

Modernización Electoral: Funciones y Capacidades Institucionales del SERVEL

Tras la creación del Consejo Directivo del Servel y el nuevo panorama que enfrenta el sistema de votaciones, es evidente que se deben realizar ajustes en cuanto a las funciones del administrador electoral de manera que éste tome un papel más protagónico de cara a los desafíos que impone la actual agenda democrática.

A partir del año 2012, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.568 que "Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones", nuestra institucionalidad electoral sufrió una serie de modificaciones. Entre las principales, se encuentra la creación de un nuevo órgano de dirección del Servicio Electoral, denominado Consejo Directivo del SERVEL.

A partir de un diagnóstico pormenorizado del estado actual de nuestro Servicio Electoral, se constata que, no obstante haber avanzado en la modernización de su estructura orgánica e institucional, son muchas las facultades de *enforcement* o de medios para hacer efectivas sus atribuciones que se encuentran pendientes. De ahí la necesidad de que, desde un enfoque de capacidades institucionales, se genere un ajuste entre la estructura y la agenda que impone una democracia cada vez más exigente en término de las instancias y procedimientos democráticos.

En esta edición:

Modernización Electoral:
Funciones y Capacidades
Institucionales del SERVEL

Proyecto de Ley que crea el
Consejo de Estabilidad
Financiera

La importancia de los cuerpos electorales en el sistema político

La relevancia de los órganos de administración electoral pasa porque ellos forman parte de lo que se conoce como el "régimen electoral" de todo sistema político.

¿Qué se entiende por órgano de administración electoral? IDEA Internacional lo define como: “una organización o cuerpo institucional que tiene como único propósito, y del cual es legalmente responsable, a la gestión de todos o algunos de los elementos que son esenciales para el desarrollo de las elecciones y de los instrumentos de democracia directa – tales como referendos, iniciativas ciudadanas y el recuento de votos– si formaran parte del marco legal. Sus elementos esenciales (o núcleo) de funciones incluyen: a) determinar quién tiene derecho a votar; b) la recepción y validación de las nominaciones de los participantes electorales (para las elecciones, los partidos políticos y/o candidatos; c) la regulación de encuestas; d) el conteo de los votos; y e) la tabulación o entrega de los votos”ⁱ.

La visión entregada por IDEA Internacional responde a un criterio que bien podría ser considerado como minimalista respecto a las funciones de los cuerpos electorales. En cuanto a estas funciones, es decir, a sus alcances; no existe una concepción unívocaⁱⁱ. El enfoque minimalista se origina desde una visión que reduce el ámbito de acción al conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar las elecciones.

Sin embargo, un análisis más detenido permite identificar cuatro dimensiones dentro del ámbito de acción de los cuerpos electorales: una primera función jurisdiccional que dice relación con la aplicación de la normativa jurídica y de las sanciones de los actos electorales. Una segunda dimensión registral, vinculada a los procedimientos en virtud de los cuales se consagra o materializa el derecho a participar en los procesos electorales. Una tercera dimensión de control y supervisión de las condiciones de competencia electoral, y finalmente una cuarta dimensión técnica administrativa que tiene como propósito estructurar los procedimientos y orgánica que acompañan a los procesos de elección de autoridades políticas.

Como complemento de esta visión, la doctrina contemporánea ha logrado identificar nuevas dimensiones o “funciones secundarias”ⁱⁱⁱ que son competencias de algunos órganos electorales que se sitúan en la vanguardia institucional, que podríamos denominar de “fomento a la democracia”. Éstas se materializan en acciones como: la promoción de la participación electoral, el robustecimiento de la formación cívica al interior de la sociedad, la delimitación y actualización de las respectivas unidades electorales (distritos y circunscripciones). Por lo tanto, respecto al catálogo de funciones de los órganos electorales encontramos el primer disenso tanto a nivel teórico como práctico.

En el punto que sí existe consenso a nivel de la literatura es respecto a que los órganos electorales se entienden como instituciones básicas para

la gobernanza democrática^{iv}; en ellos descansan buena parte de los cimientos de objetividad, imparcialidad, certeza y legalidad^v ligados a los procesos electorarios y democráticos al interior de un sistema político. De ahí que resulta menester centrar esfuerzos en perfeccionar su rol en el entramado institucional.

Dentro de un amplio conjunto de efectos que la literatura ha denominado como “las consecuencias políticas de las reformas electorales”^{vi} se encuentran: los niveles de participación política y de eficacia del voto y la percepción de legitimidad del proceso.

Literatura reciente demuestra, mediante análisis de naturaleza cuantitativa, que, al menos en América Latina, la existencia de cuerpos electorales independientes ha repercutido positivamente en los resultados electorales en términos de credibilidad, efectividad y legitimidad de los procesos, controlando por factores socioeconómicos y políticos en el análisis de la muestra de países considerados^{vii}.

Tabla Nº 1
TIPOS DE ÓRGANOS ELECTORALES RESPECTO A
SU NIVEL DE INDEPENDENCIA EN EL MUNDO

Tipo de órgano electoral	Número de casos encontrados	Porcentaje del total	Ejemplos destacados
Independiente	101	64,7%	Australia, Brasil, Canadá, Israel, Sudáfrica.
Gubernamental	32	20,5%	Alemania, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, EE.UU.
Mixto	23	14,7%	Argentina, Francia, Japón, Holanda, España.

Fuente: Wall et al. (2006).

El SERVEL Modelo 2012: Análisis de Funciones y Capacidades

A partir del año 2012, con la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.568 que “Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones”, nuestra institucionalidad electoral sufrió una serie de modificaciones. Entre las principales, se encuentra la creación de un nuevo órgano de dirección del Servicio Electoral, denominado Consejo Directivo del SERVEL.

Este nuevo marco legal establece que los órganos de dirección del Servicio Electoral son su Consejo Directivo y su Dirección. De este modo, mientras el primero se encarga de la dirección superior del Servicio, el segundo se centra en la dirección administrativa del mismo.

Como consta en el proceso de discusión previo a la aprobación de la inscripción automática, la modernización del SERVEL se justificó en buena medida por los desafíos que implicaba este nuevo sistema de inscripción^{viii}.

Otro de los objetivos que buscó la reforma fue el de otorgar mayores grados de autonomía al Servicio Electoral, de la mano de un ente con mayor independencia respecto del poder político y colegiado como es su Consejo Directivo. El diagnóstico general evidenciaba un organismo sin las capacidades institucionales, en términos de modernización, rigidez y tecnificación, ni la independencia del poder político necesaria^{ix}. Al respecto, cabe recordar que en lo que concierne a la implementación de los procesos electorales, el Ministerio del Interior desempeñaba un rol protagónico, siendo esta situación modificada por la nueva normativa.

A partir del análisis del desempeño de nuestro Servicio Electoral, se observa que los énfasis están puestos principalmente en la función registral y en la de implementación, supervisión y control de los procesos electorales. Es decir, si se contrasta el SERVEL con algunos cuerpos electorales de la experiencia comparada (como el australiano, el costarricense o el mexicano), podría ser catalogado dentro del conjunto de cuerpos electorales que desempeñan una función "minimalista". Esto, por definición, no sería un problema, siempre que el SERVEL cumpliera a cabalidad dichas funciones de manera autónoma. Sin embargo, por diversas razones muchas de ellas no se cumplen en su totalidad, ya sea porque no se cuenta con la capacidad de *enforcement* necesaria, porque sus capacidades institucionales no permiten dar respuesta, o porque la legislación permite que el SERVEL descansa en la labor de otras instituciones, generándose problemas de coordinación.

Los desafíos del Servicio Electoral no se agotan en la conformación de su nueva institucionalidad, muy por el contrario, es a partir de ella que se deben trazar las metas orientadas a confrontar los desafíos que impone la actual agenda democrática.

Siguiendo el enfoque de Barrientos^x—que enmarca los modelos de gestión electoral a partir de (i) su grado de independencia y (ii) por la composición de sus órganos—, en lo que respecta a la independencia, si bien el Consejo Directivo del SERVEL es un órgano que se compone por miembros que son designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, el hecho de que la designación del Presidente del Consejo Directivo sea de entre los miembros del propio ente colegiado, sumado a que la designación del Director y Subdirector del SERVEL sea también una decisión del mismo cuerpo —a partir, de una nómina por medio del proceso de Alta Dirección Pública, sumado a la restricción de militancia y desempeño anterior en posiciones de alta jerarquía del aparato

gubernamental–, le confiere un estatus elevado de autonomía a nuestro cuerpo electoral.

En la misma línea, si se siguen las categorías de Wall et al. (2006), el SERVEL también se sitúa dentro de modelos de administración electoral independiente. Esto porque las elecciones no son organizadas y gestionadas por una rama del Ejecutivo, ni tampoco puede ser considerado como un modelo mixto de administración, porque el Ejecutivo no tiene grado de injerencia alguno en el proceso electoral.

En lo que respecta a la composición de sus órganos, la gestión electoral en Chile no se enmarca dentro de lo que la doctrina menciona como "composición unificada"^{xi}; es decir, donde el ámbito de atribuciones de la gestión electoral queda en manos de un solo órgano, sino que se ajusta a los modelos de "composición compartida", debido a que las funciones de gestión electoral y control recaen de manera plena o parcial en el Servicio Electoral, mientras que la función de justicia electoral (o contencioso electoral) y calificación electoral, recae en el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL).

¿Por qué se considera que la función de control la ejerce de manera plena o parcial el SERVEL?

La función de control en lo que respecta a los estados financieros de candidaturas y partidos políticos es ejercida de manera plena (o completamente autónoma) por el SERVEL, esto es, no existe otra entidad en la cual el órgano electoral descansa para desempeñar este rol.

Sin embargo, en otras materias es que se observa que la legislación permite que el SERVEL no desempeñe esta función de modo pleno. A partir de esto es que muchas de las incapacidades institucionales de este organismo se fundan en el hecho de que la legislación electoral vigente no concentra todas las atribuciones y capacidades decisorias en el órgano contralor, permitiendo que éste descansa en el desempeño de otros entes como el Registro Civil para el caso de la depuración del padrón electoral, las notarías para el caso de la inscripción de candidaturas independientes y Carabineros y las municipalidades, para el control de la legislación sobre publicidad y propaganda electoral en periodos de campaña. Lo anterior complejiza la operatividad y el *enforcement* institucional del SERVEL.

A continuación se presenta una visión general respecto de las funciones mínimas y secundarias de los cuerpos electorales que se pueden encontrar en la literatura, y el modo a partir de cual el SERVEL las aborda. Se tomó la tipología de funciones mínimas de Merino y Baños (2007), como la conceptualización de las "funciones secundarias" de Barrientos (2008).

Tabla Nº 2

ANÁLISIS DE FUNCIONES SERVEL

Función (es)	Acción	Competencia Servel	Enforcement SERVEL	Plena autonomía
Jurisdiccional	Calificación y contencioso electoral	Nula (competencia TRICEL)	No Aplica	No Aplica
Registral	Construcción del Registro Electoral, y elaboración y actualización del padrón	Alta	Medio (descansa en rol del Registro Civil)	Sí
Control y supervisión de las condiciones de competencia electoral	Control de límites al gasto en campañas, registro contable de los partidos políticos, aceptación de inscripción de candidaturas, cumplimiento de las normativas de publicidad y propaganda.	Media	Medio (descansa en roles de notarios, carabineros y municipios)	No
Técnica Administrativa	Preparación y realización de jornadas electorales, empleo de TICS en el despliegue de información electoral, etc.	Alta	Alto	Si
Secundarias	Promoción democrática, actualización de unidades electorales, regulación de la difusión de encuestas de opinión electorales, etc.	Nula	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla de evaluación de funciones, el flanco débil del SERVEL está principalmente en la función de "control y supervisión de las condiciones de competencia electoral". Es en este sentido que se requiere

mayor capacidad de *enforcement* y autonomía institucional para poder enfrentar los desafíos que corresponden principalmente al área de transparencia electoral. Por otra parte, se observan otras disfuncionalidades en el área de la función registral, esto porque el SERVEL descansa en la labor del Registro Civil para poder realizar la actualización (o depuramiento) del padrón electoral. Por otra parte, el SERVEL no se hace cargo de algunos de los aspectos que la literatura comprende como "funciones secundarias", que a todas luces, dado el contexto actual, parecieran al menos susceptibles de considerar en diseños institucionales futuros.

Conclusiones y propuestas de reforma

A partir del análisis de las funciones y capacidades, se constata que resulta necesaria una modernización de nuestro órgano de administración electoral, para que de este modo, se pueda dar forma a un mayor *enforcement* a algunas de sus actuales funciones, sobre todo en aquellas que dicen relación con el ámbito de la transparencia que debe acompañar a los procesos electorales. Por otro lado, se torna evidente la necesidad de ampliar el abanico de funciones del SERVEL. Como se evidenció en la sección teórica, existe una tendencia, donde los cuerpos electorales han asumido un rol protagónico en la promoción de la democracia, precisamente, cuando logran constituirse como cuerpos autónomos, siendo garantes de imparcialidad.

1) División de Estudios del Servicio Electoral

Se torna indispensable que el SERVEL cuente con una división de estudios, abocada a la realización periódica de informes que permitan levantar información basada en evidencia, a fin de optimizar la lectura de los procesos electorales, comprender de mejor manera fenómenos de naturaleza compleja como la participación vía sufragio e introducir innovaciones en diferentes áreas de nuestro ordenamiento electoral. Una dotación de expertos en análisis de instituciones políticas, analistas de datos y comparativistas del derecho electoral, serían la estructura base para dar forma a esta nueva división. Dentro de las funciones de la división estaría la preparación de informes periódicos para el Consejo Directivo, la sugerencia de innovaciones en diversas materias del proceso electoral a partir de enfoque técnico y la elaboración de informes de evaluación de los procesos electorales.

2) División de Transparencia del Servicio Electoral

Una segunda división que asoma como necesaria es la de transparencia, abocada única y exclusivamente al control y fiscalización de ingresos y gastos electorales, estados financieros de los partidos políticos (Urcullo y

Moya, 2009; Engel, 2012), y la validación de información sobre la cual se sostienen los registros de los militantes de partidos políticos y la inscripción de candidaturas. Como menciona Beyer (2012), la situación del SERVEL frente a la detección e información de irregularidades en el proceso electoral, nos lleva necesariamente a preguntarnos qué ocurre con la fiscalización. Casos contemporáneos de alta connotación pública como las denuncias de “falsos militantes” que surgieron después de la elección primaria y problemas con la validación de las firmas notariales que presentan los candidatos presidenciales independientes, son sólo ejemplos de vacíos legales, disfuncionalidad institucional, al descansar el SERVEL en la función de otras entidades; pero también de falta de capacidad de validación y fiscalización por parte del órgano electoral.

3) División de promoción de la democracia

Las últimas cifras de participación electoral han puesto de manifiesto la necesidad de que en conjunto a la instauración del voto voluntario, de donde se desprende la libertad de los electores a la hora de decidir si desean participar de los asuntos públicos vía sufragio, también se hace necesaria la promoción de ciertos valores sobre los cuales se sostiene todo orden democrático. El complejo fenómeno de la desafección ciudadana, focalizada particularmente en los jóvenes, conjugado con la crisis de confianza hacia las instituciones de la democracia representativa, hacen que instituciones como los órganos electorales procuren remediar algunas de estas situaciones. Cuestiones tales como la educación cívica y la promoción de valores democráticos son parte de las funciones esenciales de buena parte de los órganos electorales. Para el caso chileno, consideramos que efectivamente se torna indiscutible la necesidad de retomar la enseñanza de valores cívicos. El SERVEL, dada su nueva configuración institucional, se encuentra en una posición preferente, respecto a otras entidades, como el Ministerio de Educación, para la elaboración de programas de educación cívica. Los ministerios de educación se enfrentan al problema de que muchos de sus contenidos respecto a formación cívica se pueden ver impregnadas por las visiones de la administración. Si los programas de formación en ciudadanía fueran elaborados por un ente autónomo como el SERVEL este riesgo disminuiría notablemente. Por otra parte, la elaboración de campañas para la promoción del voto también debiera ser responsabilidad de esta nueva división.

En breve...

- A partir de un diagnóstico pormenorizado del estado actual de nuestro Servicio Electoral, se constata que, no obstante haber avanzado en la modernización de su estructura orgánica e institucional, son muchas las facultades de *enforcement* o de medios para hacer efectivas sus atribuciones que se encuentran pendientes.
- Surge la necesidad de que, desde un enfoque de capacidades institucionales, se genere un ajuste entre la estructura y la agenda que impone una democracia cada vez más exigente en términos de las instancias y procedimiento democráticos.
- Reformas en la línea de dar figura a una nueva división de estudios, transparencia y promoción democrática pueden mejorar las capacidades del SERVEL de cara a los desafíos que impone la nueva agenda democrática.

ⁱ (Wall, et al., 2006: 5).

ⁱⁱ (Merino y Baños, 2007)

ⁱⁱⁱ (Barrientos, 2008).

^{iv} (López Pintor, 2000).

^v (Cárdenas et al., 2000).

^{vi} (Grofman & Lijphart, 1986).

^{vii} (Hartlyn et al., 2008).

^{viii} En efecto, se sostuvo que: "Los objetivos de este proyecto no se agotan en la inscripción automática. También se orientan a modernizar el sistema de votaciones y fortalecer el Servicio Electoral de modo que la interacción entre el sistema político y el electorado, que promueve el voto voluntario y la inscripción automática, vayan de la mano de un sistema de votación amigable y una institucionalidad moderna". Ver Historia de la Ley Nº 20.568.

^{ix} "Un Nuevo Modelo de Administración Electoral para Chile". Temas Públicos Nº 876 Libertad y Desarrollo, 2008.

^x Barrientos (2012).

^{xi} (Barrientos, 2012)