

José Francisco García G.*

Marcelo Brunet B.**

Aumentando los estándares democráticos del proceso político chileno: reformas pendientes en materia de fiscalización política, intervención electoral del gobierno y garantías electorales

“Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno si no el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres y para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados, y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”.

El Federalista No.51¹

** Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master y Doctor en Derecho de la Universidad de Chicago. Investigador de Libertad y Desarrollo.*

*** Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

1. Introducción

Para el mundo político, la Ley No. 20.050 fue un “paquete” de reformas constitucionales que tenía por objeto fundamental aumentar los estándares democráticos de nuestra Carta Fundamental mediante la reforma de diversas instituciones, una suerte de puesta al día respecto de las exigencias de los sistemas constitucionales comparados más avanzados.

Los autores agradecen los aportes realizados a este trabajo por Rodrigo Delaveau S., Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Hamilton y otros (2001) pp. 220-21

Con todo, cualquier “paquete” de reformas legislativas es fruto de una negociación dada, bajo un momento histórico preciso y escenarios políticos dinámicos que reflejan el poder relativo de las partes negociadoras (coaliciones políticas). Así las cosas, creemos que en dicha negociación se omitió el perfeccionamiento de tres aspectos fundamentales del proceso político chileno, y que están vinculados no tan sólo con la eliminación de asimetrías profundas en la competencia política, sino la forma en que nuestra institucionalidad está abordando el juego de equilibrio entre los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo).

En este sentido, el presente documento tiene por objeto analizar reformas constitucionales (y legales) que dicen relación con: (i) las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados; (ii) la regulación del rol que debe cumplir el Gobierno de turno en los procesos electorales; y (iii) el establecimiento de un verdadero Estatuto de Garantías Electorales.

2. Nuevas atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de diputados: problemas y propuestas de reforma

La fiscalización² de las instituciones públicas es indispensable para el buen funcionamiento de la democracia y de un Estado de Derecho con separación de poderes y la soberanía radicada en las personas.

El modelo bicameral parlamentario establecido en la Constitución de 1980 está sostenido sobre la existencia de dos corporaciones –la Cámara de Diputados y el Senado– con integración distinta que efectúen labores diversas.³ De este modo, a la Cámara le corresponde por excelencia el rol político de la fiscalización de los actos del gobierno.⁴ Tal atribución, exclusiva, excluyente y autónoma, que le da –en conjunto con la de iniciar el Juicio Político– el carácter a dicha Corporación de “Cámara Políti-

² Según el Diccionario de la Real Academia Española, “Críticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”. Vigésimo segunda edición. Ella es, a nuestro juicio, la consecuencia del principio general de probidad y transparencia administrativa, consistente en que los actos del Estado son públicos salvo norma expresa en contra.

³ Por razones de espacio no abarcaremos en este estudio la supresión de los senadores institucionales o designados, como tampoco a los vitalicios, situación con la que la conformación de ambas cámaras queda sujeta a diferencias sólo en cuanto al tamaño de las circunscripciones y de los distritos.

⁴ El mismo artículo 53 de la Constitución zanjó la discusión acerca de la capacidad del Senado, expresando que “El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización”. Dicha Corporación sostenía que “tiene el derecho de inquirir toda clase de antecedentes y solicitar el envío de documentos que estime necesarios para el mejor ejercicio de sus facultades” (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, 19 de julio de 1945, boletín 12.651), lo que en palabras de Jaime Guzmán E. significó una distorsión de funciones, pues “las invadió (las facultades fiscalizadoras) en forma sostenida, distorsión que comenzó al incluirse en su Reglamento interno la Hora de Incidentes.” Guzmán Errázuriz, Jaime (1979), Pág. 70.

ca”.⁵ Es esta materia la que ha sido objeto de análisis y modificaciones en las reformas constitucionales recientemente aprobadas en ley N° 20.050.

Metodológicamente nos parece conveniente agrupar dichas facultades en cuatro grupos, a saber:

a. Facultad de adoptar acuerdos y solicitar antecedentes al Gobierno

La primera de las atribuciones que contempla la fiscalización consiste en la facultad de la Cámara para “Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”, norma en esencia semejante a la contemplada con anterioridad a la Reforma, y que es de igual tenor que la norma contemplada en la Constitución de 1925, conservando la modificación que el Constituyente de 1980 efectuó en la materia: limitar el plazo de respuesta al de 30 días.⁶

Una primera observación al respecto hace referencia al quórum: se conserva la exigencia del voto de la mayoría de los diputados presentes. Parece juicioso que tal mayoría se mantenga si se sigue el sentido de los “acuerdos y observaciones” que la doctrina ha entendido.⁷

Se mantiene respecto del texto original de 1980 y de la de 1925 la referencia a que “En ningún caso los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado”, situación que se condice con la existencia de un régimen presidencial y no parlamentario, tema de la mayor importancia, pues su conservación supone la confirmación del constituyente derivado del presidencialismo que ha caracterizado a la Carta de 1980.⁸

⁵ Debemos destacar, para efectos de claridad, que al no efectuarse distinción en la Carta Fundamental, dicha atribución fiscalizadora tiene una doble connotación: en palabras de Bertelsen, señaladas en la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, la fiscalización política “...determinar o criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas que una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención traen consigo, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo.” La segunda, jurídica, apunta a criticar “la corrección jurídica de una actuación, bien sea porque el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos.” Bertelsen Repetto, Raúl. En Actas Oficiales de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución. Sesión 341, Pág. 2057.

⁶ Era frecuente con la vigencia de la Carta de 1925 que los informantes eludieran su deber, pues al no existir plazo no existía deber de exigibilidad por parte de la autoridad requerida. Por ello es que Ortúzar propuso en la CENC que el Gobierno se obligue a responder dentro de plazo, “...y si no lo hace incurre en una infracción de la ley, lo que daría lugar a una acusación constitucional o juicio político por infracciones de tipo político.” Ortúzar, Enrique. En Actas Oficiales de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución. Sesión 341, Pág. 2056.

⁷ Por todos, Silva Bascuñán señala que el sentido final de dichos acuerdos no es la inspiración política, sino la fiscalización jurídica, en los términos referidos en Bertelsen, Op. Cit. Los acuerdos estarán, pues, destinados a exigir cuenta del Gobierno cuando “la acción gubernativa está violando el ordenamiento institucional”. Silva Bascuñán (2000), Págs. 120-121.

⁸ Cabe señalar, pues, que a este respecto no hay mayores modificaciones entre el texto reformado y el nuevo.

b. Facultad de solicitar determinados antecedentes al Gobierno con plazo fatal de entrega

La segunda facultad fiscalizadora consiste en la conservación de una potestad que los parlamentarios ya poseían. Señala el artículo 52 n° 1 que “Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda.”

Si bien en esencia la potestad de recabar dichos antecedentes se encontraba en el texto original de la Carta de 1980, lo novedoso de este texto está entregado en la obligación de respuesta por parte del Ejecutivo, el que responderá “dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior”, esto es 30 días corridos.⁹

Se sigue de este modo el modelo contemplado para la atribución de adopción de acuerdos u observaciones, y se derivan de ellas sus consecuencias, dentro de la que consideramos más importante está que, a nuestro juicio, el incumplimiento de dicho plazo acarrearía al Ministro de Estado y al Presidente de la República responsabilidad constitucional—haciéndolos susceptibles de acusación constitucional- y administrativa, en los casos que fuere procedente.

c. Facultad de interpelar a un Ministro de Estado

El enmendado texto constitucional hace expresamente obligatorio el deber de los ministros de Estado de concurrir cuando sea citado por la Cámara de Diputados o por el Senado. Dicha facultad emana para ambas Corporaciones del artículo 37, que inserta en la Carta el siguiente inciso segundo, nuevo: “los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar.”

En el caso de la Cámara, en virtud del artículo 52, se añade una nueva variante al ejercicio de esta atribución de la Cámara, cual es la de interpelación de los Ministros de Estado.¹⁰ Al efecto, se establece que para fiscalizar los actos del Gobierno la Cámara de Diputados podrá citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio

⁹ Mensaje del Presidente Frei Ruiz-Tagle, 26 de octubre de 1995, N° 90-332. El texto del Mensaje Presidencial señala a este respecto su esperanza en que esta modificación tienda “...a garantizar la oportuna respuesta a las peticiones de antecedentes que hagan los diputados. Una mayor certeza en cuanto a la entrega de la información solicitada impactará positivamente en la labor fiscalizadora y propiamente legislativa de los parlamentarios.”

¹⁰ Frei Ruiz-Tagle, (1995) p. 332. Según se señala en el mensaje, el objeto de la reforma “apunta a institucionalizar un mecanismo de diálogo más directo entre la Cámara de Diputados y las autoridades ministeriales, a fin de que éstos puedan verse sometidos a la obligación de informar directa y personalmente ante aquella acerca de asuntos específicos de sus carteras que puedan servir de antecedente para el ejercicio de la función fiscalizadora por parte de la Cámara Baja.”

de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.¹¹

El valor de la interpelación supone dos obligaciones: una, la carga de concurrencia del Ministro a la sesión citada, y otra, la obligación de éste a responder las preguntas de las que sea objeto¹². Sin embargo, no debe olvidarse que para esta particular forma de interpelación de un régimen presidencialista, debe esta norma relacionarse con el inciso final de la letra a) del Art. 52 n° 1 analizada precedentemente, en el sentido de que “En ningún caso los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado”, complementariamente con que (Art. 33) “Los ministros de Estado son los colaboradores directos del Presidente de la República” y que, por tanto, son funcionarios de la exclusiva confianza de este y seguirán en ellos mientras no la pierdan. De este modo, parece más propio referirnos a ella como “interpelación impropia”¹³⁻¹⁴, pues no corresponde a lo que se observa en la institución clásica de la interpelación parlamentaria.¹⁵

Finalmente, cabe señalar que la Cámara no podrá convocar a un mismo Ministro más de tres veces dentro de un año calendario, salvo que lo acuerden los dos tercios de los diputados en ejercicio.

¹¹ A la fecha de esta ponencia, las oportunidades en las que se hubo de interpelar a Ministros de Estado no produjeron mayores efectos políticos. La primera de ellas se efectuó al Ministro de Educación y se produjo a raíz de la crisis producida por los estudiantes secundarios. La segunda consistió en la interpelación a la Ministra de Salud por el estado de su cartera. En ambos casos los correspondientes Ministros no respondieron directamente muchas de las preguntas efectuadas por sus interlocutores, produciéndose en los hechos un verdadero “diálogo de sordos”.

¹² La sanción al incumplimiento de las obligaciones señaladas constituye incurrir en causal de juicio político por (Art. 48 n° 2 letra b) “infringir la Constitución o las Leyes”.

¹³ De este modo, nuestro modelo de interpelación se asemeja al de la Carta Constitucional de Perú (Artículo 130) “Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. (...) la interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. (...) El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo”, y México (Artículo 93) “Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.”

¹⁴ Como observa Silva Bascuñán, lo propio de las interpelaciones en los regímenes parlamentarios es que ellas “pueden conducir a las mociones de censura, que, de aprobarse, abren la alternativa del cambio del equipo gubernativo o de disolución al menos de la cámara tenida como política para consultar a la Ciudadanía.” Silva Bascuñán (2000), pág. 101.

¹⁵ En América Latina existe el caso de la Constitución de Argentina, cuyo Artículo 101 prescribe que “El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.”

d. Facultad de crear comisiones especiales investigadoras

Las comisiones especiales investigadoras, de cuya constitucionalidad cabían dudas antes de la reforma en comento, son contempladas como una institución constitucional a contar de la vigencia de la ley 20.050.

Si bien el Reglamento de la Cámara consideraba la figura de “comisiones investigadoras”, ni siquiera la Ley 18.918 del Congreso Nacional contemplaba dicha institución. Su constitucionalidad fue observada por expertos como Enrique NAVARRO BELTRÁN¹⁶ y José Luis CEA EGAÑA¹⁷. Para el primero, dicha práctica es abiertamente inconstitucional, por cuanto tales comités “violan principios elementales resguardados en la Carta Fundamental”, como la debida sujeción de la autoridad a la legalidad, excederían las facultades otorgadas por la Carta al Congreso, instauraría comisiones especiales y alteraría la prohibición del Parlamento de asumir funciones jurisdiccionales.¹⁸⁻¹⁹

De conformidad con lo señalado en el Artículo 297 del Reglamento, las Comisiones Investigadoras tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aun por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos.

Con el texto vigente, la Cámara, ante la presencia de eventuales irregularidades que ameriten ser investigadas por una comisión, tendrá dos alternativas: una, formar una comisión investigadora; la otra, encomendar a una comisión permanente obtener o reunir información sobre determinados actos del Gobierno o de la Administración del Estado, tomando en cuenta para ello la especialidad de cada una de ellas.

A nuestro juicio, si bien es plausible la enmienda constitucional, en cuanto soluciona el problema de una institución legitimada por la comunidad que operaba casi de facto, no modificó lo verdaderamente importante en la materia: la capacidad y utilidad

¹⁶ Navarro Beltrán (1991), Págs. 84 y ss. y Navarro Beltrán (1992), pág. 201 y ss.

¹⁷ Cea Egaña, (1993), pág. 12.

¹⁸ En la tesis contraria, por todos, Carlos Andrade planteaba a raíz de la Carta de 1925 que su constitucionalidad “arranca de la facultad reglamentaria que permite a la Corporación nombrar comisiones especiales”. Andrade Geywitz, (1971), Pág. 382.

¹⁹ Sin perjuicio de estas posturas, lo cierto es que a lo largo de la historia constitucional chilena son numerosas las comisiones investigadoras constituidas con el fin de fiscalizar actos del gobierno. Desde la plena vigencia de la Carta de 1980 se han constituido 67 comisiones investigadoras; considerando un lapso de catorce años se trata de un poco menos de cinco comisiones por cada año. Se han constituido algunas para temas tan amplios como la pobreza en Chile y temas tan específicos como la calidad del agua potable en Arica.

de dichas comisiones.²⁰ Ya en la vigencia de la Constitución de 1925 las voces eran críticas a este respecto.²¹

Constituye en este sentido un avance importante la facultad de citar obligadamente a funcionarios públicos, dentro de los cuales los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. Este era, a no dudarlo, uno de los principales escollos contenidos en la Carta del '25 y en la versión no enmendada de la de 1980 para el éxito de dichas comisiones.

A la luz de lo ya señalado, la respuesta a cómo resolver los problemas institucionales que impiden un adecuado control a las autoridades gubernativas no se encuentra totalmente satisfecha con estas necesarias pero insuficientes reformas:

- a) Deber de mera respuesta sin control de mérito.²² Una prudente alternativa podría consistir en que, como se anticipó a raíz de las comisiones investigadoras de la Cámara, la tercera parte de los miembros de la Cámara representen a la autoridad el demérito de la información entregada, con la posibilidad de, al tercer incumplimiento, verse facultados para requerir al órgano competente —v.gr. el Tribunal Constitucional— el estudio de los antecedentes y la eventual sanción al funcionario negligente, la cual pueda eventualmente incluir incluso su destitución.
- b) Regulación de las facultades fiscalizadoras y las atribuciones con otros organismos,²³ tales como la Contraloría General de la República, la competencia de los Tribunales y la del Ministerio Público²⁴.

²⁰ Las opiniones respecto de la utilidad de las mismas varían dependiendo del grado de cercanía o lejanía con el Gobierno. Así, Pablo Longueira (UDI) ha señalado a su respecto que, “cuando hay irregularidades y son crecientes, hay más comisiones”. El ministro Secretario General de Gobierno, Osvaldo Puccio, declaró que “a nosotros nos parece un exceso de comisiones”. El diputado Jorge Burgos (DC) afirma que “hay una comisionitis en este momento (...) Si van a hacer comisiones sin razón, todos los días por todo, va a terminar degradándose la facultad fiscalizadora de la Cámara”. Carlos Cantero, (RN) aseveró que “las comisiones investigadoras fueron un fiasco (...) Creo que se está mandando un punto de quiebre en lo que ha sido el rol y la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados y creo que esto es positivo”. (fuente: Teletrece, 21/7/2005)

²¹ Andrade señalaba que “se ha criticado mucho estas Comisiones Investigadoras, pues se dice que ellas obedecen a un plan de sensacionalismo y que su labor es inútil”, siendo el referido autor partidario de ellas pues ellas no solo investigarían irregularidades sino proponen medidas que solucionen los hechos que motivaron su constitución. Finalmente, agrega que “nada se saca con poner obstáculos a una investigación”. Andrade (1971), pág. 382-383.

²² Un problema grave al fiscalizar consiste en la entrega por parte del órgano fiscalizado de respuestas equívocas, contradictorias y confusas. O en ocasiones, éste cumple formalmente con su deber de entregar la debida información haciendo llegar a un sinnfin de información, la que en forma abultada confunde al investigador, impidiéndole cumplir con su rol debido.

²³ Resulta frecuente que los parlamentarios argumenten, especialmente los proclives al gobierno, que carecen de facultades de fiscalizar materias que son propias de la competencia de los Tribunales de Justicia o de otros mecanismos de control constitucional, debido a las limitaciones establecidas en la propia Carta (v.gr. artículo 73, que señala que la atribución de conocer de tales hechos es propia y excluyente del Poder Judicial)

²⁴ Podría ser clarificadora la forma como, a este respecto, la Constitución de Paraguay resolvió el problema: el artículo 119 incisos 4º y 5º de la Carta de Paraguay señala que “La actividad de las comisiones investigadoras

- c) Fiscalización a organismos autónomos y descentralizados²⁵. La Contraloría General de la República, a través de su reiterada jurisprudencia administrativa²⁶, ha sido enfática en señalar que es a ella a la que corresponde determinar, entre otros aspectos, si el organismo requerido es de aquellos que se encuentran afectos a dicho deber. Esto es, si integran la Administración del Estado, que es, precisamente, el ámbito de aplicación que fijan los preceptos mencionados. Y ha dictaminado que todos estos organismos están obligados a proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados por las Cámaras o sus organismos internos, aun cuando no les sean aplicables las normas generales o especiales relativas al sector público.

Los dictámenes del Órgano Contralor denotan que la circunstancia de que los organismos autónomos de rango constitucional queden sujetos a regímenes jurídicos especiales en nada afecta la naturaleza de los mismos, definida por preceptos constitucionales. Su autonomía no es, en modo alguno, inconciliable con la circunstancia de que ellos integren la Administración del Estado.²⁷

3. Intervención electoral y estatuto de garantías electorales

Uno de los problemas centrales de las campañas electorales chilenas posteriores al retorno de la democracia en 1990, ha sido la creciente intervención del Gobierno en dichos eventos²⁸. Ello cobra particular importancia en un país donde el poder político

no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta constitución, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria.”

²⁵ Es sabido que el Banco Central, las Municipalidades, las empresas públicas creadas por ley, como es el caso del Banco del Estado de Chile, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) o Televisión Nacional de Chile, han sido renuentes en cumplir su obligación de proporcionar los antecedentes requeridos por la Cámara de Diputados o sus organismos internos.

²⁶ Entre otros, los dictámenes 27.729, de 18 de noviembre de 1991; 3.529, de 7 de febrero de 1992; 28.091, de 13 de noviembre de 1992; 26.088, de 1 de octubre de 1993; 26.635, de 7 de octubre de 1993; 27.951, de 19 de octubre de 1993; 3456, de 28 de enero de 1994; 28.226, de 16 de agosto de 1994; 12.563, de 25 de abril de 1995, y 1, de 4 de enero de 1999.

²⁷ No obstante encontrarnos convencidos de aquello, pensamos que una enmienda a la Carta Fundamental podría contener, como lo señala el Art. 92° de la Constitución de Croacia, que “las cámaras pueden constituir comisiones investigadoras para toda cuestión de interés público”, sincerando de este modo el fin fiscalizador e impidiendo totalmente la posibilidad de excusa al momento de ser citado para ante ellas.

²⁸ Entre los mecanismos a través de los cuales el Gobierno interviene a favor de sus candidatos (candidatos oficialistas) se pueden considerar: (i) las giras del Presidente de la República, ministros y otras autoridades en épocas de campaña (sobre todo cuando se centran consistentemente en distritos o lugares donde la coalición de gobierno puede perder la posibilidad de doblar o se perciban mayores probabilidades de duplicar); (ii) el proceso de ejecución del gasto público, el que puede ser acelerado o activado en los períodos electorales, a través de nuevas inauguraciones y eventos ad hoc; como asimismo cuestiones relativas a la estructura de presupuesto del gobierno, la cual permite un manejo importante de recursos a través de los gastos en bienes y servicios de consumo o los gastos reservados; (iii) la existencia de medios de comunicación de naturaleza pública. En este sentido, TVN ha sido objeto permanentemente de cuestionamientos respecto de la imparcialidad con la que trata a las diferentes coaliciones (otorgando una cobertura mayor al gobierno) al igual como se aprecia en materia de prensa escrita con el diario La Nación; (iii) en un escenario en que la política mantiene relaciones estrechas con la actividad pública, particularmente

se encuentra fuertemente concentrado como consecuencia del régimen de gobierno presidencialista –asentado en la tradición jurídico-política del país, reforzada en la Constitución Política de 1980- y dado el importante tamaño y rol que ocupa el Estado en nuestra sociedad²⁹.

3.1 Diversos Aspectos de la Intervención Electoral

El intervencionismo electoral en sus diversas formas es un efecto natural de un sistema político que entre otras cuestiones presenta rasgos de clientelismo político³⁰, relación causal que hasta antes de la Ley 19.882 (2003) –Sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, buscando profesionalizar la administración de un gran número de servicios y reparticiones públicas- y en menor medida la Ley 19.884 –Sobre Transparencia, Límite y Control al Gasto Electoral- se potenciaba, al transformarse los cargos públicos en un verdadero botín para el vencedor de las contiendas electorales³¹. Esto, junto a una

cuando autoridades que detentan cargos públicos de alta notoriedad pueden presentar candidaturas a cargos electos, se produce otra asimetría adicional, la que ciertamente afecta la competencia política; (iv) la utilización política de la actividad legislativa: el uso de las urgencias y retiros de urgencias; proyectos en hibernación que resucitan, sorpresas legislativas parlamentarias; en definitiva, estas actividades deforman el importante proceso de formación de la ley; (v) programas públicos (vgr. generación de empleos, deportivos, promoción de sectores agrícolas, etc.) financiados con recursos del Estado, donde se han detectado irregularidades tales como contratos entregados sin licitación pública, contratistas sin idoneidad profesional, trabajos que no se realizaron, etc.; (vi) descuentos por planilla a los funcionarios públicos inferiores realizados por los jefes de servicios públicos; y (vii) la máquina publicitaria que puede desarrollar el Estado en períodos electorales. Un ejemplo son las obras y proyectos estatales que se inauguran en período electoral (aunque al poco tiempo demuestran improvisación y mala ejecución) o publicitar a través de spots radiales o televisivos –pagados por todos los chilenos- sus diferentes logros y campañas de ministerios o instituciones, al margen de la franja oficial.

²⁹ El tamaño del Estado en Chile es discusión permanente en el mundo académico. Si se analiza desde el punto de vista de la discusión de la Ley de Presupuesto 2007, se obtiene que el gasto público sobre el Producto Interno Bruto llega al 23%. No obstante, esto sería una estimación conservadora en la medida en que no se considera a las empresas públicas.

³⁰ Con todo, este es un proceso que no es exclusivo de Chile. En muchos países existen facciones y partidos políticos contruidos alrededor de la repartición de los cargos públicos ejecutores, es decir, en ellos la afinidad partidaria se extiende bastante más allá de los cargos que diseñan las políticas. En esa visión, cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales mediante la extracción forzada de rentas a los proveedores y contratistas del Estado, mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras, y la exigencia de aportes a los funcionarios del Estado, en un esquema calificado como “intervención electoral oficialista”. Una sustitución de los directivos ejecutivos que son de confianza política por otros elegidos por mérito significaría una reestructuración para los partidos que sigan esa lógica, pues los obligaría a recurrir a estrategias más modernas de obtención de apoyo político. Valdés (2002b), p. 358.

³¹ El número de puestos públicos de planta que eran de “exclusiva confianza”, es decir, de libre despido y designación y por tanto de confianza política, alcanzaba en 1999 a 3.060 en el Estado central chileno. De ellos no más de 500 pertenecían al nivel de diseño de políticas, y unos 2.500 eran ejecutores, es decir, Jefes de Servicios y directivos de segundo nivel en los servicios públicos (Rajevic et al. 2000). Según otras fuentes, habría 8.392 personas en puestos “directivos”, lo que se explica en parte por incluir aquellos directivos que no están en la planta. Además, existían unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a \$6 millones al año (cifra para 1999), una cifra indeterminada de asesores de exclusiva confianza de los intendentes y una cifra desconocida de asesores y directivos con contratos de corto plazo renovados indefinidamente (“a contrata”). (Cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, en Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999, publicado por la Dirección de Presupuestos, marzo 2000, p. 130). Estas cifras se refieren exclusivamente a los directivos civiles, y por tanto, no consideran a los 120 mil funcionarios civiles del Estado central de jerarquía media y baja que también pueden estar a contrata. La cifra de 120 mil no considera a los municipios, ni a las empresas del Estado, ni a las Fuerzas

institucionalidad débil en materia de restricciones y prohibiciones de intervencionismo del Gobierno, genera los incentivos para que la coalición de turno en el poder, utilice el aparato público en beneficio propio para conservar el estado de cosas existentes³².

A lo anterior se debe sumar la falta de una institucionalidad sólida que entregue herramientas y mecanismos potentes de fiscalización política a la oposición de turno; la consagración fáctica de las normas constitucionales y legales sobre probidad y transparencia –junto a la falta de un acceso eficaz y simple a la información de los organismos públicos–; y, el que en la práctica no se ha cumplido uno de los elementos centrales para el fortalecimiento de una democracia liberal competitiva: la existencia de alternancia en el poder.

El intervencionismo electoral no sólo daña la democracia, en la medida en que contribuye a generar importantes asimetrías en materia de competencia electoral³³; sino que en el largo plazo, el statu quo puede redundar en aumentos en los niveles de corrupción, tanto desde el punto de vista de la percepción (subjetiva) como del número de casos (objetiva)³⁴, cuestión que daña la institucionalidad y la confianza de las personas en sus autoridades, proceso que ya está en marcha según se observa en diversas encuestas de opinión pública³⁵.

3.2 ¿Cómo abordarlo? Avances y Propuestas de Reformas

No es difícil encontrarnos en el mediano plazo con un escenario político en que la regulación de la intervención electoral sea analogable a la descrita por Ackerman y Ayres (2002) respecto del financiamiento de la política. Así, el proceso de restricción al intervencionismo estaría dado por un proceso de tres fases: Fase Uno: Los parlamentarios establecen diversas restricciones y prohibiciones en respuesta al disgusto popular sobre el intervencionismo electoral del Gobierno en política; Fase Dos: Los funcionarios de Gobierno (y operadores políticos) encuentran los vacíos legales (o

Armadas y de Orden, ni a los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso ni de otras entidades autónomas. En suma el marco legal vigente entrega(ba) demasiada discrecionalidad a la coalición de gobierno para nombrar altos directivos, pues admite que algún gobierno opte por priorizar en exceso la afinidad partidista por sobre el profesionalismo". Valdés (2002b), pp. 358-59.

³² El clientelismo exige acceso a empleos para la coalición gobernante y la capacidad para distribuir fondos estatales. Por ello, el partido clientelista podría oponerse a reformar el Estado. Rehren (2002), p. 132.

³³ El uso indirecto de los recursos del Estado por parte de la coalición de gobierno distorsiona la competencia política. La coalición gobernante dispone de financiamiento o recursos preferenciales, que no están disponibles para la oposición. Esta ventaja para el titular reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía. Valdés (2002b) p. 369.

³⁴ Existe una interesante discusión metodológica respecto de cuál es la mejor manera de medir la corrupción. Para una síntesis de diversos aspectos vinculados a esta discusión ver Von Baer y Mazo (2005).

³⁵ Ver por ejemplo CEP (2002), Latinobarómetro (2003), CERC (2005), Libertad y Desarrollo (2005) y Capítulo Chileno de Transparencia Internacional (2006).

no) para diseñar mecanismos para seguir interviniendo; Fase Tres: los reformadores movilizan otra oleada de disgusto popular, y volvemos a la Fase Uno³⁶.

Para hacerse cargo de la intervención electoral y con el objeto de fortalecer la democracia y mitigar las asimetrías que se generan en materia de competencia electoral, existen diversas dimensiones de reforma que deben ser implementadas. En algunas materias, existen modificaciones ya implementadas o en curso, sin embargo, en otras áreas, nuestra institucionalidad está atrasada, y algunas de las reformas que esta necesita, pudieron haber sido incorporadas en el “paquete” de reformas constitucionales consensuadas entre los diversos sectores políticos y aprobadas en 2005.

3.2.1 *Los avances.*

a) Reforma al Estado y Financiamiento de la Política.

La Ley 19.882 sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, se estima redujo el cuoteo político en los altos puestos directivos del Estado, desde unos 3.500 a unos 1.900 cargos³⁷. Por su parte, la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control al Gasto Electoral³⁸ junto con regular el financiamiento de la política –principalmente en lo relativo a las campañas electorales-, establece algunas restricciones y prohibiciones a los órganos públicos y a las empresas que se relacionen con el Estado, cuestiones que serán analizadas más adelante.

b) Transparencia y acceso a la información pública.

El nuevo artículo 8° de la Constitución, a través de la Ley No. 20.050 de septiembre de 2005, dio rango constitucional a los principios de probidad y publicidad en la actuación de los órganos públicos, ampliando el concepto de información pública desde los actos administrativos de la Administración Pública, a los actos y resoluciones de todos los órganos del Estado; corrigiendo de paso la escasa influencia efectiva –o el mal uso que hizo la administración de los mecanismos de secreto y reserva- que tuvieron las reformas introducidas por la Ley de Probidad de 1999³⁹ a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley No. 18.575). Asimismo, la nueva normativa exige que el secreto o reserva sea establecido por una ley de quórum calificado y sólo para los casos contemplados en la Constitución⁴⁰.

³⁶ En el original, respecto de la regulación del financiamiento (privado) de la política: “Fase Uno: Los parlamentarios establecen diversas restricciones y prohibiciones en respuesta al disgusto popular sobre el gran rol de las grandes sumas de dinero en política; Fase Dos: Los grandes aportantes encuentran los vacíos legales para diseñar mecanismos para seguir entregando grandes sumas de dinero; Fase Tres: los reformadores movilizan otra oleada de disgusto popular, y volvemos a la Fase Uno”. Ackerman y Ayres (2002) p. 8.

³⁷ Valdés (2003).

³⁸ Ley 19.884 “Sobre Transparencia, Límite y Control al Gasto Electoral”, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2003.

³⁹ Ley sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado, publicada el 14 de diciembre de 1999.

⁴⁰ Lo que supone la derogación tácita del Decreto Supremo N°26 –que fue abolido de manera oficial en enero de 2006 por el Decreto Supremo No. 134 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

c) Prohibiciones y restricciones expresas.

La Ley de Bases de la Administración del Estado incluye normas de probidad funcionaria que separan al menos parcialmente la actividad laboral de los funcionarios públicos, de su participación en la competencia política⁴¹. En esta línea a su vez, la Ley de Probidad (No. 19.653) introdujo a la Ley de Bases el que las autoridades y los funcionarios deban velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública⁴².

Asimismo, durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan⁴³.

Por otro lado, diversas normas de la Ley 19.884 sobre financiamiento de la política, apuntan a que ningún órgano del Estado, como tampoco las empresas del Estado y aquéllas en que éste o sus organismos tienen una participación accionaria puedan efectuar aportes con fines electorales⁴⁴.

En suma, se trata de evitar que los dineros del Estado lleguen, por un modo indirecto, al financiamiento de campañas electorales. Con todo, lo anterior debe ser complemen-

⁴¹ Así, por ejemplo, se establece que el personal de la Administración del Estado está impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración, y de usar su autoridad o cargo en fines ajenos a sus funciones, Artículo 19, de la Ley 18.575; cuestión que es reforzada por la Ley 19.884, en la medida en que los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones, Artículo 27 de la Ley 19.884.

⁴² Artículo 5 Ley 18.575; que no es más que una extensión de los principios establecidos en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental. La Ley de Probidad, asimismo, había consagrado, en términos bastante categóricos, (i) el principio de probidad administrativa, (ii) la transparencia en el ejercicio de la función pública, y (iii) la publicidad de los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado, Artículo 13 de la Ley 18.575. Más aún, el principio de probidad administrativa era operativizado en el Título III. Así, por ejemplo, el artículo 52 inciso segundo sostiene que el principio de probidad administrativa 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". Asimismo el artículo 62 establece aquellas conductas que especialmente contravienen dicho principio.

⁴³ Artículo 53 de la Ley 19.884

⁴⁴ Artículo 25 inciso primero de la Ley 19.884: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo 2° de este Título (sobre financiamiento y reembolso con recursos públicos), los candidatos y partidos políticos no podrán recibir, directa o indirectamente, aportes de campaña electoral de los órganos de la Administración del Estado, de las empresas del Estado, ni de aquellas en que este, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación". También se establecen importantes restricciones respecto de las personas jurídicas que reciben aportes o subvenciones del Estado (art. 25, inc. 2); las que contraten con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras (art. 25 inc. 2); ni a las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de dichos organismos (art. 25 inc. 3). El incumplimiento de esta norma, implicará la eliminación de la licitación o la terminación anticipada del contrato que se encuentre vigente (art. 25, inc. 3).

tado asimismo con mayores estándares de transparencia y divulgación de información de las empresas públicas.

3.2.2 Reformas pendientes.

Creemos que existe una serie de reformas de carácter constitucional y legal que pudieron haber sido introducidas en el “paquete” de reformas constitucionales aprobadas en 2005 y que tienen como objeto y propósito definir el marco dentro del cual se puedan desarrollar las actividades propias de los períodos electorales, de manera que se garantice la igualdad de oportunidades y condiciones para los candidatos de los diversos partidos y coaliciones, especialmente como garantías a las coaliciones opositoras y a los candidatos desafiantes.

a) Tratamiento de las Urgencias Legislativas.

El Presidente de la República –cualquiera que fuere- cuenta con un mecanismo que desfigura toda la lógica del trabajo parlamentario, al usar indiscriminada y caprichosamente las urgencias en un período electoral, siendo el conjunto de los ciudadanos y los miembros de la sociedad quienes se ven perjudicados con la existencia de leyes defectuosas. Existe cierto consenso en el mundo político, como asimismo en el jurídico-académico, en cuanto a que el Presidente de la República cuenta con excesivos privilegios legislativos que pueden ser usados y abusados discrecionalmente en perjuicio de la dignidad de otro poder del Estado, y que redundan finalmente en la calidad de nuestra legislación.

Así las cosas, la normativa de la formación de la ley debiera moderar la discrecionalidad política de esta herramienta de poder, impidiendo que el Primer Mandatario haga uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección (por ejemplo, un período de restricción de 90 días). En esa línea se propone que sea el Ejecutivo el que solicite las urgencias, pero que sea el parlamento el que las califique de simple, suma o discusión inmediata, debiendo reformarse el artículo 74° de la Carta Fundamental⁴⁵. Asimismo, esta prohibición se debería extender para el período propiamente electoral y por tanto, entre la primera y segunda vuelta electoral (de producirse esta de conformidad al inciso segundo del artículo 26 de la Constitución).

b) Incorporación de un Período de Reposo.

Por otra parte, parece relevante analizar reformas que impidan la utilización política de proyectos legislativos de gran relevancia durante períodos electorales.

⁴⁵ Esto importa a su vez realizar las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, de modo de compatibilizar su texto con la reforma presentada, en especial, en lo relativo a la calificación de urgencias. El texto legal -una vez aprobado el presente proyecto de reforma constitucional- debe contemplar el tiempo y forma en que las cámaras deban hacer la calificación de la urgencia.

El derecho comparado nos nutre de un sinnúmero de soluciones que han resultado de gran éxito en naciones más adelantadas en el control del abuso electoral. Así, por ejemplo, en la Constitución francesa existe un período de reposo o decantación de la ley en que las normativas orgánico-constitucionales no pueden ser conocidas por la cámara respectiva sino hasta 15 días de ingresada en la oficina del partes del Congreso. Esto permite reducir o evitar un ánimo político oportunista en materias fundamentales que tratan este tipo de leyes.

En este sentido, se debería analizar la implementación de un período de vacancia o reposo, tanto para las reformas constitucionales, leyes interpretativas constitucionales y las orgánica constitucionales. Asimismo, se debe contemplar un período, tal vez menor, para aquellas normas de quórum calificado.

c) Tratamiento restrictivo de las Reformas Constitucionales.

En la misma línea, creemos se debe hacer especial hincapié respecto del análisis de las reformas constitucionales, que por su jerarquía y relevancia no debieran ser objeto de uso electoral de ningún tipo. Junto con incorporar un período de vacancia, se deben estudiar reformas para evitar una manipulación política electoral de la Carta Fundamental.

En este sentido, en la Constitución norteamericana, por ejemplo, las reformas constitucionales deben ser aprobadas por dos legislaturas distintas, de manera de descontaminar electoralmente el proceso de reforma constitucional. En esa lógica, pero en una fórmula más acorde a nuestra historia y realidad institucional, se debería pensar en establecer la prohibición de presentar y tramitar reformas constitucionales dentro de los noventa días anteriores a una elección presidencial, prohibición que se extienda por otros treinta en caso de una segunda vuelta.

d) Abuso de cargos públicos de alta exhibición mediática.

La utilización política de los cargos públicos no es algo nuevo ni exclusivo de Chile. No es nuevo, ya que la propia Constitución Política señala en su artículo 57 quiénes no pueden postular a los cargos de elección popular, y en ese espíritu incluye a ministros de Estado, subsecretarios e incluso alcaldes y concejales, ente otros. Una norma similar encontramos respecto de los Fiscales del Ministerio Público. De esta manera no existe razón alguna para excluir de estas prohibiciones legítimas a los jefes superiores de servicio (como el SERNAC, el SAG, etc.), Seremis, ejecutivos de empresas públicas y gobernadores, que muchas veces tienen igual o más posibilidad de utilizar su cargo en beneficio político electoral, desnaturalizando su labor y lesionando la igualdad frente a los otros candidatos. Tampoco es exclusivo de nuestro país, ya que por ejemplo la Constitución colombiana es aun más severa en este tipo de inhabilidades.

Por lo anterior, se deberían analizar reformas que incorporen la prohibición para que funcionarios públicos de alta relevancia pública puedan postular a cargos de elección popular.

e) Estatuto de Garantías Electorales.

El atraso de la legislación chilena en esta materia es patente. La gran mayoría de las Constituciones y leyes europeas contemplan disposiciones que limitan la intervención electoral del gobierno de turno, junto con reforzar la labor fiscalizadora de la oposición durante los períodos electorales.

- i. Inglaterra. Durante el período denominado “Purdah”, existen serias prohibiciones para los funcionarios públicos que constituyen una verdadera coraza de garantías para la oposición, con graves sanciones para los funcionarios que burlen esta legislación. Lo anterior es reforzado por un esquema de administración pública basado casi por completo en un Servicio Civil, y en donde por tanto, la institucionalidad ha separado las funciones políticas de las administrativas. Así, sólo cerca de 70 funcionarios son designados políticamente, mientras que el resto llega a la administración pública por concurso⁴⁶.
- ii. Estados Unidos. La Ley Hatch (1939)⁴⁷ prohíbe a los empleados federales participar en actividades políticas y a los superiores formular exigencias políticas a los subordinados. Asimismo, esto ha sido reforzado a nivel jurisprudencial en casos como *Rutan v. Republican Party of Illinois*⁴⁸.
- iii. España. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de 1985 del Régimen Electoral General, y el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril de 1999, de regulación complementaria de los procesos electorales, no hacen sino reafirmar este tipo de normativas en el ámbito internacional.
- iv. Francia. No solo existe una ley electoral, sino un verdadero Código Electoral, que regula en esa misma dirección todas las incompatibilidades y las actividades de los funcionarios públicos durante el período de campaña.
- v. Alemania. La ley electoral de 16 de junio de 1978 (modificada por última vez el 11 de noviembre de 1993), contempla un sistema de Consulta y Deliberación llevado a cabo por la Cámara o Bundenstag, en que se forma

⁴⁶ Valdés (2000).

⁴⁷ La Ley Hatch (Hatch Act) de 1939, es una ley federal de Estados Unidos que tiene por objeto prohibir a los empleados federales (servidores civiles) de involucrarse en actividades político-partidistas. Fue nombrada así en honor al Senador de Nueva México, Carl Hatch, y es conocida oficialmente como An Act to Prevent Pernicious Political Activities.

⁴⁸ *Rutan v. Republican Party of Illinois*. 497 U.S 62 (1990).

un comité de control parlamentario para esta materia (Parlamentarische Kontrollgremium).

- vi. Colombia. Existe una legislación especial de garantías ciudadanas a las minorías desafiantes, la Ley de Garantías Electorales de 2005, que además establece un sinnúmero de prohibiciones a funcionarios públicos en aras de transparentar el proceso electoral, y hacerlo más igualitario y democrático. Muchas de estas normas, como financiamiento de campañas y publicidad televisiva ya están en nuestra legislación. Otras presentan un estado de desarrollo francamente superior a la realidad nacional. Así, se contemplan normas sobre: (i) garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales; (ii) regulaciones a las transmisiones presidenciales en el canal institucional y derecho de réplica a los candidatos desafiantes; (iii) prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial; (iv) restricciones a la contratación pública; (v) intervención en política de los servidores públicos y prohibiciones; (vi) servidores públicos que se postulan como candidatos; (vii) actividad política de los funcionarios públicos; (viii) participación en política de los altos funcionarios del Estado durante la campaña presidencial; y (ix) actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.

En este sentido, se debieran introducir modificaciones tendientes a consolidar un verdadero Estatuto de Garantías Electorales, estableciéndose sus principios en el orden constitucional y operativizándolos en la legislación mediante restricciones y prohibiciones claras y precisas respecto de la forma en que el Gobierno en general, y los funcionarios de la administración en particular deben comportarse durante las contiendas electorales.

4. Conclusiones

Durante el siglo XX América Latina destinó partes importantes de la burocracia y del presupuesto estatal a alimentar las redes clientelistas de los partidos políticos estructurados como “partidos de máquina”⁴⁹. Hoy en día, recaer en ese estilo de gestión estatal implica una pérdida permanente y sostenida de posiciones relativas en el concierto económico internacional. Para Chile, hay mucho en juego: dejarse arrastrar

⁴⁹ Este tipo de partido no actúa, en la práctica, sobre la base de propuestas de políticas públicas, sino intercambiando favores privados, específicamente puestos en la burocracia estatal, eventos comunicacionales favorables, favores regulatorios, favores en la asignación de contratos públicos, y protección de daños propinados por las propias autoridades, por apoyo político y electoral o por recursos económicos para financiar sus campañas electorales. También aplican daños a la oposición. Valdés (2002a) pp. 9-10.

por la involución latinoamericana, o despegarse para mantener vigente la esperanza de converger hacia los países avanzados⁵⁰.

Se debe reconocer que existen incentivos a mantener las cosas en su estado actual. En este sentido, los partidos políticos pueden basar su éxito electoral en su capacidad para ofrecer empleos estatales o ventajas para sus militantes y/o simpatizantes, modo de vinculación política conocido como clientelismo político. En Chile el clientelismo se manifestó históricamente en la creación de empleos estatales y en la oferta de beneficios sociales al ciudadano en un contexto de creciente movilización política y social⁵¹. Sin embargo, el clientelismo político y su influencia incentivando la intervención electoral (y en el tiempo la corrupción) termina por dañar en forma severa nuestra institucionalidad, deslegitimar a las autoridades y lesionar nuestra vida diaria durante los períodos electorales. Es por ello que resulta indispensable estudiar reformas que permitan a las personas y a las instituciones deshacerse de los efectos nocivos que tiene el intervencionismo electoral en nuestro proceso político. El criterio que deben seguir estas enmiendas va mucho más allá de quien esté gobernando, ya que benefician a la sociedad en su conjunto, sin importar que tal o cual partido pueda estar ejerciendo -en un momento determinado- el poder político.

En este mismo sentido, es fundamental promover reformas al sistema de fiscalización nacional. Aumentar la fiscalización en nuestro medio no resulta tarea sencilla. Las dudas que generan las reformas recientemente aprobadas por nuestro Parlamento en materias fiscalizadoras consisten en si de verdad ellas constituyen una novedad en el sistema constitucional nacional, y si falta avanzar en su perfeccionamiento para adecuar tal facultad a la realidad.⁵² Nuestra opinión es que en ambos casos los cambios resultan insuficientes.

⁵⁰ Valdés (2002a) p. 10. Chile tiene algunos puntos a favor: el Estado chileno ha adoptado políticas económicas eficientes, ha exhibido una solidez fiscal mayor que la del resto de América Latina y está relativamente menos afectado por la corrupción.

⁵¹ Rehren (2002) p. 131.

⁵² Una de las complejidades más dificultosas para fiscalizar, como observa Cea Egaña, "estriba no sólo en discernir cuánto reforzamiento es menester otorgar a tales facultades, partiendo de la premisa que el nuestro es un tipo de gobierno presidencial y que, como es obvio, en éste no tiene lugar la fiscalización política en los términos y con las secuelas que ocurren en el régimen parlamentario." Cea Egaña, (1994) p. 13.