



DICIEMBRE 2014

INFORME DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS
05

MÁS DEMOCRACIA PARA CHILE

Propuestas para avanzar
hacia una saludable relación
entre dinero y política

EDUARDO ENGEL
ALEJANDRO FERREIRO
EMILIA RÍOS

EDUARDO ENGEL

PhD en Economía, MIT; PhD en Estadística, Universidad de Stanford. Profesor titular de Economía en Universidad de Chile y profesor visitante en Universidad de Yale. Presidente de Espacio Público.

ALEJANDRO FERREIRO

Abogado, Universidad de Chile; Master of Arts, Universidad de Notre Dame. Profesor de la Escuela de Gobierno y de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez y ex miembro del Consejo para la Transparencia. Director de Espacio Público

EMILIA RÍOS

Cientista Política, Universidad Católica de Chile. Coordinadora de investigación de Espacio Público.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
PRIMERA PARTE: FINANCIAMIENTO ELECTORAL	7
DIAGNÓSTICO: LA VICIADA RELACIÓN ENTRE DINERO Y POLÍTICA SOCABA LAS BASES DE NUESTRA DEMOCRACIA	7
Primer problema: competencia política desigual y representatividad amenazada	7
Segundo problema: el aporte público a campañas agudiza la desigualdad entre candidaturas	14
Tercer problema: las campañas costosas y sin control exacerbaban la importancia del dinero	16
Cuarto problema: incapacidad de hacer respetar las normas de financiamiento electoral	20
PROPUESTAS.....	24
Una fiscalización efectiva que asegure el apego a las nuevas normas.....	24
Primera propuesta: Fortalecer y modernizar el Servicio Electoral.....	24
Segunda propuesta: Reducir la desmedida importancia que tiene el dinero en las campañas electorales.....	27
Tercera propuesta: Incorporar nuevas sanciones para combatir la vulneración a las normas de financiamiento electoral.....	31
Hacia campañas electorales con mayor igualdad en la competencia, donde las ideas importen más que el dinero	34
Cuarta propuesta: Transparentar las donaciones a la política	34
Quinta propuesta: Que las donaciones solo puedan realizarlas los ciudadanos	36
SEGUNDA PARTE: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS	39
DIAGNÓSTICO: PARTIDOS POLÍTICOS DÉBILES Y VULNERABLES A LA INFLUENCIA DEL DINERO	39
PROPUESTAS.....	43
Hacia mejores partidos políticos para una mejor democracia	43
Sexta propuesta: Financiamiento permanente de los partidos políticos	43
CONCLUSIONES	50

INTRODUCCIÓN

La vida en democracia trae consigo la promesa de que todos los ciudadanos serán libres e iguales en dignidad y derechos. Sin embargo, en la práctica aparecen muchos obstáculos en el camino que conduce a aquel ideal normativo en el que todos los votos tienen el mismo valor. Uno de ellos es la relación entre dinero y política, que bien puede considerarse la madre de todas las batallas, ya que cuando no está bien regulada tiene el potencial de distorsionar la representación y todo el espectro de decisiones que afectan directamente al bien común. Chile se encuentra al debe en esta materia, pues el marco normativo es insuficiente y además está pobremente implementado. En un contexto en el que la falta de legitimidad de las instituciones democráticas es creciente, urge atacar estas falencias con una reforma integral como la que se expone en este documento.

El escándalo del caso Penta y su llamada “arista política” expuso ante la opinión pública lo precario de nuestros mecanismos de control para regular el financiamiento electoral. A la incapacidad del Servicio Electoral (Servel) de detectar y sancionar prematuramente una actividad sospechosa, se suma que el marco legal actual promueve el secretismo de los aportes por sobre la transparencia de estos, entre otras graves falencias.

Estos problemas se hicieron evidentes cuando varios excandidatos bajo sospecha de haber financiado irregularmente sus campañas declararon en su defensa que sus cuentas habían sido aprobadas por el Servel. Sin embargo, ese

hecho es poco significativo, dado que la mencionada agencia no tiene ni los recursos ni las atribuciones para pesquisar oportunamente fraudes como los que se supone se cometieron en el caso Penta. En consecuencia, el país se encuentra frente a una abrumadora incertidumbre, a la que la ciudadanía responde con una desconfianza radical ante la actividad política en general.

No se puede desconocer que la incertidumbre sobre el financiamiento de las campañas y la pregunta de qué tan en deuda están los parlamentarios con los financistas ocultos, tienen lugar en un contexto más amplio, en que los propios partidos políticos se encuentran debilitados. Su desconexión con la ciudadanía, que se explica entre otras razones por su falta de claridad programática y su poca capacidad de trabajo territorial, constituyen un flanco que expone a nuestra democracia a liderazgos populistas y a la emergencia de caudillos locales. La estabilidad de nuestro sistema de partidos, motivo de orgullo cuando se compara a Chile con otros países de la región, se ha logrado a costa de la marginación activa o pasiva de los ciudadanos de los procesos deliberativos del sistema político. En consecuencia, esta propuesta parte de la base de que no puede existir una democracia –ni competencia política significativa– sin partidos políticos democráticos y programáticos. Así, es de interés del país que los partidos sean capaces de modernizar sus dinámicas internas y que de crearse nuevos partidos, sean un aporte al amplio debate de ideas que toda democracia requiere.

Sin duda, proponer un marco regulatorio para la relación entre el dinero y la política es una tarea compleja tanto desde el punto de vista del diseño como de su implementación. Con respecto al diseño, la dificultad pasa por encontrar un equilibrio razonable entre los principios democráticos que irremediamente se ponen en tensión, tales como la libertad de expresión –al apoyar con donaciones a un candidato, por ejemplo–, el derecho a la privacidad y la igualdad en la competencia. No existe una fórmula unívoca para determinar cuál de esos principios debe primar ni en qué proporción, sin embargo, la observación de la realidad económica y política nacional nos brinda algunas luces al respecto.

Consideramos que un país como Chile, de ingresos medio-altos pero con una gran concentración de la riqueza y una débil vida política, que se expresa entre otras cosas en la gran abstención electoral, necesita avanzar decididamente hacia un sistema que nivele la cancha entre los diversos intereses legítimos presentes en la ciudadanía. Para eso se requiere de más transparencia, más

control del gasto y, al mismo tiempo, de un fomento a la participación de todas las personas en las distintas instancias que la vida política nacional ofrece.

Como se verá a lo largo del documento, regular la relación entre dinero y política siempre será complejo debido a la naturaleza escurridiza del fenómeno que se intenta controlar. Se trata precisamente de quitar poder a los que más tienen, para acercar a todos los ciudadanos a sus representantes de manera igualitaria. Esta es una meta ambiciosa a la que el país debe acercarse y a la que Espacio Público espera contribuir con las propuestas que aquí se desarrollan.

PRIMERA PARTE: FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Diagnóstico: La viciada relación entre dinero y política socava las bases de nuestra democracia

En esta sección se ofrece un diagnóstico de las fallas de la actual institucionalidad que regula el financiamiento de las campañas políticas en nuestro país. Se detalla cómo distintos principios democráticos, como la igualdad en la representación política, la libertad de expresión y la competencia justa se ven comprometidas por una regulación que es insuficiente tanto por su diseño como por su deficiente implementación.

Primer problema: competencia política desigual y representatividad amenazada

La opacidad en la que se funda el actual sistema de financiamiento de la política da lugar a una gran incertidumbre sobre los reales conflictos de interés que los representantes electos podrían tener una vez que ejercen su cargo. La entrega

de importantes sumas de dinero para financiar campañas implica que el sistema político está propenso a reproducir las diferencias e inequidades del mundo económico, en vez de ser un auténtico escenario de deliberación democrática. El sistema actual permite que algunas candidaturas cuenten con una ventaja excesiva al momento de posicionar su rostro entre los votantes más por su acceso a recursos que por la fortaleza de sus ideas.

La Ley 19.884 “Sobre Transparencia, límite y control de gasto electoral” de 2003 estableció un sistema de financiamiento en el que conviven aportes públicos y privados. Los primeros se entregan a los candidatos y a los partidos en forma de anticipo o reembolso de acuerdo con su éxito electoral. De esta manera, el sistema vigente espera contribuir a la competencia electoral efectiva otorgando recursos que para muchos candidatos serían muy difíciles de conseguir.

Además se establece la posibilidad de hacer aportes privados mediante tres mecanismos legales. El primero es el sistema de donaciones anónimas, limitado a 20 UF por donación. Estas donaciones se hacen llegar directamente al partido o candidato, por lo que los donatarios efectivamente conocen la identidad de sus donantes y el monto que entregan. Son los administradores electorales de cada partido o candidato los encargados de reportar al Servel la cuantía de aquellos aportes al momento de presentar sus cuentas de ingresos y gastos electorales.

El segundo mecanismo corresponde a todo aporte mayor a 20 UF, que se debe hacer llegar como donación reservada o bien de manera pública si así lo desea el donante. La donación se hace por medio de un depósito en una cuenta que el Servel dispone para esos fines. Luego se indica a qué candidatura o partido está dirigida la donación. Al comienzo de cada semana estos fondos se hacen llegar en una cantidad aleatoria que, en teoría, impediría al donatario saber con certeza quién hizo el aporte. Se prohíbe además dar cualquier documento que permita identificar el monto y el receptor del donativo, y en cambio, se otorga un comprobante con el nombre del donante y el monto, que puede utilizarse para acceder a beneficios tributarios. De todas maneras, si el donante lo requiere se puede registrar su identidad. En teoría, con este mecanismo se espera resguardar al futuro representante de ser capturado por grupos de interés, puesto que estos últimos no tendrían cómo demostrar que efectivamente donaron ni el monto de sus aportes.

Por último se encuentran los aportes privados de carácter público, categoría residual que aplica cuando los montos que se desea aportar exceden ciertos

límites,¹ que dependen de la elección de la que se trate. En el mismo cuerpo legal se establece que el Servel es el encargado de determinar la forma en la que estos aportes se harán públicos, lo que hasta el momento se cumple publicando en el sitio web del servicio una planilla general de ingresos en la que se consignan los nombres de los aportantes.²

Otras formas de aporte privado son los aportes propios –aquellos que el mismo candidato realiza–, el trabajo voluntario y el usufructo. Con respecto a estos dos últimos ítems, todo aporte no monetario debe evaluarse y ser incorporado a la cuenta de ingresos,³ responsabilidad que recae en los administradores electorales.

La concentración de los aportes privados y su negativo efecto en la competencia política

Al analizar las cifras reportadas de ingresos de las últimas elecciones presidenciales, se observa que los aportes privados son por una abrumadora mayoría reservados. Por ejemplo, para las elecciones de 2013, el 85% del financiamiento privado fue reservado. Esto indica que los aportes privados son muy significativos en relación a las dinámicas de campaña, y que existe un amplio margen –debido en parte a los altos límites al gasto electoral– para que los aportes privados entren a la competencia política.

Tal como se aprecia en las Figuras 1, 2 y 3, los aportes reservados se concentran principalmente en los partidos que conforman la Alianza por Chile, en particular en la UDI. Para la elección de diputados, este partido recibió el 53% del total de los aportes reservados realizados tanto a partidos como candidatos, mientras que RN recibió el 24%. Muy por debajo aparece la DC, con el 13%.

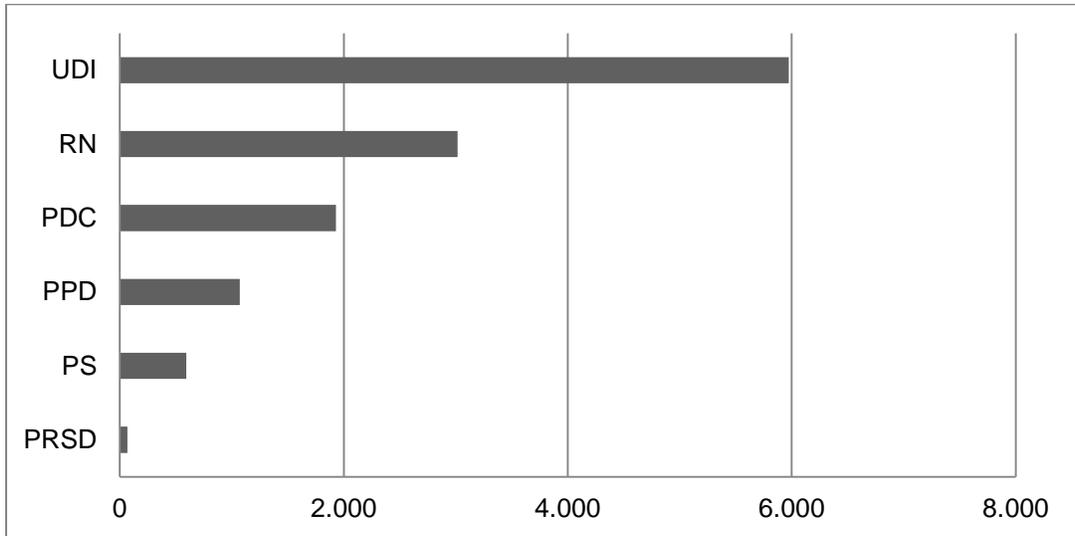
Para el caso de las elecciones senatoriales la situación es bastante similar. La Alianza concentra el 63% de los aportes, mientras que los cinco partidos de la Nueva Mayoría obtienen el 35%.

¹ La ley indica que “deberán sumarse todas las donaciones hechas por el mismo donante al mismo candidato o partido o conjunto de candidatos de un mismo partido, en la misma elección” (Ley 19.884, art. 18).

² Los datos pueden descargarse desde <http://www.servel.cl/ss/site/documentos.html>.

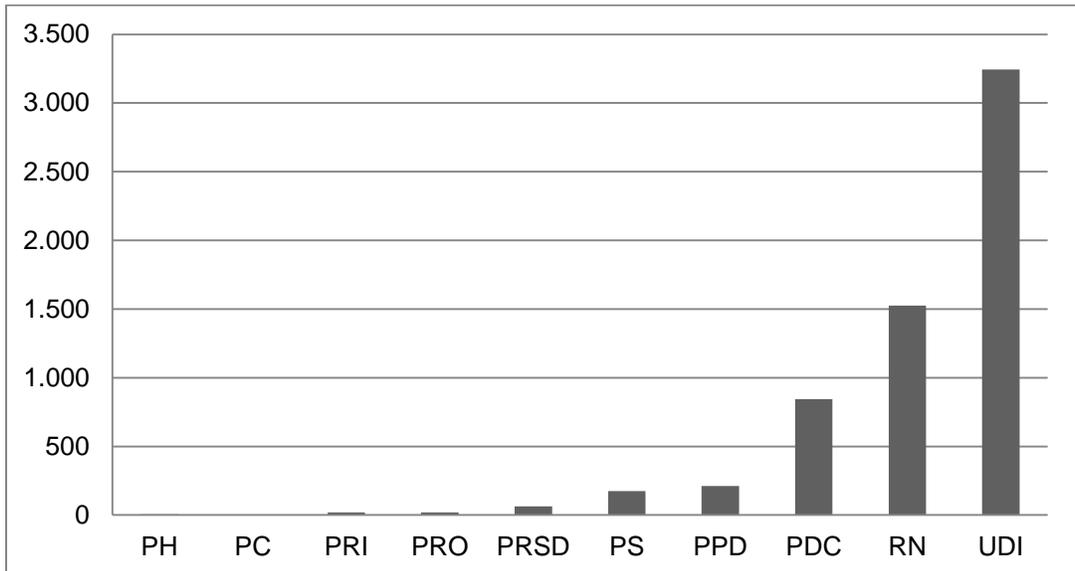
³ Ley 19.884, art. 2, inciso i.

Figura 1. Donaciones reservadas elecciones de diputados y senadores, 2013 (en millones de pesos)



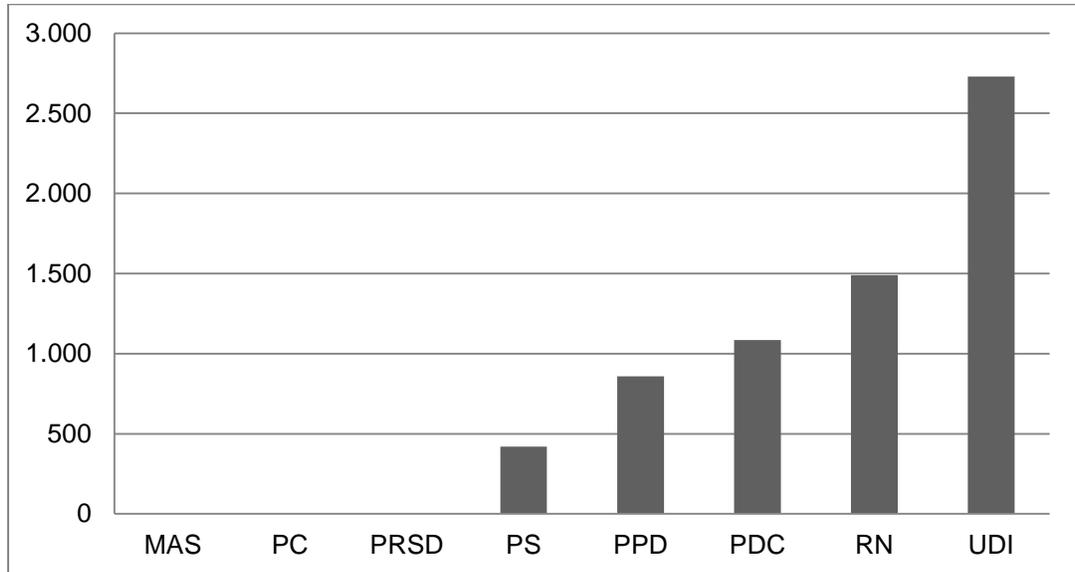
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Servel.

Figura 2. Donaciones reservadas elecciones diputados, 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel, 2014.

Figura 3. Donaciones reservadas elecciones senatoriales, 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel, 2014.

Aunque el mayor gasto electoral no es una condición que por sí misma asegure el éxito,⁴ sí juega un rol importante cuando los candidatos se dan a conocer, más aun cuando el debate programático tiene poca relevancia en comparación con los recursos publicitarios, como sucede en Chile. Por ende, una ventana amplia para la entrada de fuentes privadas de financiamiento beneficia de manera desproporcionada a aquellos candidatos que tienen más acceso a ese tipo de aportes. De este modo, la institucionalidad en materia de financiamiento electoral afecta negativamente la igualdad de condiciones en la competencia, ya que traslada –y no corrige– las diferencias de recursos que existen entre los candidatos. Esto es especialmente grave cuando, como veremos en las próximas secciones, los límites legales al gasto no se fiscalizan debidamente, por lo que se carece de límites efectivos para el uso de dinero en las campañas.

⁴ Para un análisis reciente de este tema en las últimas elecciones, ver Kevin Díaz y Mauricio Morales, “El efecto del gasto en el éxito electoral de los candidatos”, 2014, disponible en www.icsoc.cl/investigacion/documentos-de-trabajo.

La realidad de los aportes reservados: un mecanismo oscuro para los ciudadanos, pero peligrosamente transparente para los involucrados

Tal como se indicó, la justificación tras los aportes reservados es que resguardan la libertad de expresión de los donantes, permitiéndoles hacer donaciones de mayor cuantía, al tiempo que protegen al candidato de posibles presiones de parte de sus donantes. Como este mecanismo asegura el anonimato del donante, la mayoría de los aportes privados provienen de fuentes desconocidas para los ciudadanos.

Pero la cantidad de donantes que realiza aportes reservados es muy reducida y en su gran mayoría se trata de empresas. En concreto, para las últimas elecciones de 2013, 297 empresas y solo doce particulares realizaron la totalidad de aportes reservados.⁵ De esta forma, es poco probable que los donatarios desconozcan realmente la identidad de sus donantes, puesto que para los candidatos no es complicado estimar si las donaciones realmente se realizaron ante un eventual contacto entre las partes.

Algunas empresas han informado de los montos de sus donaciones. Por ejemplo, la minera Antofagasta Plc donó 2,3 millones de dólares para los últimos comicios, lo que corresponde al 6% del total de los aportes reservados de las elecciones 2013.⁶ El Grupo Enersis, por su parte, aportó mediante donaciones reservadas un millón de dólares.⁷ Si se considera el alto nivel de concentración económica del país, se puede inferir que la mayor parte de los aportes reservados podrían relacionarse con un reducido número de conglomerados. Además, si bien el sistema computacional que utiliza el Servel controla mediante el RUT del donante que los límites para cada uno de ellos se cumplan, no contempla que una misma empresa pueda tener diferentes RUT, por lo que estos límites pueden ser fácilmente sobrepasados.⁸

⁵ Bárbara Partarrieu, "El 90% de los aportes privados a las campañas políticas es secreto", *Ciper*, 8 de octubre de 2014, disponible en <http://ciperchile.cl/2014/10/08/el-90-de-los-aportes-privados-a-las-campanas-politicas-es-secreto>.

⁶ Francisca Miranda y Francisco Artaza, "Empresas que financian la política", *La Tercera*, 19 de octubre de 2014, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/10/674-600874-9-empresas-que-financian-la-politica.shtml>.

⁷ Francisca Skoknic, Francisca Miranda y Gustavo Villarrubia, "Los secretos de las empresas que financian la política: Quiénes son y cuánto gastan", *Ciper*, 6 de noviembre de 2013, disponible en <http://ciperchile.cl/2013/11/06/los-secretos-de-las-empresas-que-financian-la-politica-quienes-son-y-cuanto-gastan/>.

⁸ Bárbara Partarrieu, op. cit.

De este modo, la premisa de que las donaciones reservadas generan incertidumbre en el donatario y por lo tanto lo liberarían de posibles conflictos de interés es altamente cuestionable. Como se observa, este mecanismo no está cumpliendo con el objetivo de proteger a nuestra democracia del riesgo de captura de los legisladores. El propio diputado José Antonio Kast reconoció que los candidatos normalmente saben de dónde provienen tales fondos.⁹ En contraste, la ciudadanía no tiene manera de acceder a información relevante acerca de los posibles conflictos de interés de sus representantes.

Según cifras reveladas por distintos medios de prensa,¹⁰ los aportes privados de carácter reservado son tan preponderantes, que en varios casos alcanzan al cien por ciento de los aportes registrados, lo que confirma nuestras sospechas acerca del cumplimiento del límite al gasto. Parece dudoso que esos candidatos no hayan echado mano a recursos de otras fuentes, tales como aportes anónimos, propios o adelantos provistos por sus partidos.

Por otra parte, los aportes reservados se concentran de manera importante en representantes que van a la reelección.¹¹ A partir de este dato se puede suponer que quienes donan se inclinan a financiar a aquellos candidatos con mayores posibilidades de ganar, lo que incrementa el riesgo de que tras esas donaciones se encubra el interés de obtener alguna retribución o protección posterior por parte del receptor de los fondos.

En síntesis, la actual institucionalidad en materia de aportes públicos y privados deja un espacio muy amplio para la entrada de estos últimos, lo que distorsiona la competencia y genera riesgos para la probidad pública. Asimismo, la falta de transparencia del sistema circunscribe el control ciudadano sobre sus políticos a un espectro irrelevante, puesto que solo el 21% de las donaciones privadas son de carácter público.¹² En suma, la ley chilena combina de manera indeseable la influencia de aportes privados y opacos, en un contexto en que la debilidad de la fiscalización de los límites al gasto electoral abre paso a la influencia decisiva e indebida del dinero en la toma de decisiones públicas.

⁹ *La Segunda*, "Caso Penta: Silva (UDI) enfrenta cuestionamientos ante manejo político de la polémica", 9 de octubre de 2014, disponible en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/10/968095/udi-silva-enfrenta-cuestionamientos-ante-manejo-politico-de-la-polemica>.

¹⁰ Para una completa infografía ver <http://ciperchile.cl/especiales/financiamiento-electoral/index.php>.

¹¹ También conocidos como "incumbentes". Minuta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, presentada por Marcela Ríos en el seminario Sala de Máquinas, 14 de octubre de 2014.

¹² Para donaciones a candidatos, esta cifra se refiere a aportes privados de carácter público, aportes propios y aportes privados de partidos políticos.

Segundo problema: el aporte público a campañas agudiza la desigualdad entre candidaturas

Otro aspecto problemático de la legislación actual es que consolida la discriminación arbitraria tanto entre personas jurídicas con y sin fines de lucro como entre empresas y personas.

La ley dispone que pueden donar a la política personas naturales y personas jurídicas con fines de lucro. Por su parte, no pueden hacer aportes personas jurídicas sin fines de lucro, los órganos de la administración del Estado o las empresas que reciban subsidios estatales cuando estos superen el 15% de sus ingresos, entre otras prohibiciones relacionadas con la posibilidad de que se ocupen recursos estatales para potenciar campañas.¹³ Las donaciones provenientes del extranjero también están prohibidas.

Hasta el momento en que se escribe este documento no se ha encontrado una explicación razonable para que las empresas tengan la posibilidad de hacer donaciones,¹⁴ mientras que las organizaciones sin fines de lucro –que incluso podrían representar intereses más amplios de la sociedad civil– lo tengan prohibido.¹⁵

Tabla 1. Restricciones y beneficios a las donaciones a campañas

	Individuos	Personas jurídicas sin fines de lucro	Empresas
Pueden donar	SÍ	NO	SÍ
Tienen beneficios tributarios	NO	NO	SÍ

Fuente: Elaboración propia

A esta restricción se suma la posibilidad de que los contribuyentes de primera categoría se acojan a un beneficio tributario que consiste en una deducción de hasta el 1% de la renta anual imponible.¹⁶ No existe un símil a este beneficio

¹³ Ley 19.884, arts. 24 y 25.

¹⁴ En el documento de la “Historia de la Ley 19.884”, que recoge los debates en torno a esta ley, no se encuentra la justificación para esta medida.

¹⁵ Ley 19.884, art. 26.

¹⁶ Ley 19.885, “Incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”, art. 8.

para contribuyentes de segunda categoría, es decir, las personas asalariadas no disponen de este incentivo para contribuir a las campañas electorales.

Como se desprende de las Tablas 2 y 3, cuando se toma en cuenta el dinero que el fisco deja de percibir por concepto de rebaja tributaria por donaciones de empresas a campañas, el financiamiento fiscal asciende al 55%. Esta parte del gasto público en campañas se realiza en un espíritu que contraviene directamente el rol que debería cumplir: en vez de nivelar las condiciones en que se enfrentan los distintos contendores, contra toda lógica amplifica las diferencias entre estos mediante beneficios que se dirigen desproporcionadamente hacia quienes tienen mayores recursos económicos.

Dicho aporte público se ve incrementado con la reforma tributaria recientemente aprobada, toda vez que este subirá desde un 20% de la donación hasta un 25% o un 27% según el régimen tributario que la empresa elija. Este aporte “público” a las decisiones privadas parece especialmente injustificable si se considera la opacidad de las mismas de cara a la ciudadanía y la evidencia de que se canalizan preferentemente a los partidos de derecha, en especial a la UDI, con lo que la franquicia tributaria termina contribuyendo a agudizar –y no a corregir– el desigual acceso a las donaciones de empresas.¹⁷

Tabla 2. Tipos de ingresos, elecciones 2013 sin considerar beneficio tributario

	Millones de \$	
Aporte fiscal directo (anticipos y reembolsos)	26.453	50%
Aportes reservados	22.747	43%
Otros aportes privados	3.405	7%
Ingresos totales	52.605	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Servel

Tabla 3. Tipos de ingresos, elecciones 2013 considerando beneficio tributario

	Millones de \$	
Aporte fiscal directo (anticipos y reembolsos)	26.453	50%
Aporte fiscal indirecto (beneficios tributarios)	2.740	5%
Aportes reservados efectivos	20.007	38%
Otros aportes privados	3.405	7%
Ingresos totales	52.605	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Servel y de SII.

¹⁷ Para elecciones presidenciales en primera y segunda vuelta, parlamentarias y de consejeros regionales.

Tercer problema: las campañas costosas y sin control exacerbaban la importancia del dinero

En nuestro país, las campañas electorales se caracterizan por la preponderancia de la propaganda, en su mayoría visual, como vehículo para hacer conocidos entre la ciudadanía los nombres y rostros de los candidatos. La gran cantidad de carteles que se despliegan por las ciudades, en su mayoría ubicados de manera ilegal, los espacios de publicidad radial y en prensa escrita, los regalos de todo tipo, desde *merchandising* hasta artículos que coquetean con el clientelismo, contribuyen a elevar los costos de las campañas electorales.

Lo cierto es que la institucionalidad actual tiene falencias de diseño y de agencia que dificultan el control sobre los ingresos y egresos relacionados con las elecciones. Esto genera una espiral ascendente de gastos de la que muy pocos candidatos pueden restarse si quieren ser competitivos.

Elevados topes de límites al gasto no contrarrestan la importancia del dinero en las campañas

Una de las herramientas con las que cuentan muchos países¹⁸ para controlar la cantidad de dinero utilizado en campañas es el establecimiento de un tope al gasto por candidato o por partido político. En el caso chileno, en 2003 se estableció un límite para ambos que varía de acuerdo con el tipo de elección y la cantidad de votantes registrados en cada territorio.

Este límite no ha sido realmente vinculante. Resulta revelador el informe de Chile Transparente,¹⁹ en el que se ilustra un historial constante de irrespeto a los límites al gasto. Según aquel estudio, cerca del 80% de los encuestados admitió que era una práctica habitual en ese entonces sobrepasar de manera importante esos límites.

¹⁸ El 62% de los países miembros de la OECD establecen límites al gasto por candidato y el 52% lo hace para los gastos de los partidos. IDEA International, 2012.

¹⁹ Luis Urcullo, Emilio Moya y Eduardo Engel, *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*. Santiago: Fundación Chile Transparente, BID, 2009.

Tabla 4. Criterios para determinar límites de gasto electoral para candidatos

Presidente	0,03 UF x electores a nivel nacional
Senador	3.000 UF + 0,04 UF x primeros 200 mil electores + 0,03 UF x segundos 200 mil electores + 0,02 UF x restantes electores de la circunscripción
Diputado	1.500 UF + 0,03 UF x electores del distrito
Consejero Regional	700 UF + 0,03 UF x primeros 200 mil electores + 0,015 UF x segundos 200 mil electores + 0,01 UF x restantes electores de la región
Alcalde	120 UF + 0,03 UF x electores de la comuna
Concejal	Mitad del monto máximo permitido a candidatos a alcalde

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 19.884.

Por otra parte, con la aprobación del voto voluntario en 2012 el padrón creció desde 8 millones 700 mil votantes hasta 12 millones, lo que trajo consigo un inadvertido aumento a los topes al gasto. Por ejemplo, para la elección presidencial el límite de gasto electoral pasó desde 6 mil millones de pesos a 9 mil millones. En las elecciones municipales, para las comunas de la Región Metropolitana se generó un aumento de entre 40% y 150.²⁰

Tabla 5. Límite de gastos circunscripciones senatoriales (en millones de pesos)

Región	Circunscripción	2005	2013	Aumento
II	2	\$217	\$395	82%
IV	4	\$250	\$449	80%
RM	7	\$679	\$1.425	110%
	8	\$707	\$1.402	98%
VI	9	\$313	\$523	67%
VIII	12	\$375	\$635	69%
	13	\$314	\$523	67%
XV	16	\$246	\$335	36%
X	17	\$242	\$509	110%
XII	19	\$123	\$209	69%
Promedio				79%

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones Servel 2005 y 2013.

²⁰ *La Segunda*, "Límite al gasto electoral por campaña se dispara por entrada de nuevos actores", 7 de mayo de 2012, disponible en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/05/744151/limite-al-gasto-electoral-por-campana-se-dispara-por-entrada-de-nuevos-electores>.

Por lo tanto, la legalidad vigente establece límites tan altos, que para muchas elecciones estos casi son inexistentes. El hecho de que los límites tampoco se fiscalicen confirma que los candidatos en la práctica operan sin restricciones, con lo que, nuevamente, la capacidad de recaudar fondos se vuelve fundamental a la hora de llevar a cabo una campaña.

Las campañas electorales no respetan los plazos establecidos

En estrecha relación con la incapacidad de hacer cumplir la legalidad vigente, en muchas ocasiones las campañas comienzan antes del periodo reglamentario.²¹ Es común encontrar gigantografías, rayados y otros elementos que aluden a candidatos y que efectivamente son un llamado indirecto a votar por ellos, práctica que no se penaliza de ningún modo en la actualidad y cuyo gasto tampoco se contabiliza como tal para efectos de verificar la sujeción a los límites legales.

La propaganda electoral está definida en dos cuerpos legales distintos, la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y la ya mencionada Ley 19.884. En el artículo 30 de la primera se entiende la propaganda electoral como “la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”.

Por otra parte, la Ley 19.884 define propaganda y publicidad como aquella “dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea el lugar, la forma y medio que se utilice”. Asimismo, la ley establece que, de incurrir en este tipo de prácticas, estos gastos deberían por lo menos imputarse al registro de gastos de los candidatos.²²

En cualquier caso, si se considera que quienes incurren en estas prácticas están transgrediendo las normas que rigen la competencia entre todos los involucrados, se desprende que este mecanismo administrativo, como única medida contra estas acciones, es insuficiente. A esto se suma que la interpretación sobre propaganda electoral comúnmente utilizada es innecesariamente restrictiva –más relacionada con lo dispuesto en la Ley 18.700 que con lo dispuesto en la Ley 19.884– y que, en efecto, permitiría considerar

²¹ El periodo de campaña empieza 90 días antes de las elecciones. Además, la publicidad radial y en prensa escrita se restringe a los 30 días previos al día de la elección (Ley 18.700, art. 30).

²² Ley 19.884, art. 3.

esos artículos como propaganda. El problema radica entonces no tanto en la ley, sino en la interpretación restrictiva con que se ha preferido aplicarla.

Por otro lado, es el Servel el ente a cargo de vigilar si se ha incurrido en gasto electoral antes del periodo reglamentario. Sin embargo, la tarea de fiscalizar solo surge ante denuncias fundadas presentadas por los demás candidatos o partidos participantes. Pese a la generalizada impresión de que los gastos electorales se anticipan y son, en muchos casos, excesivos, la falta de denuncias sugiere una suerte de pacto tácito de “no agresión” recíproca.

Durante el periodo de treinta días que la ley establece para la publicidad electoral visual, las campañas parecen vulnerar prácticamente la totalidad de las disposiciones vigentes respecto del modo como puede desplegarse la propaganda en las vías públicas. En efecto, la Ley 19.884 establece que:

“no podrá realizarse propaganda electoral (...) en los componentes y equipamiento urbano, tales como calzadas, aceras, puentes, parques, puentes, fuentes, estatuas, jardineras, escaños, semáforos y quioscos, y aquella que se realice mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o que se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico, de televisión u otros de similar naturaleza” (Ley 19.884, art. 32).

Ante infracciones a esta disposición, es la municipalidad la encargada de retirar u ordenar el retiro del material mal ubicado, con cargo a los candidatos y partidos políticos. Pero como en las municipalidades las figuras al mando también son políticas, muchas de las cuales incurrieron en infracciones similares en sus propias campañas, estas no son las entidades adecuadas para hacer cumplir las disposiciones señaladas. Además, cuando lo hacen, suelen ser cuestionadas por arbitrariedades en el retiro de propaganda. Para evitar problemas y costos de todo tipo, es poco frecuente que los municipios cumplan con la obligación de control sobre la propaganda electoral que la ley les impone.

En suma, las campañas comienzan antes del periodo reglamentario y los gastos realizados en esa fase no se computan para efectos del límite. La imputación de los gastos realizados durante la campaña tampoco se verifica con la prolijidad necesaria para garantizar que todo gasto es registrado. Prevalece entonces la impunidad ante excesos al límite legal del gasto.

Cuarto problema: incapacidad de hacer respetar las normas de financiamiento electoral

Si bien en el diagnóstico se adelantó la incapacidad para hacer valer en la práctica la normativa vigente, este tema merece una sección en sí misma. En síntesis, el gran talón de Aquiles de la institucionalidad actual es que se carece de un órgano fiscalizador fuerte, capaz de actuar como disuasivo a la vulneración de las normas y de establecer castigos apropiados cuando estas no se respetan.

Un Servicio Electoral con capacidades restringidas

La historia del Servicio Electoral comienza en 1925, año en que se crea el Conservador de Registro Electoral. Sin embargo, en 1986 es cuando mediante la Ley 18.556 “Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral”²³ se conforma de la manera en que funcionó hasta 2013. En su creación, la misión y potestades que se le otorgaron tenían estricta relación con los procesos electorales y su correcto funcionamiento. Así, el servicio se encargaba de vigilar las juntas electorales y de mantener el registro electoral, incluyendo los domicilios electorales y determinando a los inhabilitados para votar, entre otras tareas similares.

Fue en 2003, con la aprobación de la Ley 19.884, que por primera vez se le entrega la misión de fiscalizar no solo el proceso eleccionario como tal, sino también aquel relacionado con las campañas políticas. Así, entre otras tareas le correspondería aprobar la rendición de ingresos y gastos de los candidatos y partidos políticos, y determinar las multas para los administradores electorales en caso de haber algún exceso con respecto al gasto electoral autorizado.

Durante la misma tramitación de la ley, el entonces director del Servel, José Ignacio García, se mostró de acuerdo con avanzar hacia una legislación que regulara el gasto electoral. Sin embargo, hizo notar que estas nuevas potestades requerían de cambios en la estructura interna del Servel, así como de mayores recursos. Con respecto a las sanciones contempladas en el entonces proyecto de ley, también manifestó que el organismo debería contar con las herramientas

²³ Información disponible en <http://www.servel.cl/ss/site/servel.html>.

legales para solicitar la información necesaria para tipificar los delitos electorales y así poder aplicar la sanción correspondiente.²⁴

No obstante, el proceso legislativo de 2003 no se hizo cargo de estas observaciones y, por el contrario, dejó al Servicio Electoral bastante restringido en cuanto a las situaciones en las que podía actuar y con qué facultades. De este modo, la Ley 19.884 establece expresamente que ante irregularidades en el proceso de gasto electoral, las únicas personas que pueden denunciar estas sospechas son los partidos y exandidatos, en un plazo de quince días hábiles siguientes a la presentación de las cuentas.²⁵

Por otra parte, el Servel actúa de oficio ante actos de flagrancia y no de manera regular, lo que ciertamente restringe su capacidad fiscalizadora. Además, este órgano no cuenta con la facultad de solicitar información a otros entes, como el Servicio de Impuestos Internos, por lo que muy difícilmente puede levantar denuncias fundadas en casos algo más sofisticados de ingresos o gastos irregulares.

El Servel tiene nulo control sobre los aportes que no son reservados. La ley establece que estas donaciones se destinen directamente al partido o candidato, quien tiene la obligación de emitir un recibo para el donante. Luego, una vez finalizado el periodo de campaña, el administrador electoral informa al Servel sobre la cuantía de esos montos. Sin embargo, si se considera las limitadas facultades del Servel para acceder a información relevante, entonces no puede esperarse que esté en condiciones de evaluar si estos ingresos cumplieron efectivamente los requisitos que la ley estipula,²⁶ o bien, si la totalidad de los montos se incorporó al registro de ingresos electorales.

Como ejemplo del poco control efectivo que el Servel ha ejercido sobre los gastos de campaña, solo para las últimas elecciones de 2013 se incorporó una revisión de todas las boletas entregadas para acreditar gastos. En años anteriores se revisaba un número acotado, cercano al 10%, a partir de cálculos que buscaban la aleatoriedad del control.²⁷ Si bien este constituye un avance

²⁴ Historia de la Ley 19.884, p. 41.

²⁵ Ley 19.884, art. 6.

²⁶ "Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución". Ley 19.884, art. 17.

²⁷ Información obtenida en una entrevista con el actual presidente del Consejo Directivo del Servel, Patricio Santamaría.

implementado gracias a una decisión del consejo directivo del Servel, es también un claro indicador de lo precario que ha sido nuestro sistema de control sobre estos procesos.

Por otra parte, en 2013 el personal del Servel constaba de 276 personas, 167 de planta y 109 a contrata.²⁸ En la actualidad cuenta con las siguientes cinco divisiones: gestión interna, registros y padrón electoral, tecnologías de información, desarrollo de personas y procesos electorales. Esta última se dedica al análisis de los antecedentes proporcionados por los respectivos administradores electorales o candidatos, para verificar que los gastos correspondan a aquellos que autoriza la ley, y a constatar que no se hayan superado los límites permitidos y que exista la correspondiente documentación de respaldo. En la actualidad ésta solo cuenta con cuatro profesionales.

Finalmente, hace poco tiempo se creó un Consejo Directivo, que se agrega a la figura previa de director ejecutivo. El propósito tras la creación de este consejo fue contar con un organismo colegiado encargado de definir las directrices del servicio, y que estuviera a cargo de supervisar y designar al director y subdirector del Servel.²⁹ Este cargo solo puede ocuparlo un abogado, lo que parece una restricción innecesaria, que impide que profesionales con experiencia en otras áreas puedan siquiera postular al proceso de selección. Si se quiere pensar en un Servel proactivo y moderno, esta restricción es una traba para conseguir ese efecto.

El gobierno corporativo no garantiza una fiscalización fuerte

El actual gobierno corporativo del Servel, representado en el Consejo Directivo, está conformado por cinco personas propuestas por el Presidente de la República con el acuerdo de tres quintos del Senado. La serie de requisitos para ser elegible como consejero apunta a asegurar un mínimo de neutralidad de su parte. Entre otros se encuentran no ser militante de un partido político al momento de ser nominado, o bien, no haber ejercido un cargo directivo en un partido en los cinco años anteriores a la designación.³⁰

²⁸ Servel, "Balance de Gestión Integral 2013".

²⁹ A partir de una quina determinada a través de la Alta Dirección Pública.

³⁰ "Para ser designado consejero del Servicio será necesario, además de cumplir con los requisitos generales para ocupar cargos públicos, poseer título profesional de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste o aquellos validados en Chile de conformidad a la legislación vigente, acreditar experiencia profesional no inferior a cinco años en el sector público o privado y no haber desempeñado cargos de representación popular, de Ministro de

De todas maneras, dado que quienes lleguen a ser miembros de dicho consejo muy probablemente tengan un pasado o vinculación fuerte con la política, sumado al hecho de que estos miembros deben contar con la aprobación del Senado –a quienes debería eventualmente fiscalizar–, entonces este diseño institucional no garantiza la imparcialidad ni la proactividad necesaria para un Servel empoderado. Más bien, esta estructura responde a equilibrios políticos, lo que puede contribuir a perpetuar los acuerdos tácitos en materia de fiscalización, que resultan cómodos para los actores políticos interesados en mantener la debilidad del fiscalizador.

Sanciones insuficientes

En el actual marco legal, las sanciones contempladas ante la vulneración de las reglas de gasto son insuficientes. En primer lugar, estas se fijan para los casos en que se han sobrepasado los límites al gasto y se limitan a multas. La sanción más drástica se aplica cuando un candidato o partido se excede en más de un 50% por sobre el límite del gasto. En esos casos se contempla aplicar una multa cinco veces superior a la parte en la que se sobrepasaron los límites. Otro tipo de infracciones, tales como la adulteración de documentos o el ocultamiento de información no cuentan con sanciones específicas de carácter político, por lo que solo pueden ser sancionadas mediante el trabajo de tribunales si el Servel llega a presentar los antecedentes.

En segundo lugar, el candidato no arriesga ninguna sanción directa en caso de haber vulnerado las normas del juego. En este sentido, que las multas sean el único factor disuasivo es claramente insuficiente. Un administrador electoral medianamente hábil podría incorporar el costo potencial de la multa a los cálculos de su presupuesto, lo que de todas formas afecta poco a aquellos candidatos que cuentan con más recursos.

Estado, de Subsecretario, de Intendente, de Gobernador o de miembro de la Directiva Central de un partido político en los cinco años anteriores a su designación". Ley 20.568, art. 63.

Propuestas

Considerando el diagnóstico anterior, Espacio Público ha elaborado cinco propuestas de reforma para el financiamiento de las campañas políticas. Los ejes articuladores de estas propuestas son la transparencia, la fiscalización efectiva y el control ciudadano hacia sus representantes, con el fin de promover campañas electorales menos costosas a mediano y largo plazo, y de avanzar hacia un mejor funcionamiento de la política en general.

Una fiscalización efectiva que asegure el apego a las nuevas normas

Un sistema de reglas que no cuenta con una agencia de fiscalización fuerte para asegurar su cumplimiento se convierte en letra muerta. Es por eso que el primer énfasis de nuestra propuesta está puesto en las características y atribuciones generales que debiese tener el Servel. Cualquier esfuerzo de reforma en esta materia debe comenzar por esta arista, de lo contrario podríamos terminar en una situación aun más delicada que la actual.

En consecuencia, es necesario asegurar la imparcialidad de la agencia fiscalizadora, a la que se le debe encargar un mandato realizable, con los recursos humanos y técnicos para cumplir su misión.

Primera propuesta: Fortalecer y modernizar el Servicio Electoral

Hasta el momento se ha tratado por separado las funciones que debería tener el nuevo Servicio Electoral para lograr objetivos concretos relacionados con el financiamiento de la política. En conjunto, todas estas nuevas tareas implican

que el Servel debe cambiar radicalmente su actual vocación para convertirse en una superintendencia en temas electorales.

Si bien escapa del alcance de esta propuesta determinar exactamente cómo debería reestructurarse el Servel, sí es necesario pensar en una reforma que avance en maximizar la independencia de esta agencia de cualquier tipo de presión política. Para lograrlo es necesario asegurar que quienes tienen puestos directivos dentro de la institución tengan la menor cantidad de vínculos posibles con partidos políticos, incumbentes o desafiantes.

Asimismo, conviene eliminar la restricción que hoy recae sobre el cargo de director del Servel, que lo limita a la profesión de abogado. Quien ejerza ese puesto deberá contar con las competencias que aseguren que será capaz de llevar a cabo con éxito actividades que requerirán gran manejo logístico, por lo que se debe abrir ese puesto a distintas profesiones tanto o más calificadas para desempeñar exitosamente esa labor.

A continuación se esbozan algunas unidades, funciones y prerrogativas que el Servel debería tener para hacer de su mandato una meta exigible para las autoridades de esta agencia.³¹

Subdirección de control de gasto electoral: proactiva y moderna

Esta división estaría a cargo de vigilar todo lo relacionado con el financiamiento y gasto de los procesos electorarios. Para ello debe contar con un equipo permanente y multidisciplinario, seleccionado bajo altos estándares.³² Esta subdirección se encargará de fijar las tarifas que se debe reembolsar por los ítems de campaña, de computar en la cuenta de gastos aquellos que se hayan adelantado al periodo de campañas y de realizar auditorías aleatorias, además de coordinar el trabajo de los fiscalizadores.

Para todas estas tareas será vital que este organismo cuente con la facultad de acceder a información relevante, que le permita detectar tempranamente cualquier adulteración u omisión en el proceso de rendición de cuentas de los administradores electorales. Por tanto, debe ser obligación del Servicio de

³¹ Urcullo y Moya, op. cit. (2009) realizaron una detallada propuesta de reestructuración del Servel. De todas maneras, se requiere de la asesoría de un tercero que evalúe en profundidad a la institución y que haga recomendaciones de manera imparcial.

³² Al menos el jefe de esta unidad debería ser nombrado mediante el sistema de Alta Dirección Pública.

Impuestos Internos brindar información clave a solicitud del Servel, en el entendido de que esta debe ser manejada con la máxima reserva.

Desde esta dirección se presentarán las posibles multas u otras infracciones. Los antecedentes que este organismo recabe, junto con la sanción que corresponda, deberán hacerse llegar al Consejo Directivo del Servel, el que evaluará los méritos de los antecedentes. Luego, el Servel cursará la sanción, que podrá ser apelada en una única instancia directamente ante la Corte Suprema o el Tribunal Calificador de Elecciones.

Subdirección de partidos

Para que el financiamiento de partidos propuesto más adelante logre mejorar las dinámicas de nuestra democracia, es necesario que los criterios para entregar los fondos estén claramente establecidos y puedan ser retirados cuando corresponda tomar esa medida.

Como los partidos funcionan permanentemente y las tareas encomendadas en esta reforma implican un nivel de complejidad no despreciable, debe existir una organización especial encargada de vigilar el funcionamiento de estas instituciones. En concreto, esta división revisaría el cumplimiento de los estándares de gasto territorial y en formación programática, así como aquellos de representatividad. Estas atribuciones implican, por un lado, la obligación de auditar las cuentas de los partidos, y por el otro, el establecimiento de definiciones operativas claras, en especial para lo que se entenderá como trabajo territorial y de formación política. Además, esta unidad deberá realizar inspecciones en terreno sobre las actividades que los partidos afirmen estar realizando.

Subdirección de información

Una de las grandes deficiencias del sistema actual es que la información, clave para que estos procesos sean sujetos al control ciudadano, no es de fácil acceso. Es necesario no solo que se encuentren los datos disponibles en la página web del Servicio Electoral, sino que estos sean procesados de manera que se conviertan en información significativa para los votantes. Esto implica que la información sea divulgada oportunamente, en particular durante el periodo electoral, pero también durante los periodos regulares en los que las actividades políticas continúan.

Al menos a los treinta y sesenta días de campaña, además de la información desagregada, se deberá presentar datos consolidados sobre todos los movimientos que ingresen a las cuentas únicas establecidas por partido y candidatura. Deberá asimismo consignarse la identidad de las personas que hayan hecho aportes por montos superiores a los que se permite realizar de forma anónima. En este contexto, será fundamental que la información se presente en un formato que permita a todos los ciudadanos hacer comparaciones relevantes entre candidaturas y partidos, con el fin de minimizar los costos en los que estos deben incurrir para informarse sobre las conductas de sus posibles representantes.

Con posterioridad a los procesos electorarios se deberá realizar el mismo ejercicio, pero sumando los gastos en los que incurrieron los distintos candidatos. Esto porque también es importante que la ciudadanía pueda valorar los ítems a los que cada candidatura privilegió dirigir sus recursos, lo que se espera pueda tener también un efecto en la reducción de gastos que pueden parecer irrelevantes en un contexto de debate programático. Deberán asimismo publicarse todas las sanciones que se apliquen a partir de incumplimientos a la ley electoral.

En los periodos regulares corresponderá divulgar la información relativa al funcionamiento de los partidos, incluyendo una síntesis de las actividades realizadas por estos, sus gastos y el cumplimiento de los distintos requisitos para acceder al financiamiento.

En resumen, una fiscalización efectiva requiere de importantes cambios en la institucionalidad actualmente vigente, para lo cual es necesario contar con un Servicio Electoral que tenga la legitimidad, las capacidades y la disposición para hacer cumplir la ley en materia de financiamiento electoral. Los cambios recién propuestos transforman radicalmente este servicio, que pasa de ser un organizador de elecciones a ser una agencia sólida, que garantizará la probidad de estos procesos y de la vida política en general, en especial en su relación con el dinero.

Segunda propuesta: Reducir la desmedida importancia que tiene el dinero en las campañas electorales

Como se trató en la sección de diagnóstico, parte importante de los problemas que tiene el país en relación con el financiamiento de la política se desprende del hecho de que esta es efectivamente una actividad potencialmente muy costosa.

Si no se toman medidas para que el acceso a los recursos sea menos determinante a la hora de llevar a cabo una campaña competitiva, la nueva institucionalidad dudosamente será capaz de modificar el actual escenario.

Control de la propaganda electoral

En primer lugar, es necesario acotar efectivamente la duración de las campañas a los plazos legales, puesto que esta es una manera concreta de reducir las múltiples oportunidades de efectuar gasto electoral. Para eso la fiscalización debe ser efectiva y oportuna, y estar abierta a recibir información relevante proveniente de los ciudadanos.

Debe abrirse la posibilidad a que cualquier persona denuncie ante el Servel si hay propaganda electoral puesta antes de tiempo. La entrada de múltiples actores alterará el actual equilibrio, en el que los candidatos parecen preferir el silencio y abstenerse de formular denuncias.

Tanto o más importante que quién tiene la capacidad de denunciar, es el organismo que acoge esas denuncias y cuál es su rango de acción ante ellas. Para los casos de propaganda instalada con anterioridad y para aquella que durante el periodo electoral está puesta en lugares prohibidos, existen problemas de agencia importantes. Como se ha señalado, la responsabilidad de hacer cumplir la ley recae en los municipios, que carecen de los recursos o incentivos para cumplir con ellas de modo imparcial y riguroso.

Entonces, proponemos que el Servel tenga como misión específica velar por el cumplimiento de estas normas. Para el caso de la propaganda adelantada, el Servel deberá fiscalizar preventivamente, ordenar el retiro y además contabilizar en los gastos de campaña el valor de la propaganda utilizada. Para optimizar la tarea del Servel será fundamental que la ciudadanía denuncie cuando se estén vulnerando las normas. Además, la propaganda electoral deberá interpretarse de manera amplia, ya sea mediante el artículo en que esta se define según la Ley 19.884, o bien, mediante una especificación a esta definición como la contemplada en el proyecto de reforma al sistema binominal.³³

En el caso de la publicidad de campañas, deberá ser el mismo Servel el que ordene su retiro a Carabineros, y no las municipalidades. De este modo se

³³ En el trámite legislativo de reforma al sistema electoral binominal, los parlamentarios Jackson y Mirosevic introdujeron la indicación que define propaganda como “toda aquella manifestación pública, escrita o audiovisual que promoció el nombre, apellido o partido político al que pertenezcan candidatos determinados o que utilice cualquier otro medio de identificación, que esté dirigida a obtener apoyo electoral”.

evitará el grueso de los posibles conflictos de carácter político o suspicacias respecto de la imparcialidad de las medidas tomadas. Es importante que Carabineros se encargue del retiro, puesto que la experiencia indica que todo lo relacionado con la ubicación de propaganda electoral puede derivar en episodios de violencia importantes, por lo que se debe considerar como materia de orden público. Además, el Servel deberá cobrar una multa elevada a beneficio fiscal, que ayude a disuadir las malas prácticas y que compense el costo de corregirlas.

Establecer precios con anterioridad para ítems comunes de propaganda y para publicidad escrita y radial

Parte de las dudas en relación con el financiamiento de las campañas tiene que ver con el gasto electoral. Dado que el aporte fiscal a las campañas está determinado por los gastos aprobados por el Servel,³⁴ resulta necesario contar con criterios mínimos compartidos por todos sobre aquello que se entenderá como razonable gasto electoral.

En la actualidad son los administradores electorales quienes informan de los productos o servicios contratados y de su valor, lo que claramente deja un espacio para una serie de arbitrariedades en la rendición de estas cuentas. Una manera de controlar el gasto es establecer con anticipación los precios de mercado del grueso de los ítems utilizados en campañas, que serán los utilizados de manera automática por el Servel al momento de computar los gastos aprobados. De este modo, los partidos y candidatos sabrán que no podrán recibir de reembolso sumas que excedan tal estándar.³⁵ Por otro lado, al saber cuánto se les reembolsará por los productos o servicios más importantes que utilicen en sus campañas, tendrán un incentivo para mantener sus gastos dentro de ese marco.

Se puede exigir que los medios de comunicación escritos o radiales publiquen su tarifado para la propaganda electoral de manera anticipada al comienzo del periodo electoral. Esto ayudará a generar igualdad en el acceso a las condiciones de precio para hacer propaganda y, además, facilitará el control de gasto en un ítem muy relevante.

³⁴ Si el gasto aprobado es mayor al monto que se obtiene por la cantidad de votos, solo se reembolsa en una cantidad que equivale a lo obtenido por el éxito electoral. De lo contrario, si el gasto aprobado es menor a lo que corresponde por la cantidad de votos, el reembolso se ajusta al primer ítem.

³⁵ Esto no implica que no se puedan realizar gastos superiores por tales ítems.

Monitoreo en terreno del gasto electoral

Dado que el gasto en propaganda electoral es esencialmente dinámico, este debe ser vigilado constantemente. Pero no basta con un chequeo contable, sino que además se requiere de información fidedigna sobre la práctica real que han llevado a cabo los candidatos.

Para eso, proponemos que el Servel disponga de un equipo que esté a cargo de vigilar no solo el cumplimiento de las normas ya explicadas, sino también de estimar el gasto en terreno de los candidatos.³⁶ De este modo se podrán identificar omisiones en la rendición de cuentas y contrastar la información presentada con la que maneja el Servel. Esto se traducirá en una rendición de cuentas mucho más creíble tanto para las autoridades como para la ciudadanía, y facilitará iniciar procesos de investigación más profundos en casos de incongruencias importantes, que podrán ser detectadas tempranamente.

Por último, el equipo que esté a cargo de fiscalizar en terreno el gasto tiene que cumplir una serie de condiciones para asegurar la imparcialidad en un tema tan delicado como las candidaturas electorales. El mecanismo de selección debe incorporar algún elemento de aleatoriedad que asegure que no hay ningún grupo político potencialmente sobrerrepresentado en aquel personal. Asimismo, el esquema de trabajo en terreno debe contemplar que las decisiones clave no queden al arbitrio de una sola persona. Además, el uso de tecnología debe ser amplio para permitir la rápida disponibilidad de la información.

³⁶ Existe experiencia internacional incipiente en cuanto a la estimación del gasto electoral de parte de organizaciones de agencias estatales en países como India y Filipinas (ver Idea Internacional 2014, op. cit., p. 106). También desde la sociedad civil se han realizado esfuerzos en esta línea, con acciones como llevar un registro de las apariciones en medios de comunicación, o fotografiar o filmar propaganda visual, espectáculos callejeros, etc. Ver *Justice Initiative Monitoring Election Campaign Finance: a Handbook for NGOs*, 2005. Disponible en http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Handbook_in_full.pdf.

CUADRO 1. LA VENTAJA DE LOS INCUMBENTES Y LA RESTRICCIÓN A LA PROPAGANDA

Uno de los principales argumentos en contra de establecer restricciones al gasto electoral y la propaganda en general se desprende de la privilegiada posición con la que cuentan los incumbentes en relación con los desafiantes. Esto debido a que los primeros tienen como ventaja que durante su periodo han podido dar a conocer su trabajo e imagen, mientras que los desafiantes suelen no contar con tiempo ni recursos semejantes para posicionarse entre los votantes.³⁷ Desde esta perspectiva, restringir las posibilidades de gasto es darle aun más ventaja a quienes ya ejercen un cargo de representación popular. Sin embargo, la evidencia nacional e internacional al respecto es mixta, y muestra que, al contrario de lo que esta lógica señala, las restricciones al gasto podrían ser más beneficiosas para los desafiantes.

Esto se sustenta en que son los incumbentes los que suelen utilizar más recursos para llevar a cabo sus campañas, y no menos. Esto porque las empresas suelen privilegiar a quienes ya tienen un cargo para hacer sus donaciones.³⁸ Entonces, la ventaja del incumbente es doble: cuenta con los años que ha tenido para dar a conocer su trabajo y además con más recursos para potenciar ese capital político inicial.

Los antecedentes de los que se dispone en Chile indican que efectivamente la ventaja de los incumbentes es alta y se intensifica con los aportes de los donantes. De este modo, hacer cumplir límites al gasto más exigentes es positivo para la competencia política porque equipara las condiciones entre todos los candidatos.³⁹

Tercera propuesta: Incorporar nuevas sanciones para combatir la vulneración a las normas de financiamiento electoral

Es necesario contar con un sistema creíble de sanciones para disuadir y castigar a aquellos que no actúan de acuerdo con las normas. En este sentido, se deben ampliar las sanciones hoy disponibles en nuestra legislación, primero para el tipo de infracciones que se contemplan, y segundo, incorporando a los propios candidatos o partidos a los posibles afectados por las sanciones.

³⁷ Al respecto, las mayores preocupaciones apuntan al mal uso de los recursos fiscales para la mantención de redes clientelares y de patronazgo. OCDE, "Financing Democracy: framework for supporting better public policies and averting policy capture", 2014.

³⁸ Claudio Agostini, "Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales 2009-2010", Santiago: CEP-CIEPLAN, 2001, pp. 7- 8.

³⁹ Una forma de avanzar hacia una mayor competitividad en las elecciones sería implementando límites a la reelección.

Ampliar las infracciones

El proceso electoral debe ser respetuoso de la fe pública, por lo que contravenirla debe ser condenado enérgicamente. Las recomendaciones internacionales al respecto hacen hincapié en que las sanciones deben ser acordes a la gravedad de las infracciones cometidas, y que deben ser lo suficientemente disuasivas como para evitar la transgresión de las normas y castigar a quienes actúen de forma indebida.

Consideramos que dado que existen límites al gasto claramente establecidos, sobrepasarlos equivale a jugar con la confianza de la ciudadanía en sus procesos democráticos. Por eso, se propone aumentar la severidad de las multas vigentes, pasando de un doble del exceso de la parte que no supere el 15%, a un triple. Para la parte que supere al 15% y sea inferior al 30%, proponemos que se multe con el quíntuple de ese exceso.

Ahora bien, consideramos que aquellos candidatos ganadores que hayan excedido en un 50% los límites al gasto electoral no están en condiciones de ejercer su cargo y que por lo tanto la sanción apropiada es la pérdida del escaño. Resulta injustificable pensar que una persona que, habiendo vulnerado las normas del juego justo en una proporción que puede en parte justificar su ventaja electoral, pueda ejercer su cargo. Queremos ser enfáticos en que no puede haber premio para quien no respeta las reglas de la democracia.

Tabla 6. Sanciones actuales y propuestas ante infracciones a ley de financiamiento electoral

Infracción	Sanción actual	Sanción propuesta
Sobrepasar el límite hasta un 30%	Multa por el doble del exceso	Multa por el triple del exceso
Sobrepasar el límite hasta un 50%	Multa por el triple del exceso	Multa por el quíntuple del exceso
Sobrepasar el límite sobre un 50%	Multa por el quíntuple del exceso	Pérdida del cargo
Falsear u omitir información	Sanciones acorde a veredicto de tribunales	Pérdida del cargo

Otros países cuentan con una legislación mucho más estricta que la chilena en esta materia. Por ejemplo, dentro de los países de la OCDE, el 70,6% contempla penas de prisión para administradores electorales, candidatos e incluso para donantes que hacen llegar recursos de manera fraudulenta.

Esta experiencia nos indica que además de ampliar las sanciones, es necesario incluir otras causales de castigo a las que actualmente se contemplan en la ley. Así, omisiones importantes en la rendición de cuentas de ingresos o egresos electorales, o bien, la adulteración de documentos financieros, deben tener consecuencias políticas. De acuerdo con la gravedad de las infracciones, las sanciones podrían incluir nuevamente la pérdida del cargo, o bien, de no haber resultado electo, la inhabilidad de ejercer cargos públicos por cinco años.

En síntesis, estas son el tipo de señales que se deben dar a la ciudadanía para poner en evidencia que la probidad de los representantes no es un valor transable.

CUADRO 2. SOBRE LAS SANCIONES Y SU PROPORCIONALIDAD

Como se ha indicado, para que la legislación relativa al financiamiento de la política produzca cambios en las actuales prácticas vigentes es necesario contar con un cuerpo de sanciones disuasivo y aplicable.

Es necesario que el propio candidato reciba un castigo directo y que trascienda las sanciones monetarias. Consideramos que ante infracciones graves se debe imponer sanciones igualmente severas, como la pérdida del escaño de comprobarse importantes omisiones o faltas al respeto de los límites de gasto.

En el ámbito internacional destaca el caso de dos diputados franceses, Georges Fenech y Joël Sarlot, que habiendo sido electos en 2007 perdieron sus puestos en 2008 luego de que se comprobara que no habían ajustado el gasto de sus campañas a lo contemplado en la ley.⁴⁰ De todas maneras, los casos no estuvieron exentos de polémica debido a que la sanción –aplicada por el Consejo Constitucional–⁴¹ parecía desproporcionada a la falta.

Debe minimizarse entonces las dudas en torno a lo apropiado de los castigos, para acotar la aplicación de sanciones políticas a las infracciones más graves. Estas deberían ser dictaminadas por el Consejo Directivo del Servel, con la posibilidad de apelar en una única instancia ante la Corte Suprema, la que debería tener la responsabilidad de evaluar todos los antecedentes brindados por los involucrados.

⁴⁰ Guillaume Perrault, "Des règles de financement des campagnes assouplies?", *Le Figaro*, 9 de junio de 2008. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/politique/2008/06/10/01002-20080610ARTFIG00005-des-regles-de-financement-des-campagnes-assouplies-.php>.

⁴¹ *Décision*, 2007-4232, 7 de febrero de 2008. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018111795>.

Hacia campañas electorales con mayor igualdad en la competencia, donde las ideas importen más que el dinero

En esta sección se desarrolla una propuesta que ataca los distintos problemas que se desprenden de la actual institucionalidad, en particular aquellos ligados con la opacidad y desigualdad del sistema que regula el financiamiento de las campañas electorales.

Cuarta propuesta: Transparentar las donaciones a la política

Parte importante del trabajo que debe realizarse para mejorar la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes tiene que ver con hacerse cargo de la actual opacidad en la que interactúan las figuras políticas, los recursos y los posibles conflictos de interés. Nos parece clave transitar desde un sistema donde prima el secretismo y desinformación sobre el financiamiento de campañas, a uno donde la transparencia sea la principal herramienta para prevenir estas posibles distorsiones a la vida democrática nacional.

Para ello, en primera instancia proponemos eliminar el mecanismo de donaciones reservadas. Esto permitirá terminar con un sistema que ha ido en detrimento de la confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones y dará una clara señal de que todo aporte en dinero significativo para los candidatos debe ser conocido por el público.

Ahora bien, dado que los principios de libertad de expresión e igualdad en la competencia funcionan en una suerte de *trade off*, es aceptable que exista un espacio para que el primero tenga un espacio dentro de los límites razonables que impone el segundo. Es decir, es posible pensar en que tratándose de donaciones de bajo monto la libertad de donar a un partido o candidato de manera privada no debiese tener efectos relevantes sobre equidad en la competencia ni en la generación de eventuales conflictos de interés.

Es por ello que como segunda medida proponemos mantener la posibilidad de hacer aportes anónimos en la medida en que sean irrelevantes en el contexto de los montos generales recaudados para las campañas. Es decir, donaciones anónimas limitadas a 20 UF por donación y 100 UF como límite para la totalidad que un donante pueda hacer bajo esta modalidad.

Tabla 7. Comparación de límites a donaciones por tipo de elección y tipo de donación

	Límite actual ⁴²	Límite donaciones anónimas propuesto	Límite donaciones privadas de carácter público propuesto
Presidencial	1.500 UF	20 UF	200 UF
Senadores y diputados	800 UF	20 UF	100 UF
Alcaldes, concejales y consejeros regionales	800 UF	20 UF	50 UF
Intendentes	No existe	20 UF	100 UF
Partido político o conjunto de sus candidatos	3.000 UF	20 UF	400 UF

Estos aportes constituyen una fracción muy reducida del potencial de gasto para cada campaña, por lo que el riesgo de que estas representen un problema de captura del representante electo es prácticamente nulo.

Además, los límites para las donaciones privadas de carácter público que se proponen recogen la lógica de los límites vigentes para las donaciones reservadas, pero en montos muy inferiores. Así, estos pueden llegar a ser veinte veces superiores que las donaciones anónimas cuando estas se dirijan a partidos y hasta diez veces superiores para las elecciones presidenciales. Con todo, proponemos que las donaciones privadas de carácter público no puedan superar las 1.000 UF por donante.

Se incorpora un límite para la eventual elección de intendentes y se asimila a la de senadores, ya que de aprobarse la reforma al sistema binominal como está planteada hasta la fecha, tendrán el mismo electorado.

Como se indicó en la sección anterior, en la actualidad no existe un control efectivo sobre los aportes anónimos, que solo se reportan al Servicio Electoral, sin una auditoría real de parte de este organismo. Es procedente entonces pensar en un mecanismo fácil de implementar y que al mismo tiempo prevenga que se excedan los límites a las donaciones establecidos por ley y reduzca la posibilidad de que estas donaciones no se contabilicen en las cuentas de los

⁴² Estos límites, a diferencia de lo que proponemos, son por donatario.

candidatos.⁴³ La implementación de donaciones electrónicas mediante transferencia bancaria es una alternativa simple y segura para estos fines.

Monitorear los ingresos y gastos de manera oportuna: cuenta corriente única por candidato

Establecer una cuenta bancaria única de ingresos y gastos por candidatura permitirá complementar las reformas recién descritas. El propósito principal de dicha cuenta –a la que el Servel debe tener pleno acceso– es centralizar los movimientos en los recursos de los candidatos. Así, se podrá contrastar los gastos allí consignados con los que se realicen en terreno. Esta cuenta además permitirá controlar de mejor manera los aportes anónimos y aquellos casos en los que se presume que se están utilizando recursos no reportados.

Quinta propuesta: Que las donaciones solo puedan realizarlas los ciudadanos

Eliminación de las donaciones por parte de personas jurídicas

Si es o no apropiado que se permitan las donaciones de personas jurídicas a la política es un tema controversial no solo en Chile, sino también en el mundo. Organismos como IDEA Internacional no tienen recomendaciones unívocas al respecto, sino que señalan que se trata de un tema más ideológico que técnico.⁴⁴

El 35,3% de los países de la OCDE prohíbe los aportes de empresas a candidatos y/o a partidos, mientras que dentro de las Américas la proporción baja al 17,6%.⁴⁵ Aunque esta es una tendencia minoritaria en el mundo, se está lejos de llegar a una respuesta definitiva sobre qué resulta más idóneo para cada contexto. De todas maneras, existen varios argumentos que, junto con el actual escenario nacional, consideramos inclinan la balanza hacia prohibirlos.

En primer lugar, existe una razón normativa que se desprende directamente del concepto de democracia, que se entiende como el gobierno de los ciudadanos,

⁴³ Al respecto se han planteado ideas similares, como la propuesta de Ciudadano Inteligente de mantener las donaciones reservadas, aunque reduciéndolas a un monto determinado.

⁴⁴ Erin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance*. Estocolmo: IDEA, 2014, p. 21.

⁴⁵ IDEA Internacional, base de datos, 2012, disponible en www.idea.int.

en el que todos tienen igualdad de derechos y deberes y que tiene como expresión final y preponderante el sufragio. Desde esta perspectiva, la voluntad popular radica en las personas, quienes son las que tienen posturas políticas, derecho a ser representadas y a expresarse libremente. Las empresas, por su parte, se constituyen con el objetivo principal de obtener ganancias económicas, por lo que no tienen derechos políticos, sino solo intereses particulares.

Desde una mirada empírica, la experiencia nacional e internacional apunta a que las empresas suelen ver las donaciones como una inversión a mediano y largo plazo, más que como un ejercicio de libertad de expresión.⁴⁶ Es decir, si bien no necesariamente son una forma de definir el curso que tomarán ciertas políticas públicas, sí facilitan el acceso a cargos de elección popular de personas afines, con quienes se tendrá también un contacto comparativamente más cercano que el que tiene el resto de la población. Desde el campo de la economía política existe una amplia literatura que ilustra cómo se relacionan las empresas y la política, por lo general a lo largo de años e incluso décadas, inclinando la balanza a favor de las primeras. Para el caso de Chile, con una tasa de incumbencia en el rango medio-alto,⁴⁷ este riesgo parece bastante real, en particular a la luz de experiencias como la Ley de Pesca.

Al otro lado de la moneda se encuentra el riesgo latente de extorsión de políticos hacia grupos empresariales. Dentro del marco del caso Penta, las declaraciones del presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Andrés Santa Cruz, contribuyeron a la polémica al afirmar que no son los empresarios quienes ofrecen aportes, sino los políticos quienes se acercan a ellos buscando recursos.⁴⁸ Estas declaraciones ilustran la complejidad de la relación entre dinero y política, que puede volverse peligrosa en múltiples sentidos.

Además, las mismas empresas pueden encontrar problemas internos al momento de decidir a quiénes y cuánto donar, en especial en el caso de las sociedades anónimas. La posibilidad de donar a la política se presta para abusos

⁴⁶ El problema de la captura de los representantes por parte de grupos de interés es ampliamente reconocido en distintas organizaciones internacionales, tales como la OECD y Naciones Unidas. Por otra parte, existe una amplia literatura que ha analizado la relación entre financiamiento de campañas por parte de empresas. Para una reseña, ver Nubia Evertsson, "Political Corruption and Electoral Funding, a Cross National Analysis", *International Criminal Justice Review*, 23, 2013, pp. 75-94.

⁴⁷ Grupo Res Publica Chile, *95 propuestas para un Chile mejor*, 2013, p. 66.

⁴⁸ *El Mostrador*, "Andrés Santa Cruz y Pentagate: '¡Hay un desfile de políticos por las empresas para que les donen dinero!'", 28 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/09/28/andres-santa-cruz-y-pentagate-hay-un-desfile-de-politicos-por-las-empresas-para-que-le-donen-dinero>.

hacia los accionistas minoritarios, que pueden ver cómo parte de sus ingresos se destinan a financiar campañas con las que podrían no sentirse identificados.

Por último, el argumento de que al prohibir las donaciones de personas jurídicas se está atentando contra la libertad de expresión de las empresas, postulamos que el peligro no es tal, puesto que cualquier persona que sea partícipe de una empresa tiene la facultad de retirar parte de sus recursos y luego hacer la donación a título personal.

Otra ventaja de esta medida es que una vez implementada terminará inmediatamente con la discriminación actual del sistema entre personas jurídicas y entre personas jurídicas y naturales.

SEGUNDA PARTE: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Diagnóstico: Partidos políticos débiles y vulnerables a la influencia del dinero

Los partidos políticos son fundamentales para el funcionamiento apropiado de una democracia, pues reúnen intereses diversos de los ciudadanos, desde un marco político coherente que trasciende los intereses particulares. Asimismo, un buen partido logra conectarse con las bases de la sociedad, promoviendo la formación de ciudadanos en valores democráticos y líderes políticos competentes. Está demostrado que las democracias estables descansan en buena parte en la existencia de partidos programáticos con arraigo social y representatividad. Son ellos los que mejor resisten el riesgo de captura por líderes mesiánicos o caudillismos aventureros.

Por estas razones, para mantener la estabilidad de la democracia es fundamental mirar de cerca la salud de sus partidos. Si bien Chile cuenta con un sistema de partidos que se ha mantenido estable luego del retorno a la democracia y que se encuentra entre los menos volátiles de América Latina, cuando se mira en detalle sus dinámicas internas, el diagnóstico se vuelve preocupante. El trabajo de Luna y Rosenblatt⁴⁹ documenta muy bien la tesis según la cual hoy los partidos son más bien cascarones vacíos que carecen de los elementos cualitativos esenciales para preservar una democracia robusta.

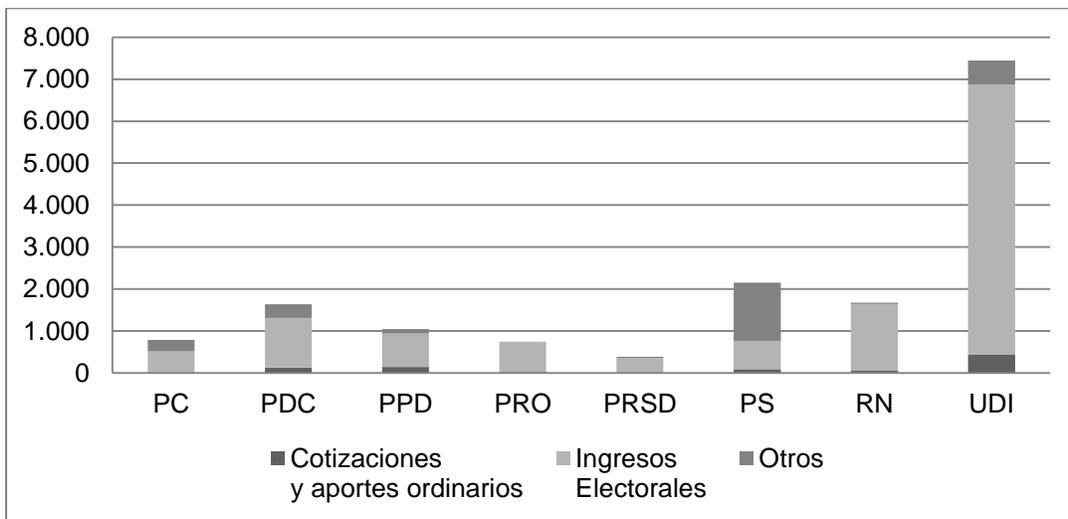
Indicadores como niveles de militancia, democracia interna, trabajo territorial, actividades de formación programática y representación de la diversidad de la sociedad marcan números rojos. Esta realidad pone en riesgo la legitimidad de nuestra democracia y contribuye al clima generalizado de desconfianza que la ciudadanía expresa hacia la actividad política y sus instituciones.

En este escenario, un financiamiento escaso, opaco o concentrado en el aporte de unos pocos caudillos o mecenas puede contribuir a agudizar la crisis de los partidos. Desde luego, la situación financiera de la mayoría de los partidos revela una precariedad que difícilmente le permite cumplir con sus tareas básicas. Si bien durante los años electorales los partidos incrementan notoriamente sus recursos –mediante anticipos y reembolsos fiscales–, estos se destinan casi en su totalidad a las campañas. De este modo, la mayoría de los partidos carece de la autonomía financiera como para realizar trabajo no electoral, que consideramos fundamental para la formación de ciudadanos y la profundización de la democracia.

Como se aprecia en las Figuras 6 y 7, la cantidad de recursos a los que tienen acceso los partidos se incrementa hasta diez veces en relación con los años no electorales, como en 2013 y 2011, respectivamente. De todas maneras, estos ingresos, que provienen en su mayoría de reembolsos estatales, se utilizan precisamente en las campañas. En este sentido, los ingresos presentados en la Figura 7 son más representativos del funcionamiento regular de los partidos, de modo que la gran mayoría no alcanza los \$20 millones mensuales para financiar gastos corrientes.

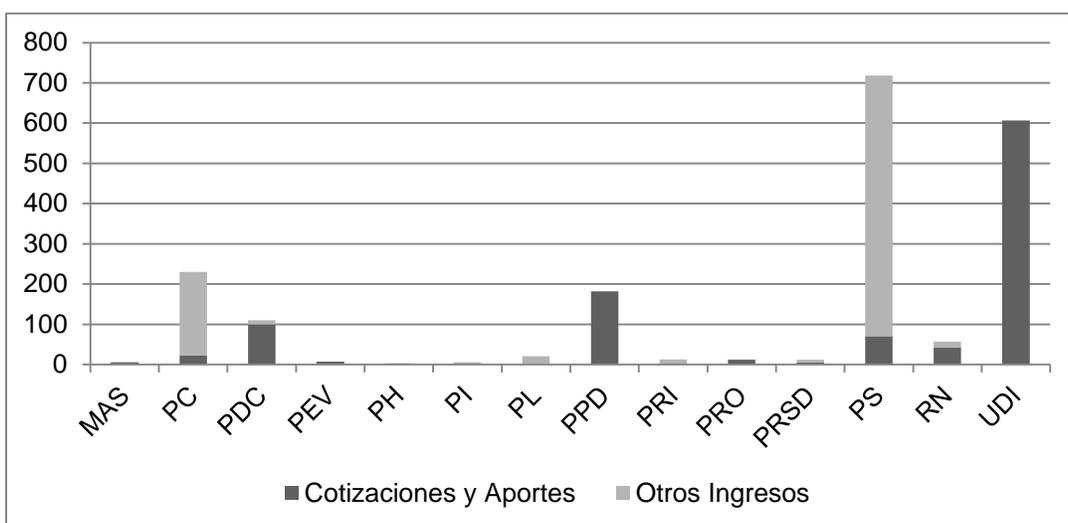
⁴⁹ Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra, *Democracia con partidos: informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: Cep-Cieplan, 2012, pp. 115- 265.

Figura 6. Tipos de ingresos de los partidos políticos, 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de cuentas de gastos aprobadas por el Servel en 2014.

Figura 7. Tipos de ingresos de los partidos políticos, 2011 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de cuentas de gastos aprobadas por el Servel en 2011

Liderazgos internos determinados por el acceso a recursos

Cuando un partido no cuenta con los recursos suficientes para apoyar las campañas de sus candidatos, el dinero y las conexiones con los que cuentan los militantes se vuelven definitivos para determinar qué candidaturas conviene

levantar. De este modo, los más adinerados y su círculo de protegidos corren con una ventaja prácticamente incontrarrestable a la hora de acceder a ser candidato y, por ende, a una posición de poder. Asimismo, los militantes que tienen un cargo en el Parlamento se vuelven figuras preponderantes en el escenario interno de los partidos, ya que cuentan con recursos y visibilidad externa, lo que dificulta que sean desafiados en ese cargo por otros militantes.

Partidos políticos sin legitimidad ante la ciudadanía

Dentro de las instituciones políticas, los partidos son los que cuentan con niveles más bajos de aprobación entre la población. A esto se suma que los niveles de identificación con los partidos son bajos, incluso cuando se los compara con países de América Latina. El rechazo general hacia el rol de los partidos se hace patente cuando se observa que la mayoría de los chilenos considera que un legislador debería votar siempre de acuerdo con lo que él cree y no de acuerdo con lo que dice el partido. Esto es señal clara de que no se considera importante el rol deliberativo de los partidos en el debate democrático. Esta tendencia va de la mano con una mayor aceptación de liderazgos personalistas o “díscolos”, que si bien pueden ofrecer un discurso atractivo para los ciudadanos, no son deseables desde una perspectiva democrática amplia.⁵⁰

Partidos que no representan la diversidad del país

Los partidos actuales, cuyas cúpulas ostentan mucho poder, se han conformado más bien como grupos cerrados, donde mujeres, jóvenes y personas pertenecientes a pueblos originarios encuentran pocos espacios o derechamente no los hallan. En su versión 2014, la *Auditoría a la democracia* (PNUD) consigna que el 84% de los candidatos nominados por los ocho partidos que han participado de las últimas elecciones parlamentarias han sido hombres. Por su parte, los bajos niveles de militancia de jóvenes en partidos políticos indican que no han sido capaces de renovar sus bases.

En síntesis, los partidos chilenos actuales se encuentran atrapados en un círculo vicioso del que muy difícilmente podrán salir si se mantiene la situación actual. Su falta de legitimidad redundante en que no son capaces de conseguir recursos entre los ciudadanos y en que esa misma falta de recursos impide realizar un trabajo real con la ciudadanía.

⁵⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Auditoría a la democracia*, 2014, p. 278.

Propuestas

Hacia mejores partidos políticos para una mejor democracia

A partir del diagnóstico recién planteado, en esta sección se fundamenta la necesidad de financiamiento permanente para los partidos políticos y se propone un mecanismo de asignación de recursos basado en el cumplimiento de estándares necesarios para mejorar y mantener en el tiempo el funcionamiento democrático nacional.

Con estos fondos se espera propiciar las condiciones para que, en el mediano plazo, los partidos sean capaces de reconectar con la ciudadanía y cumplir con las demás labores que deben desarrollar en una democracia. Además, se señalan las causales y sanciones que pueden recibir los partidos ante incumplimientos de distinta índole.

Sexta propuesta: Financiamiento permanente de los partidos políticos⁵¹

Si bien la idea de entregar financiamiento público a los partidos ha sido históricamente impopular en nuestro país,⁵² postulamos que de todas maneras debe implementarse, en particular en el contexto de una reforma general al financiamiento de la política.

Proponemos que, a partir de la cantidad de votos emitidos para las elecciones de la Cámara de Diputados, se determine un monto total que se repartirá

⁵¹ Parte importante de esta sección se pensó a partir del análisis de Alejandra Seguel, "Debilidades de la regulación chilena sobre la relación entre dinero y política: experiencia internacional y mejores prácticas para Chile", Documento de Referencia N°20 de Espacio Público, 2014.

⁵² Distintas encuestas a lo largo del tiempo apuntan a que el nivel de apoyo para esta medida es muy bajo. La *Auditoría a la democracia* arroja un 16% y la encuesta de Imaginación obtuvo en septiembre de 2014 una cifra similar. Ver Encuesta Cooperativa, Imaginación, Universidad Central, 7 de octubre de 2014, www.imaginacion.cl/wp-content/uploads/ENCUESTA-07102014.pdf.

anualmente a los partidos,⁵³ bajo criterios progresivos de exigencia que a su vez se condigan con los bienes públicos que estos deberían proveer a la ciudadanía.

En concreto, estimamos que cinco céntimos de unidad de fomento (aproximadamente \$1.200 a la fecha) multiplicados por la cantidad de votos que estuvieron dirigidos a un partido político⁵⁴ conforman una cifra que permitirá a los partidos mejorar considerablemente su funcionamiento, siempre que cumplan con las condiciones indicadas más abajo.

De este modo, los partidos en su conjunto contarían con aproximadamente \$6.700 millones anuales. Si bien a primera vista esta cifra puede parecer muy elevada, se debe considerar que en el contexto de los montos usuales del sector público corresponde más bien al presupuesto anual de una agencia de pequeño tamaño.⁵⁵ En el contexto mismo de la reforma tributaria, mediante la cual se espera recaudar US\$ 8.200 millones, este monto correspondería apenas al 0,15% de esa cantidad.

Por otra parte, este mecanismo fija automáticamente un tope al financiamiento público, a diferencia de lo que sucede cuando se determina un monto mínimo por partido. Tiene además la ventaja de que este fondo responderá directamente al entusiasmo que demuestren los votantes hacia las elecciones parlamentarias. De este modo, será también un incentivo para los partidos en su conjunto a aumentar los niveles de participación del electorado, en un contexto en el que el voto es voluntario.

Para determinar los fondos que cada partido recibirá se propone un sistema de base igualitaria, que corresponde al primer nivel de financiamiento. En un segundo nivel se suman fondos que responden al éxito electoral de los partidos y que están condicionados al desarrollo de trabajo territorial y de formación e investigación política. En el tercer nivel se replica el criterio de reparto del segundo, pero se condiciona al cumplimiento de condiciones de representatividad efectiva de la diversidad existente en el país.

⁵³ Colombia y México ocupan un sistema similar para determinar el monto que se destina al financiamiento regular de los partidos.

⁵⁴ Para la última elección parlamentaria, los votos dirigidos a candidatos pertenecientes a partidos alcanzó los 5.573.582.

⁵⁵ Por ejemplo, el mismo Servel contó en 2013 con un presupuesto de similar magnitud (Dipres).

Primer nivel de financiamiento: Transparencia activa

Es importante como señal política que todo partido legalmente constituido, independientemente de su tamaño, reciba financiamiento estatal. El hecho de que los ciudadanos sean capaces de reunirse y organizarse bajo una causa política común es un valor en sí mismo y además es un indicador de que muy probablemente existen espacios que los partidos más grandes o tradicionales no están cubriendo. Sin embargo, el diseño de este financiamiento debe estar pensado de manera que no sea percibido como una oportunidad de obtener recursos del Estado –mediante “pymes” políticas–; así también, se debe resguardar que el sistema de partidos no se fragmente demasiado, puesto que ello podría perjudicar la estabilidad y gobernabilidad del sistema.

Para lograr estos dos objetivos en apariencia opuestos, proponemos un piso básico de financiamiento, condicionado a la transparencia activa de los partidos. Este correspondería al 10% del fondo anual que se explicó con anterioridad y se distribuiría a prorrata entre todos los partidos legalmente constituidos. Por ejemplo, considerando que en la actualidad existen doce partidos legalmente constituidos,⁵⁶ cada uno recibiría un monto anual de 56 millones de pesos.

De todas maneras, la condición de transparencia activa es requisito *ex ante* para obtener este fondo basal y se dará por cumplido cuando el partido en cuestión cuente con una página web en la que se detallen:

- Presupuesto: ingresos y ejecución del gasto.
- Gobierno corporativo: directivas nacionales, regionales y comunales, y tribunal supremo. Debe incluirse no solo los nombres, sino también una breve reseña sobre cada uno de los miembros de estas instancias.
- Programas de formación política y reuniones realizadas y por realizarse.
- Definiciones programáticas.
- Estatutos.
- Rendición semestral de cuentas en la que se explique las definiciones y principales acciones del partido.

De este modo, se espera que los partidos sean capaces de mantenerse abiertos a la ciudadanía en general y en particular a posibles nuevos miembros interesados en unírseles.

⁵⁶ UDI, RN, DC, PRSD, PPD, PS, PC, PRO, PEV, Igualdad, Humanista y MAS.

Segundo nivel de financiamiento: Trabajo territorial y programático

Se propone un segundo nivel de financiamiento al que podrían acceder los partidos que hayan pasado por al menos una elección parlamentaria y que cumplan con el requisito inicial de transparencia activa. Esta segunda fuente de financiamiento correspondería al 45% del fondo total y su distribución estaría determinada en partes iguales por el porcentaje de votos y escaños obtenido por el partido en las últimas elecciones de la Cámara Baja. Se propone este criterio pues es la Cámara de Diputados el organismo que mejor representa el principio de “una persona un voto”. Además, se hace la distinción entre votos y escaños para corregir las distorsiones que cualquier sistema electoral vigente introduce a ese principio. Junto con ello, recoge las preferencias ciudadanas que no necesariamente se tradujeron en un escaño.

El partido solo podrá acceder a estos recursos si demuestra que desarrolla trabajo territorial y de formación política. Se eligen esos criterios porque se requieren partidos capaces de discutir programáticamente los temas más importantes para el país y que lo hagan desde las bases. El contacto sistemático y descentralizado con las bases tiene el potencial de ser un motor para el desarrollo de las regiones, que en la actualidad se encuentran muy alejadas de la vida política nacional. Por lo demás, es urgente que los chilenos cuenten con espacios significativos para reflexionar y ejercer ciudadanía, con el fin de contribuir a la paulatina revalorización de nuestras instituciones democráticas.

Se considerará que un partido cumple con estos requisitos si de los recursos públicos que recibe destina:

- Un 50% como mínimo al trabajo en regiones distinta a la Metropolitana.⁵⁷
- Un 30% como mínimo al trabajo de formación e investigación política.

Quedará a criterio de cada partido cómo revelar y publicar en su sitio web el mecanismo a través del cual se cumplirán estas exigencias, cuya fiscalización le competará al Servel. Los partidos podrán solicitar al Servel que los montos correspondientes al trabajo regional o de formación sean entregados directamente a las directivas regionales y/o a sus respectivos institutos de formación política debidamente registrados.

⁵⁷ En “Hacia una ley de financiamiento de partidos/organizaciones políticas” (desarrollado para el Centro de Políticas Públicas de la UC en 2014), Juan Pablo Luna y Nicolás Somma proponen un límite porcentual al gasto administrativo de los partidos, lo que también podría ser de utilidad para prevenir la búsqueda de rentas por esa vía.

Tercer nivel de financiamiento: Efectiva representación en las estructuras partidarias de poder

Si un partido ha accedido a los dos primeros niveles de financiamiento puede optar a un tercero siempre que cumpla con requisitos de representatividad avanzados, que toquen el núcleo mismo del poder del partido. Consideramos que es esencial que los partidos, independientemente de su posición en el espectro político, sean capaces de abrir sus estructuras internas, que hasta ahora se caracterizan por su gran hermetismo, y transiten hacia dinámicas efectivamente democráticas e inclusivas que reflejen y contribuyan a representar a la sociedad chilena. Como normalmente los privilegios tienden a mantenerse entre grupos cerrados, se propone este incentivo económico con recursos fiscales para propiciar el cambio. De este modo, estará en el propio interés de las elites dirigentes impulsar un cambio gradual en las actuales prácticas que perpetúan la subrepresentación de las mujeres, jóvenes y personas pertenecientes a pueblos originarios.

Este monto es igual al del segundo nivel y obedece a los mismos criterios de repartición. La gran importancia relativa –casi la mitad del fondo total– que se le otorga al cumplimiento de estos estándares radica en la imperiosa necesidad de que los partidos se abran a la ciudadanía. De ahí que consideremos que los partidos que efectivamente cumplen con estos requisitos deberían tener una ventaja importante para posicionar su trabajo con los posibles votantes.

Para considerar que un partido cumple con los requisitos para acceder a este tercer nivel de financiamiento debe asegurar:

- Paridad de género en la directiva nacional, el consejo nacional, los consejos regionales y el tribunal supremo: Ninguno de los dos géneros puede sobrepasar el 60% de los puestos.
- Representación de personas menores a 35 años en la directiva nacional, el consejo nacional, los consejos regionales y el tribunal supremo: Por lo menos un 20% de estos órganos.
- Consejos regionales con porcentaje de personas indígenas acorde a la población de la región.

Es de toda lógica que el financiamiento fiscal vaya de la mano con exigencias concretas que se ajusten a lo que es necesario para el bien de la democracia. En suma, se trata de usar el dinero público para propiciar las virtudes necesarias para el fortalecimiento de los partidos y de la democracia, es decir, la

transparencia, el trabajo territorial descentralizado, la formación política y la elaboración programática, y la representatividad efectiva de la sociedad en sus niveles directivos.

Tabla 8. Financiamiento público de acuerdo con cada nivel de cumplimiento (en millones de pesos)

Partido	Ingresos acumulados si se alcanza		
	1 ^{er} nivel	2 ^{do} nivel	3 ^{er} nivel
UDI	56,6	776,0	1495,4
RN	56,6	570,6	1084,5
DC	56,6	608,5	1160,5
PPD	56,6	449,5	842,4
PRSD	56,6	200,5	344,4
PS	56,6	464,8	872,9
PC	56,6	208,7	360,8
PI	56,6	75,0	93,4
PH	56,6	113,9	171,2
PEV	56,6	65,6	74,6
PRO	56,6	121,3	185,9
MAS	56,6	58,4	60,1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Aporte fiscal estimado por partido en relación con los últimos ingresos declarados (en millones de pesos)

Partido	Ingresos 2013	Aporte público máximo ⁵⁸	Aumento
UDI	\$7.447	\$1.495	20%
RN	\$1.679	\$1.084	64%
DC	\$1.640	\$1.160	70%
PPD	\$ 1.050	\$842	80%
PRSD	\$387	\$344	88%
PS	\$2.153	\$873	40%
PC	\$ 788	\$361	45%
PI*	-	\$93	-
PH*	-	\$171	-
PEV*	-	\$75	-
PRO	\$739	\$186	25%
MAS*	-	\$60	-
Aumento promedio			54%

Fuente: Elaboración propia. Notar que al momento de hacer este ejercicio el Servel aún no había aprobado las cuentas de cada partido.

⁵⁸ Calculado bajo el supuesto de que se cumplan con los requisitos contemplados para los tres niveles del financiamiento.

Monitoreo y sanciones

Para que el sistema de financiamiento planteado efectivamente altere las dinámicas partidarias actuales, el monitoreo debe asignar los recursos solo en caso de que los partidos los merezcan, y que sea también capaz de retirarlos cuando esto no ocurra. Para ello proponemos una vigilancia conjunta por parte del Consejo para la Transparencia y de una unidad del Servel especialmente encargada de partidos políticos.

El Consejo para la Transparencia se encargará de vigilar exhaustivamente que todos los partidos cumplan con la transparencia activa necesaria para obtener el primer nivel de financiamiento. Notificará a los partidos que estén en situación de incumplimiento a fin de que subsanen sus fallas y proveerá orientación a partidos en formación que quieran cumplir de manera oportuna con las exigencias de transparencia. Asimismo, notificará al Servel cuando un partido de manera reiterada no cumpla con este requisito.

Cabe destacar que un partido que no cumple con el primer nivel de exigencia pierde inmediatamente la posibilidad de acceder a los tres niveles establecidos por al menos un año hasta que se corrija la falta. Asimismo, no cumplir con las condiciones del segundo nivel implica perder los recursos de ese nivel y del tercero por al menos un año, hasta que se implementen los ajustes necesarios al funcionamiento del partido.

Por su parte, el Servel se encargará de vigilar el cumplimiento del segundo y tercer nivel de financiamiento, y por lo tanto, de determinar el monto que recibirá cada partido. Una tarea prioritaria en el proceso de fiscalización será revisar la contabilidad de los partidos, que entre otras cosas, requerirá de definiciones precisas para estimar qué se entenderá como gasto en regiones o en formación programática.

Con este conjunto de propuestas se espera fomentar a los partidos a transformar sus actuales estructuras internas y dinámicas de trabajo. Si bien no se incentiva en exceso la creación de nuevos partidos tampoco se cierra la posibilidad a que estos se formen y consoliden en el tiempo mediante altas exigencias de transparencia, trabajo programático y representatividad efectiva.

Conclusiones

La relación entre dinero y política concita una serie de dilemas normativos y prácticos que deben abordarse de manera integral si se espera avanzar hacia un régimen auténticamente democrático. Como se vio en este documento, la influencia del dinero no se reduce a las campañas políticas, sino que se extiende al funcionamiento regular de los partidos políticos, que son actores fundamentales a la hora de articular los intereses de la ciudadanía.

Una de las mayores debilidades del actual sistema es su incapacidad de vigilar y asegurar el respeto al marco legal vigente. Urge que Chile cuente con una potente agencia fiscalizadora que prevenga y detecte tempranamente toda actividad que no respete la normativa vigente. Par ello es necesario destinar más recursos y también entregar más atribuciones al Servel, que tendrá que afrontar este desafío con creatividad –ya que ningún país del mundo ha resuelto estos problemas de manera definitiva–, una gran capacidad técnica y una estructura que confiera legitimidad a su actuar. Solo cumpliendo ese requisito inicial es que el resto de las modificaciones propuestas serán realmente una contribución a la democracia nacional.

Mejorar la normativa también es una tarea necesaria, puesto que la actual contiene una serie de disposiciones que afectan la igualdad entre ciudadanos e impiden la rendición de cuentas de los representantes. Eliminar las donaciones reservadas y de personas jurídicas, además de reducir los montos de las donaciones de particulares son medidas necesarias que, bien implementadas, mejorarán el actual escenario, en el que prima la opacidad por sobre la transparencia.

Por último, estimamos que es fundamental apoyar a los partidos políticos con los recursos necesarios para que puedan profundizar sus prácticas democráticas, esto es, a condición de que cumplan exigentes requisitos que los desafíen y estimulen a cumplir la tarea a la que están llamados. Una democracia que espera mantenerse en el tiempo debe invertir en estas instituciones, imprescindibles para articular el debate político nacional.

