamar la atención que emerja un número abultado de candidatos independientes que, intentando escapar a la mala reputación actual de los partidos y argumentando un “verdadero” conocimiento de la región, se candidatean de forma unilateral, debilitando aún más a los partidos políticos.

Dado que se podrán presentar coaliciones y subpactos, es de esperar que se acentúe lo que se llama el efecto arrastre que vemos en el Congreso. Es decir, que muchos CORES sean electos gracias a que uno de los candidatos de su pacto o subpacto goza de una alta popularidad.

Así, si bien el intento democratizador es evidente respecto al sistema utilizado hasta el momento, la reforma propuesta abre, quizás por omisión, nuevos flancos para aumentar aún más la debilidad y mal funcionamiento de los partidos políticos. Esta debilidad y mal funcionamiento del sistema de partidos llevará a la larga a un mal funcionamiento democrático en su totalidad; un mal funcionamiento que podrá eventualmente minar todos los esfuerzos hechos en una reforma tan importante como esta.

La mejor forma de fortalecer los partidos políticos es justamente aumentándoles la capacidad de coordinación electoral y legislativa. Con este objetivo en mente, creo que la utilización de listas cerradas y bloqueadas le

⁸ Morgenstern, S. y Vázquez-D'Elía, J., 2007. Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America. *Annual Review of Political Science*, 10, 143-68.

⁹ Mayhew, D., 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

devolverá a los partidos algo de sus capacidades perdidas, y ordenará la toma de decisiones en el ámbito regional.

Las listas cerradas aumentan la disciplina partidaria ya que cada partido o coalición confeccionará su propia lista de candidatos ordenándolos preferencialmente¹⁰. Si bien los representantes mantendrán el interés por satisfacer las preferencias ciudadanas (la única forma de asegurarse la reelección), también generará incentivos para los premios internos en lugares seguros en las listas. Asimismo, si bien un sistema de listas cerradas no evita la emergencia de candidatos independientes, efectivamente pone incentivos a la generación de grupos colectivos.

Las listas cerradas ofrecen simultáneamente una solución a los problemas de reemplazo sobre el cual tanto se ha discutido en Chile los últimos años (por ejemplo, cada vez que un legislador es nominado para un cargo en el Ejecutivo). Las listas cerradas ofrecen un atajo ya que debido a que el grupo político ordenó previo a la elección a los potenciales representantes, frente a la ausencia de uno, su lugar es tomado por el siguiente en la lista o por su suplente preestablecido.

Al ser la lista la unidad primordial partidaria a efectos electorales, los costos de la campaña serán mucho más fáciles de controlar, posiblemente bajen, y se simplificaría el voto desde la perspectiva del elector. Por tanto, en caso de cambiar la forma de elección de acuerdo a lo propuesto –el boletín 7923-06 mantiene las normas vigentes en materias relacionadas como el gasto electoral o financiamiento de campañas–, evidentemente estas normas de financiamiento deberán cambiar concomitantemente.

¹⁰ Sobre este punto de la disciplina partidaria, y a diferencia de varios anteriores, sí existe consenso en la disciplina. Más aún, listas cerradas ofrecen a la autoridad electoral la aplicación de “discriminación positiva” respecto a diversos grupos sociales (mujeres, minorías étnicas, etc.). Véase: Jones, M., 1998. Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons From the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 31 (1), 3-21.

Conclusiones

1. El proyecto bajo análisis define la fórmula para la elección directa de los consejeros regionales, dando cumplimiento a la reforma constitucional de 2009. Si bien el boletín 7923-06 es un avance importante en pos de la democratización de los niveles medios de la administración, es indiscutiblemente parcial (no contempla la democratización total del gobierno regional), y sorprende que no se aproveche la oportunidad de reforma para la descentralización real y total en la toma de decisiones regionales.
2. Esta elección se desarrollará en paralelo con las elecciones municipales, utilizando el mismo sistema electoral que para el caso de la elección de concejales. Las unidades territoriales de elección serán las llamadas circunscripciones provinciales, formadas por provincias o subdivisiones de éstas en casos de que sean altamente pobladas. El número de consejeros a elegir se determinará considerando la población de las regiones y circunscripciones provinciales, lo que mejora la proporcionalidad considerablemente aunque a nivel de circunscripción provincial siguen existiendo casos de importante sub y sobre representación.
3. El que las nuevas elecciones de CORES sean paralelas a las elecciones municipales puede generar grados importantes de confusión en los electores por el gran número de candidatos entre los que deberán elegir para los distintos cargos. A esto se suma que el votante estará eligiendo paralelamente representantes para distintas unidades territoriales –comuna y circunscripción provincial–, esta última que no necesariamente genera identificación en la ciudadanía.
4. Por otra parte, Las elecciones con listas abiertas y simultáneas en el ámbito regional y municipal podrán generar importantes fricciones entre los candidatos en un mismo o distinto nivel, limitará fuertemente la capacidad de acción colectiva de los partidos políticos, y desconcertará al elector frente a una plétora de candidatos que posiblemente ni conozca. En pocas palabras, este es un esfuerzo de reforma no aprovechado como se podría.
5. Considerando lo anterior, un sistema de listas cerradas y bloqueadas en que los partidos determinen previamente el orden de los candidatos aumentaría la disciplina interna y la capacidad de acción colectiva a la vez que reduciría los costos de las campañas y ofrecería un mecanismo para el reemplazo de consejeros.
6. El sistema propuesto es una pieza más del andamiaje electoral de la república y consecuentemente tiene que ser visto como una pieza más de un todo complejo. Nos enfrentamos a una coyuntura política tan única que amerita la consideración de utilizar, no sólo otro sistema de gobierno, sino que otro sistema electoral, particularmente en miras al rol de los partidos políticos en el ámbito regional.

Principales contenidos del Proyecto de Ley

- Se establece un sistema de elección directa de los consejeros regionales, elección que se desarrollará conjuntamente con las municipales el último domingo de octubre del año que corresponda.
- El número de consejeros a elegir por región será determinado por rangos de población según el último censo. Dentro de cada región, los consejeros se elegirán por unidades territoriales denominadas circunscripciones provinciales, que corresponderán a las provincias, o en caso de que estas tengan más de 500.000 habitantes, a subdivisiones de ellas. La mitad del total de consejeros que corresponda elegir a cada región se dividirá de forma igualitaria entre las circunscripciones provinciales mientras que la otra mitad dependerá del tamaño de la población.
- Al igual que en las elecciones parlamentarias y municipales, los candidatos podrán formar pactos electorales, subpactos, ir como independientes dentro de un pacto o independiente fuera de pacto.
- Para determinar el número de candidatos electos por lista, se considera la votación acumulada de las listas o pactos electorales, utilizando el procedimiento de cifra repartidora o sistema D'Hont, resultando electos aquellos candidatos con mayor votación individual dentro de cada lista.
- Como mecanismo de reemplazo de consejeros regionales se introduce la exigencia de que cada candidatura que se inscriba incluya un candidato titular y uno reemplazante.
- Respecto al gasto electoral y el financiamiento público de las campañas, así como las normas relativas a campañas, aplicarán las regulaciones vigentes para el resto de las elecciones.