

MALAS PRÁCTICAS EN PERÍODO ELECTORAL

- El adelantamiento de la fecha de elecciones produjo que el plazo que media entre el día de las elecciones y el de cambio de mando para el Presidente de la República, así como la asunción al cargo para diputados y senadores, se extendiese de manera considerable.
- El Gobierno desestimó introducir normas que recogían parte de las propuestas de la comisión Engel, en el sentido de prohibir en período preelectoral la realización de gastos en inauguraciones injustificadas.
- La aprobación de leyes durante el período posterior a las elecciones parlamentarias contiene un elemento distorsionador, cual es el conocer de manera previa las mayorías y quórum de aprobación posibles de alcanzar con el Congreso venidero.

La actual contienda electoral ha revelado comportamientos no deseados por parte de las autoridades salientes, ya sea para favorecer a alguno de los candidatos presidenciales o para sacar adelante iniciativas legislativas de último minuto. Ello da cuenta de falencias del sistema que deben ser analizadas, puesto que transgreden las buenas prácticas y generan legítimas desconfianzas en la ciudadanía.

PLAZO ELECCIONES Y CAMBIO DE MANDO

En julio de 2011 se publicó la reforma constitucional que modificó la fecha de las elecciones presidenciales, trasladando la primera vuelta al tercer domingo de noviembre del año anterior a aquel en que debe cesar en el cargo el Presidente que esté en funciones. De existir segunda vuelta, ésta debe realizarse el cuarto domingo después de la primera votación, es decir a mediados de diciembre.

Anteriormente, la Constitución establecía que las elecciones presidenciales debían llevarse a cabo noventa días antes de la fecha en que cesaba en el cargo el Presidente en ejercicio, ajustándose el día exacto al domingo inmediatamente siguiente. En la práctica esto implicaba que las elecciones presidenciales se

llevaban a cabo en diciembre, y de ser necesaria una segunda vuelta, ésta se celebraba durante el mes de enero.

La reforma tuvo como propósito principal el facilitar la participación de las personas en el proceso electoral, dado el importante número de chilenos que durante enero toma vacaciones, lo que dificultaba el acceso a sus locales de votación. Adicionalmente, se consideró que debido al cambio del sistema de voto obligatorio por uno voluntario, la abstención podría aumentar de mantenerse las fechas en período estival.

Sin embargo, el adelantamiento de los comicios produjo que el plazo que media entre el día de las elecciones y el de cambio de mando para el Presidente de la República, así como la asunción al cargo para diputados y senadores, se extendiese de manera considerable. Por consiguiente, se amplió el período en el que coexiste un Gobierno en ejercicio y un Congreso saliente, con un nuevo Presidente electo y un Congreso próximo a asumir.

Hasta antes de la mencionada reforma, el período entre la fecha de las elecciones parlamentaria y el cambio de mando era significativamente más breve debido principalmente a que el receso legislativo de febrero y la segunda vuelta en enero, dejaban como período útil para legislar solo cinco semanas aproximadamente. Esto correspondía al remanente entre la segunda vuelta y fines de enero, más los primeros días de marzo, además del período entre primera y segunda vuelta presidencial, que al incorporar las fiestas de fin de año, reducía aún más el tiempo para aprobar iniciativas legislativas.

Actualmente, y debido a la ampliación de este plazo, se ha observado una intensa utilización electoral de la agenda legislativa por parte del Congreso y un fuerte intervencionismo por parte del Gobierno para favorecer la candidatura de Alejandro Guillier¹. Se hace necesario, por tanto, revisar el plazo que media entre la elección y el cambio de mando, así como también evaluar la posibilidad de limitar las facultades colegisladoras del Ejecutivo durante el período pre y post electoral. A ello se suma una necesaria revisión de los distintos mecanismos con que el Gobierno cuenta para intervenir activamente en elecciones presidenciales, debido a que la actual normativa parece no inhibir este tipo de conductas en sus autoridades.

Entre los países que eligen Presidente de la República en la OCDE, el tiempo promedio entre la elección de dicha autoridad y la fecha en que asumen el cargo es de 55 días. El país con plazo más breve es Francia, donde el plazo entre elección

y cambio de mando es de tan sólo siete días, mientras que en el otro extremo encontramos a México donde el plazo es de 153 días. En Chile, el promedio es de 84 días si consideramos la segunda vuelta electoral de este año, y de 112 días al considerar la elección de noviembre recién pasado.

La aprobación de leyes durante el período post elecciones parlamentarias, contiene un elemento distorsionador, cual es el conocer de manera previa las mayorías y quórums de aprobación posibles de alcanzar con el Congreso venidero. De este modo, los incentivos podrían estar en favorecer aquellas normas que con un futuro Parlamento no se ven posibles de aprobar, por lo que mayorías circunstanciales, que si bien fueron electas democráticamente, podrían verse motivadas a impulsar leyes que a futuro no prosperarían, dado que dejarán de ser mayoría. Esto puede causar que se aprueben de manera rápida normas que requieren un mayor debate, tales como reformas a la Constitución, a las leyes sociales o a la libertad de prensa.

En la situación actual, un elemento distorsionador adicional es el desafuero de dos senadores de oposición, situación que altera los quórums de aprobación y que, por ejemplo, rebaja de 25 a 24 los senadores necesarios para hacer modificaciones al capítulo XV de la Constitución. Esta situación se mantiene a la espera de la ratificación del desafuero del senador Fulvio Rossi, que restablecería en parte las mayorías reales del actual Congreso. El escenario actual favorece artificialmente al Gobierno y a la Nueva Mayoría para aprobar algunas iniciativas, que sin la situación de los parlamentarios desaforados, no podrían alcanzar los quórums y que a futuro, dada la composición del nuevo Congreso, tampoco podrán aprobar en los términos actualmente propuestos.

Se han planteado diversos mecanismos que permitirían limitar la tramitación de proyectos de ley en estas circunstancias, tales como aumentar los quórums requeridos o prohibir legislar respecto a determinadas materias durante el período pre y post electoral. Sin embargo, estas propuestas tienen la dificultad de definir qué tipo de materias se verían afectadas por estas limitaciones. Dado lo anterior, resulta más recomendable adelantar la fecha de cambio de mando para fines de enero, lo que mantendría el plazo existente hasta antes de la reforma, coincidiendo además con el plazo previo al receso legislativo.

INTERVENCIONISMO ELECTORAL

Durante las últimas semanas se ha podido apreciar una activa participación por parte del Ejecutivo para fortalecer la candidatura de Alejandro Guillier. Es así como

además de la reunión de coordinación legislativa llevada a cabo entre el candidato y la Presidenta de la Repúblicaⁱⁱ y la asistencia a eventos en conjunto, se ha observado la presencia de Ministros de Estado, el llamado de autoridades a hacer campaña por el candidato oficialistaⁱⁱⁱ, e incluso abiertas convocatorias en actos oficiales del Gobierno a votar en contra del candidato de derecha^{iv}.

Este tipo de actividades son altamente objetables y reflejan una actitud sin precedentes en el último período. Si bien en elecciones anteriores era común ver participación de autoridades políticas en eventos electorales, el nivel alcanzado en estas elecciones ha traspasado largamente el estándar al cual estábamos acostumbrados.

El Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción^v (Comisión Engel), previó este tipo de situaciones, y dentro de su informe propuso una serie de medidas para combatir el intervencionismo electoral. Éstas, sin embargo, fueron en su mayoría desestimadas por el Gobierno, no recogiéndolas dentro de los paquetes de reformas legales enviadas al Congreso.

Cabe recordar que durante la discusión de la Ley de Presupuestos del año 2017, parlamentarios de Chile Vamos propusieron incorporar en todas las partidas presupuestarias una norma que recogía parte de las propuestas de la Comisión Engel, en el sentido de que en el período preelectoral se prohibiera realizar gastos en inauguraciones injustificadas. Sin embargo, el Gobierno desestimó dicha solicitud tanto en la Comisión Mixta de Presupuestos, así como durante la discusión en la Cámara de Diputados y el Senado, por lo que no fue posible darle rango legal a la propuesta, con las consecuencias que hoy vemos.

Adicionalmente, el Gobierno ha promovido una serie de modificaciones que condicionan la gestión de una futura administración sin que existan criterios claros y objetivos. Un buen ejemplo de esto son las modificaciones a las plantas en los servicios de salud^{vi} anunciada por el Ministerio de Salud hace pocos días.

A nivel legislativo, el Ejecutivo ha impulsado una serie de proyectos de ley que tienen por objeto favorecer las opciones del candidato oficialista, situación que el propio senador Guillier reconoció al señalar que el encuentro realizado con la Presidenta en La Moneda, tuvo por objeto coordinar la agenda legislativa “en algunos aspectos que al comando le interesa adelantar”. Es así como ha sido posible ver iniciativas que no habían sido prioridad para el Gobierno, como son las modificaciones al sistema de reforma a la Constitución (Convención



Constituyente), la Ley de Educación Superior o la elección de gobernadores regionales. Todas ellas han tenido un fuerte impulso para forzar la discusión en el Congreso y de una u otra manera incomodar al candidato de la oposición.

CONCLUSIÓN

Teniendo a la vista las últimas actuaciones del Gobierno, se hace necesario revisar las normas que regulan el actuar del Ejecutivo durante los períodos electorales. La evidencia sugiere que no existen suficientes resguardos para la debida prescindencia política de las autoridades, jefaturas y funcionarios que se exige para cualquier administración y que, como lo señala la Contraloría, se articula sobre la base de los principios de juridicidad, probidad administrativa y apoliticidad que están consagrados en el ordenamiento jurídico^{vii}. No es aceptable jurídica ni éticamente que las vocerías desde La Moneda o las múltiples inauguraciones o eventos financiados con recursos públicos se utilicen como mecanismo de campaña para favorecer una determinada candidatura, y mucho menos para atacar la de oposición.

Adicionalmente, es necesario evaluar la duración del período entre la elección de las nuevas autoridades y el cambio de mando, de manera de evitar un desenfreno legislativo que busque impulsar reformas que bajo el nuevo Congreso no podrían modificarse de la forma que la mayoría circunstancial y próxima a terminar tiene previsto.

ⁱ <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-aparece-tercera-vez-senador-acto-publico/>

ⁱⁱ <http://www.latercera.com/noticia/presidenta-bachelet-se-reune-guillier-cara-la-segunda-vuelta/>

ⁱⁱⁱ <http://www.t13.cl/noticia/politica/intendente-coquimbo-ppd-admite-audio-llama-hacer-campana-guillier>

^{iv} <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/12/01/jorge-sharp-hizo-un-llamado-votar-en-contra-de-la-derecha>

^v Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Informe Final. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>

^{vi} http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/Carta-Ministra-a-Funcionarios_30_11_2017-V2.pdf

^{vii} Instructivo de la Contraloría General de la República que imparte instrucciones con motivo de las próximas elecciones del Presidente de la República, senadores, diputados y consejeros regionales.