



Intervención Electoral o el poder por el poder hacia un estatuto de garantías.

I. Alcances de la intervención electoral para los valores democráticos

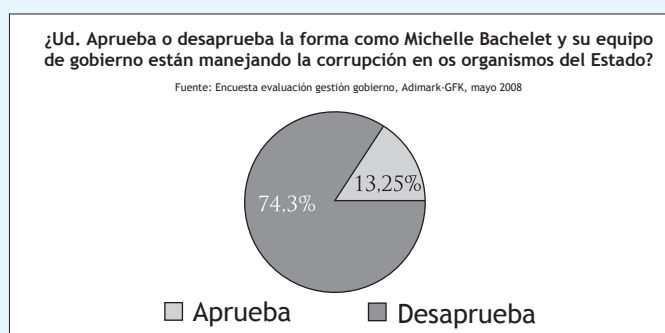
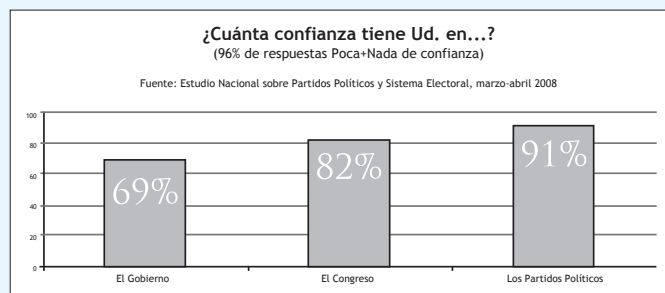
Nadie puede poner en duda que la intervención electoral, en sus más diversas variantes, es un fenómeno que genera una gran preocupación, dado su efecto directo en la sociedad y en los valores que ella busca potenciar, siendo cada vez de mayor relevancia el seguimiento, estudio y combate de este problema. En este contexto, ha ido aumentando día a día la estimación por los principios de transparencia y probidad y por la forma en que ellos son ejercidos como bases de una democracia sólida y legítima, pues ambos elementos son esenciales para la construcción de la verdad y la credibilidad de una sociedad.

Se puede considerar que el conocimiento de cada vez más hechos de intervención electoral en Chile ha sido una clara señal de la desviación que está sufriendo el país en la formación de las personas y que ha llevado a un aumento en los cuestionamientos de cómo funciona el sistema público en su conjunto. Desde la creciente manipulación de inauguraciones y entrega de beneficios sociales hasta la desviación de fondos públicos al financiamiento de campañas, son acciones que no sólo producen un daño a la imagen de los involucrados, sino que afectan a la totalidad del sistema político chileno. En este sentido, es relevante el quiebre que la intervención en las elecciones produce en las relaciones internas del país, pues sus consecuencias llevan a una pérdida de confianza entre las personas y, si no es bien enfrentada, también implica una pérdida de credibilidad y una disminución en la valoración de la verdad.

RESUMEN EJECUTIVO

La intervención electoral es la utilización abusiva de los cargos públicos y recursos fiscales para influir en el electorado o beneficiar a un candidato con el fin de mantenerse en el poder. La intervención electoral violenta el derecho de los diversos grupos y partidos políticos de ser tratados con igualdad de oportunidades frente al proceso de formación de la voluntad soberana. Es indispensable restringir a las autoridades frente a los procesos electorales para inhibir comportamientos impropios en términos de utilizar su influencia, recursos públicos, programas sociales, obras de infraestructura y la agenda legislativa, para obtener ventajas electorales.

Los niveles de desconfianza o desaprobación que hoy se constatan en las encuestas deben ser mayormente consideradas, sin perder de vista que al mismo tiempo ha crecido la preocupación de las personas por los problemas relacionados a la corrupción –siendo la intervención electoral una de sus variables-, llevando a un profundo distanciamiento y pérdida de legitimidad en la relación ciudadano-autoridad.



Tal como se ve en los gráficos, tanto el Gobierno como el Congreso y los políticos en general sufren de muy bajos niveles de confianza por parte de los encuestados, mientras que la evaluación que se entrega sobre el trabajo del actual gobierno en materia de corrupción es en extremo negativa, considerando además que los principales casos que se han conocido durante su mandato en esta área, corresponden precisamente a actos de intervención electoral.

II. ¿Por qué es imperativo legislar contra la intervención electoral?

Las elecciones son la expresión máxima de la voluntad ciudadana en un sistema democrático y la base esencial de la legitimidad de todo el sistema político y de gobierno que rige a un país. Por ello, resulta esencial proteger dichos valores, impidiendo cualquier acción o conducta que trastoque la credibilidad que las personas deben y quieren depositar en sus autoridades.

La intervención electoral no es otra cosa que la utilización abusiva de los cargos públicos y de los recursos fiscales para influir en el electorado o para beneficiar a un candidato con la

finalidad de mantenerse en el poder. En síntesis, es hacer trampa en las elecciones y, por ende, es una forma de corrupción que persigue un beneficio electoral.

Cuando un Gobierno interviene en las elecciones y dispone del Estado para favorecer su opción política, provoca nocivos efectos: distorsiona la voluntad del electorado y precluye la posibilidad de que exista alternancia en el poder, que es parte esencial de cualquier sistema democrático. La intervención que realiza un Gobierno en una contienda electoral, violenta el derecho que tienen los diversos grupos y partidos políticos que no lo respaldan de ser tratados con igualdad de oportunidades frente a los procesos de formación de la voluntad soberana.

En otras palabras, lo óptimo y el deber ser de todo sistema efectivamente democrático es garantizar que las personas puedan decidir sin presiones, sabiendo que enfrentan una campaña transparente, con igualdad de condiciones para los candidatos, ya sean independientes o miembros de partidos políticos, y donde exista la certeza de que los recursos para los subsidios, para los programas sociales, educativos, de salud, de deporte, etc. se usarán efectivamente para eso y no para pagar campañas, operadores políticos o la intervención tendenciosa de las preferencias de los electores.

III. Contexto facilitador de la intervención electoral

La fortaleza del sistema democrático de un país constituye un factor importante que evita la aparición y desarrollo de las prácticas de intervención electoral. Sin embargo, esto no basta por sí sólo para impedirlo, ya que este tipo de acciones, precisamente, se sustentan en la legitimidad y credibilidad que las personas entregan inicialmente a sus autoridades. En otras palabras, quienes ostentan un cargo público y facilitan o ejercitan la intervención electoral, se aprovechan de la confianza que los ciudadanos depositan de por sí en éste, para influir artificialmente en las preferencias de voto de los electores y favorecer la permanencia en el poder del sector político al que pertenecen.

Algunas de las principales circunstancias que promueven la intervención o trampa electoral son: **a)** La presencia de instituciones informales extremadamente perniciosas, como el clientelismo político, que se caracteriza por distribuir favores o cargos a cambio de apoyo político o electoral, al margen del interés general y de las políticas públicas; **b)** La debilidad de las instituciones formales y de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas que impiden al poder legislativo supervisar y controlar adecuadamente las decisiones y acciones del Ejecutivo, particularmente las que están relacionados con el gasto de los recursos públicos; **c)** Un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos, eficiencia y honestidad, sino sus vínculos políticos; **d)** Una legislación que entrega un amplio margen para adoptar decisiones discrecionales a los funcionarios; y **e)** La carencia de una voluntad política del gobierno para frenar las trampas electorales porque le son funcionales a su permanencia en el poder.

Si se analizan los principales casos de corrupción que se han denunciado en los últimos años en Chile, varios de ellos se relacionan directamente con acciones de intervención electoral, que, precisamente, se han visto facilitados por circunstancias como las recién señaladas¹.

IV. Propuestas: fortalecimiento democrático y de una competencia electoral transparente.

La apelación a virtudes como la probidad y la transparencia es esencial en el desarrollo del sistema democrático, en su legitimidad y en la credibilidad y confianza que las personas depositan en sus autoridades, así como en el proceso para elegirlos. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia práctica demuestra que no basta sólo con esperar que ello ocurra, sino que es necesario incentivar, por ejemplo mediante instrumentos legales y normativos, una competencia electoral legítima y en igualdad de condiciones para todos los sectores, con independencia de quien ostenta el poder central.

Es por ello que hoy resulta indispensable plantear una serie de propuestas que implican restricciones y prohibiciones precisas al comportamiento que las autoridades de Gobierno y los funcionarios de la administración pública deben guardar durante los procesos electorales. Con estas restricciones se busca inhibir comportamientos impropios entre quienes ejercen el Gobierno, que persigan aprovecharse de su ventajosa posición en términos de utilizar la influencia de sus cargos, los recursos públicos que administran, la planificación de los programas sociales y obras de infraestructura, y el manejo de la agenda legislativa, para obtener un dividendo político y electoral, apropiándose de una función de servicio al país que es financiada con recursos de todos los chilenos. En efecto, los organismos de la administración del Estado deben guardar un comportamiento estrictamente prescindente en el ámbito de la formación de la

¹ En un breve recuento, destacan las siguientes: (i) **Intervención de autoridades en campaña electoral de 2005.** El Gobierno anunció la libertad de las autoridades para apoyar una preferencia electoral siempre que no se hiciera en el horario de trabajo. Sin embargo, es un límite poco objetivo. ¿Se puede considerar que esto se cumplía cuando los ministros viajaban a regiones con recursos fiscales y terminado su “horario de trabajo” participaban en manifestaciones y actos electorales? Por su parte, el senador Camilo Escalona, luego de ser electo en la campaña del año 2005, manifestó textualmente: “*Ahora entiendo a la UDI. Sé lo que es hacer campaña con el Gobierno en contra*”. (ii) **Recolección de fondos y uso de bienes públicos.** En Junio de 2007, la Contraloría General sancionó al Director Regional de INDAP de la VIII Región, César Rodríguez, con suspensión por 30 días y con el 70% de su sueldo por enviar correos electrónicos a funcionarios de ese organismo pidiendo aportes económicos para financiar la campaña presidencial de 2005. En junio de 2008 la Contraloría General resuelve que durante la campaña de 2005 existió uso político de dependencias, funcionarios y elementos de trabajo de INDAP en la IV región. (iii) **Desviación de fondos públicos a campañas.** La Contraloría General realizó una auditoría aleatoria de 77 proyectos de Fondeporte, entregados mediante asignación directa durante el último trimestre de 2005 por Chiledeportes. Esta auditoría detectó irregularidades en la asignación de recursos a 70 proyectos, es decir, el 91% de la muestra, por más de \$400 millones. Esta auditoría dio origen al caso “Chiledeportes” que fue materia de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados y de una investigación criminal del Ministerio Público, en la cual figuran formalizados 21 imputados. En enero de 2006, se destapa el caso de los Programas de Generación de Empleo (PGE) en la V Región, por el uso de platos fiscales en la campaña presidencial y de parlamentarios de la Concertación. Este caso dio origen a una investigación criminal del Ministerio Público, habiéndose formalizado cargos contra varios funcionarios públicos y desaforado a la diputada Laura Soto, mientras el diputado Rodrigo González fue formalizado por fraude al fisco. En agosto de 2007, el Tribunal Oral de Ovalle condenó al ex gobernador de Choapa, Julio Rojas, por el delito de fraude al fisco que se configura al haber desviado más de \$25 millones para financiar la campaña electoral de la diputada Adriana Muñoz.

opinión y de la voluntad de los votantes. En ningún caso deben aprovechar el ejercicio de sus funciones para intentar influir en el electorado².

A. Sobre la publicidad y difusión de políticas y programas. No se trata de que el Gobierno no pueda publicitar los beneficios de sus programas o de promover sus resultados y logros según las definiciones de una política de comunicaciones permanente, sino de evitar que esta difusión se realice o bien se intensifique particularmente durante un período de campaña electoral como forma de influir las opiniones y percepciones del electorado. Para ello se propone:

Los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y municipalidades, no podrán financiar, contratar, realizar ni emitir ningún tipo de publicidad, ni hacer campañas o difusión de sus políticas, programas, planes o medidas, durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. Sólo se exceptúan aquellas campañas impostergables de utilidad pública necesarias para el cumplimiento de sus funciones³. En su caso, esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial. La publicidad o promoción de los programas sociales financiados con recursos públicos, particularmente de aquellos relacionados con alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo, deberá indicar de manera clara y destacada que se trata de un programa financiado con los impuestos que pagan los contribuyentes y que no es patrocinado ni promovido por ningún partido político⁴.

B. Sobre la participación política de autoridades y funcionarios públicos. Se trata de que ninguna autoridad de gobierno ni funcionario público use su posición para obtener ventajas electorales.

El cargo de ministro, intendente o jefe de servicio constituye una investidura inseparable de la persona que la ostenta y que lo sigue en todo momento y lugar, y es esa calidad la que le otorga autoridad e influencia y no el hecho de hallarse al interior de un edificio público o de circunscribirse a una determinada jornada horaria de trabajo. En consecuencia, la limitación

² Algunas de las propuestas que aquí se señalan han sido incorporadas a la discusión de dos proyectos de ley que se tramitan en el Congreso Nacional: sobre gasto electoral, boletín 4724-06, y sobre calidad de la política, boletín 4716-07 (ambos en 1º trámite constitucional en la Cámara de Diputados). Sin perjuicio de ello, es necesario señalar que muchas iniciativas tendientes a atacar la intervención electoral que se han presentado en esa instancia han caído en el más absoluto olvido, sin que se consiga el apoyo del Gobierno para su tramitación, por lo que el hecho de que hoy estén presentes en un determinado proyecto de ley no es garantía de que se vaya efectivamente a legislar sobre ello o que se hará en la forma que aquí se propone.

³ Esta propuesta va más allá del artículo 53 de la Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, que señala para el mismo tipo de entidades la obligación de no “incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan”. Norma similar fue incorporada en el DL 1.263, sobre administración financiera del Estado, por la Ley 19.896 del año 2003.

⁴ Adicionalmente podría extenderse específicamente al ámbito electoral la exigencia de probidad que los numerales 2, 4 y 5 del artículo 62 de la Ley 18.575, sobre bases general de la administración del Estado, realiza a los funcionarios públicos de manera genérica, así como las prohibiciones establecidas por las letras f), g) y h) del artículo 78 de la Ley 18.834, sobre estatuto administrativo.

de los derechos de participación política de estas autoridades y funcionarios se sustenta en su investidura⁵.

Prohibir a los ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, consejeros regionales, secretarios regionales ministeriales, alcaldes, concejales, jefes superiores de Servicios, directores y gerentes de empresas públicas, y a cualquier otro funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República, participar en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular en cualquier tiempo y lugar⁶.

C. Sobre el uso de los recursos públicos. Se trata de estimular una administración pública que cumpla a cabalidad con sus obligaciones de probidad y transparencia, y de resguardarla de la contingencia político-partidista, evitando que el gobierno use el enorme poder que le otorga administrar los recursos públicos aprobados en la ley de presupuestos para obtener dividendos electorales. Para ello se deben establecer límites específicos a la discrecionalidad en la adopción de ciertas decisiones de los funcionarios que tienen mayor influencia, particularmente de aquellos de exclusiva confianza del Presidente de la República, en la gestión y ejecución del gasto público, quienes pueden realizar actos de proselitismo o promoción de los candidatos con los que simpatizan.

El uso discrecional de recursos públicos en beneficio de quien gobierna también se nota en la práctica, muy extendida en períodos electorales, de concentrar la entrega de beneficios y la inauguración pública de obras de infraestructura en las semanas previas a la elección y en actos donde destaca la participación de los candidatos oficialistas en desmedro de los candidatos independientes y de oposición.

Las autoridades de gobierno y funcionarios públicos no podrán usar, de ninguna forma y en ningún caso, recursos públicos para financiar actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular⁷.

Estará prohibido realizar ceremonias, actos o eventos públicos para inaugurar cualquier tipo de establecimientos u obras de infraestructura financiadas con recursos públicos, o para entregar beneficios o subsidios fiscales de cualquier índole a la comunidad, durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, estas prohibiciones

⁵El Tribunal Constitucional alemán ha señalado que la influencia que implica la participación en campañas políticas de altos funcionarios de gobierno es lo que legitima que el legislador decida limitar esa participación.

⁶Una propuesta similar fue motivo de una indicación al proyecto de ley de Presupuestos de 2008, pero finalmente fue desestimada por el Tribunal Constitucional acogiendo un requerimiento de inconstitucionalidad formal presentado por varios parlamentarios, por no sujetarse a las ideas matrices de dicha iniciativa. Anteriormente, también se había planteado en el proyecto de reforma constitucional boletín 3433-07 de 2003 (archivado), proyecto de ley boletín 4376-06 de 2006 y en el proyecto de reforma constitucional boletín 4547-07 de 2006 (ambos en 1º TC en la Cámara de Diputados), en el proyecto de ley boletín 4696-06 de 2006 y en el proyecto de ley boletín 4848-06 de 2007 (ambos en 1º TC en el Senado)

⁷Esta propuesta fue recogida en una indicación a la Ley de Presupuestos de 2008, pero la idea es darle un carácter permanente extendiendo su vigencia más allá del año 2008..

se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial. No obstante, estos actos podrán realizarse privadamente y sin publicidad⁸.

Los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado y las empresas públicas y municipalidades no podrán distribuir bienes, valores ni beneficios a la población durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal⁹. En su caso, estas restricciones se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial.

D. Sobre las candidaturas. Se intenta evitar que alguien que desempeña un cargo relevante a nivel nacional, regional o local, utilice o se sirva de esa plataforma para una posterior candidatura.

Esta es una materia que está restringida en la Constitución para determinados cargos. Sin embargo, existen una serie de rangos que no están comprendidos y que debieran ser considerados para evitar que se utilicen los beneficios y ventajas de un cargo público para influir la voluntad electoral de los ciudadanos.

Los candidatos a elección popular, desde el momento de su inscripción como tales en el Registro Electoral, no podrán usar la imagen, símbolos o consignas del gobierno en ejercicio en su campaña electoral.

Ampliar la prohibición del artículo 57 de la Constitución que impide que diversas autoridades puedan postular a cargos de elección popular, extendiéndola a los secretarios regionales ministeriales, jefes superiores de servicio (por ejemplo, al director del Servicio Electoral), a los administradores, miembros del directorio y gerentes de empresas públicas¹⁰.

E. Sobre las restricciones de orden legislativo. Se ha desarrollado una verdadera política de estrategias en el uso de las urgencias legislativas para los proyectos de ley, de tal modo que el gobierno obliga a los diputados y senadores a someterse a votaciones aceleradas de ciertos proyectos que le conviene se despachen para su imagen y para cumplir una que otra promesa de campaña pendiente¹¹.

La idea que se propone es moderar la discrecionalidad política de esta herramienta, impidiendo que el Ejecutivo haga uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección. Adicionalmente, se propone prohibir la presentación y tramitación de

⁸ Una propuesta similar, pero acotada a los “actos oficiales” en los 30 días previos a una elección, fue incorporada en el proyecto de ley boletín 4112-06 de 2006 (en 1º TC en la Cámara de Diputados)

⁹ Podrían exceptuarse las compras referentes a defensa y seguridad nacional, y las que deban realizarse con objeto de un estado de excepción constitucional.

¹⁰ Esta propuesta fue planteada en el proyecto de ley boletín 4218-07 de 2006 (en 1º TC en el Senado).

¹¹ En efecto, las Reformas Laborales y el Sistema Binominal fueron temas que se impusieron en la discusión legislativa en plenas campañas electorales de 1999 y 2005 respectivamente. Es decir, fueron usados para presionar a la oposición y ponerla en una posición incómoda donde no importaban los buenos argumentos técnicos que pudieran esgrimirse.

reformas constitucionales dentro del período previo a las elecciones, colocándose en una posición intermedia entre la idea de vacancia o reposo legislativo que considera el sistema francés y la aprobación por dos legislaturas distintas que establece el sistema norteamericano, de modo tal de descontaminar el proceso de reforma constitucional de los avatares propios de una contienda electoral.

Restringir el uso de las urgencias de los proyectos de ley, entregando a la Cámara respectiva la calificación de las urgencias propuestas por el Ejecutivo y prohibiendo que éste las plantee durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, estas restricciones se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial¹².

Prohibir la presentación y tramitación de proyectos de reforma constitucional dentro de los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial¹³.

F. Sobre la profesionalización del servicio público. Aunque el estatuto administrativo consideraba el principio de probidad administrativa desde antigua data, los esfuerzos normativos consagrados principalmente en la Ley 19.653, que además de precisar que la probidad “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”, agregó una serie de obligaciones, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades funcionarias, así como la consagración constitucional de los principios de transparencia y probidad en el artículo 8 de la Constitución, dan cuenta de la necesidad urgente de alejar el servicio público de cualquier manipulación de orden político electoral.

Otro paso en ese sentido lo fue la Ley 19.882 de 2003, sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, que buscaba profesionalizar la administración de un gran número de servicios y reparticiones públicas. Sin embargo, se ha avanzado lentamente, particularmente en el tercer nivel jerárquico donde no existe ninguna razón para que los funcionarios de ese nivel no sean seleccionados a través de concursos de mérito.

¹² La idea de restringir el uso de las urgencias en época de campaña electoral fue planteada originalmente por la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública en el año 2003. Luego fue incluida en diversos proyectos similares que modificaban el sistema de uso de urgencias, boletines 3483-07 de 2004, 4083-07, 4089-07 y 4109-07 del 2006 (todos en 1° TC en la Cámara de Diputados). Posteriormente, pero colocando el énfasis sólo en la calificación de las urgencias, esta propuesta fue incluida en el proyecto de ley boletín 4218-07 de 2006 (en 1° TC en el Senado) y en el proyecto de reforma constitucional boletín 4716-07 de 2006 (en 1° TC en la Cámara de Diputados).

¹³ Esta propuesta también está recogida parcialmente en el proyecto de reforma constitucional 4716-07, aunque restringida sólo a la posibilidad de tramitar una reforma constitucional. Existe una prohibición similar en la Constitución francesa que considera un período desde el ingreso de una norma orgánico constitucional durante el cual ésta no pueden ser conocida por la cámara respectiva.

Aplicar el Sistema de Alta Dirección Pública en todos los servicios públicos y extenderlo hasta el tercer nivel jerárquico, incluyendo a los directores, jefes o coordinadores de programas sociales. Sólo podrán excepcionarse las Subsecretarías, la Presidencia de la República y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal¹⁴.

V. Conclusión

La deficiente evaluación de las instituciones políticas en distintos estudios de opinión, la creciente desconfianza que tienen las personas hacia las autoridades y la mayor importancia que dan a la corrupción como un problema de alta preocupación y que se ha enfrentado deficientemente, son factores que evidencian la necesidad de hacer frente a la intervención electoral. Este es un problema presente en nuestro país que requiere ser tratado con urgencia y seriedad tanto a nivel administrativo como legislativo, pues las acciones que implican la intervención electoral socavan la confianza y valoración de la verdad en el sistema público y debilitan fuertemente la relación ciudadano-autoridad. Es por ello que debe apuntarse a instaurar no una o dos normas generales, sino que establecer un verdadero estatuto de garantías electorales que asegure una competencia política transparente, legítima, informada y en igualdad de condiciones para todos los actores.

¹⁴ Esta propuesta, aunque más restringida en los servicios a los que se aplica, está recogida en el proyecto de ley boletín 4817-05 de 2007.