

CHILE / POLÍTICA

Realizan propuesta para reforma del sistema de financiamiento de la actividad política y al régimen electoral

El Ciudadano · 17 de octubre de 2014

Ante los escándalos desatados por el financiamiento de privados a los partidos, presentan propuesta de reforma.





Chile no tiene resuelta una cuestión central: el adecuado financiamiento de la democracia. Tenemos, por ejemplo, un importante gasto en seguridad, política exterior y defensa, pero instituciones clave de la democracia como los partidos y la propia representación parlamentaria están en buena medida libradas a su suerte, lo que abre espacio para que su actividad pueda ser influenciada por el dinero. En Chile no existe financiamiento público ni para los partidos, los centros de estudios ni para programas masivos de educación cívica a la ciudadanía. Y el sistema de financiamiento para las campañas muestra serias imperfecciones. Es imperioso y urgente resolver estas cuestiones de manera de resguardar la ética pública y la integridad y prestigio de nuestra democracia y sus instituciones.

Hasta el 2003 no existía legislación en materia de financiamiento de campaña. Imperaba la ley de la selva. La legislación que comenzó a regir a partir de ese año fue un avance, pero lo cierto es que la ley 19.884 no consiguió resolver ninguno de los grandes objetivos que se propuso. En el mensaje con el que el ex Presidente Lagos inicia el proyecto de ley sobre “transparencia, límite y control del gasto electoral» se propone:

- 1) Garantizar la igualdad de oportunidades;
- 2) Conocer los orígenes de los recursos privados;
- 3) Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales.

La evidencia es concluyente: no se ha logrado cumplir cabalmente con ninguno de los grandes objetivos propuestos. La ley no ha conseguido frenar lo que en el mensaje se consideraba una «actividad frenética y dispendiosa». Desde la entrada en vigencia de esa legislación han tenido lugar: tres elecciones municipales (2004, 2008, 2012), tres elecciones legislativas (2005, 2009, 2013) y tres elecciones presidenciales (2005/2006, 2009/2010 y 2013). La experiencia en todos y cada uno de estos procesos muestra con cierta claridad que existen todavía muchos vacíos en la legislación y espacios para que la relación entre política y dinero abra paso al tráfico de influencias. Por otra parte, no existe igualdad de oportunidades puesto que se constatan diferencias abismales de financiamiento entre las diferentes campañas.

Tampoco existe una mínima transparencia: la ciudadanía no sabe quién dona, pero presumiblemente si lo saben los candidatos, quienes por lo demás, por la lógica del sistema, solicitan muy masiva y activamente financiamiento a las empresas. El carácter reservado de las donaciones es finalmente una ficción. El argumento de que

esta prohibición implicaría su uso no regulado, lo que sería aún peor, no resiste análisis. Siguiendo ese argumento, en el límite, no sería posible que existiese ley alguna, puesto que hay siempre personas que las infringen.

El control en materia de gasto electoral es inexistente. La autoridad electoral no tiene las competencias ni los recursos para realizar una adecuada fiscalización y se limita a un control formal de correspondencia de los gastos con los ingresos declarados. El Servel no tenía ninguna capacidad para investigar los antecedentes de los más de 15 mil candidatos que se han presentado a las distintas elecciones desde que esta ley entrara en vigencia. Las pocas sanciones que se han establecido ha recaído sobre los administradores electorales. Ningún candidato ha sido sancionado porque la ley los protege.

El desmedido gasto en campañas electorales no ha podido ser controlado. En 2003 se consignaba que el gasto en campañas (medido como porcentaje del PIB) era en Chile 9 veces mayor que en Gran Bretaña, 3 veces mayor que en Estados Unidos y el doble de Japón. Los datos recientes muestran que el elevado gasto se mantiene. En el 2013 solamente el gasto declarado en la campaña presidencial alcanzó a 32 mil millones de pesos.

PROPUESTAS

La actividad política tiene un costo y es obligación de la democracia asumirlo. Es cierto que ciudadanía es contraria al financiamiento público pero, mientras más sujeta quede la actividad política al poder del dinero, menor valor tendrá a los ojos de la ciudadanía. Este es un círculo vicioso que es preciso romper. Una perniciosa relación entre la política y dinero puede derivar en influencias ilegítimas sobre los legisladores o los funcionarios electos o de confianza política, conculcándose además el derecho soberano de cualquier ciudadano a ser parte de la deliberación sobre temas de interés general. La política pública debe actuar para evitar todo atisbo de corrupción y prevenir que los legisladores y funcionarios sujetos a responsabilidad y lealtad política deban

pagar favores una vez que asumen sus escaños parlamentarios o cargos de gobierno. Esto es fundamental para recuperar el prestigio perdido de la política, cuidar la democracia y evitar el tráfico de influencias. Para esto es preciso contar con una legislación que sea fuertemente disuasiva y que contemple sanciones drásticas en caso que se cometan ilícitos.

En el marco de campañas que deben ser austeras, su costo debe ser cubierto por recursos públicos y aportes de ciudadanos, para así evitar la influencia de los intereses económicos sobre legisladores y funcionarios. De esta manera se deslegitima totalmente el pretexto de la necesidad de financiar campañas mediante el desvío de recursos fiscales o el trato a favor de determinados intereses privados.

La experiencia comparada indica que las legislaciones simples y drásticas, aunque no evitan totalmente el problema, lo morigeran, disminuyendo los espacios de opacidad y la tolerancia social hacia el tráfico de influencias.

Las propuestas que en este texto se formulan se refieren a materias de dos órdenes. Por un lado, se hacen cargo de los problemas evidentes del financiamiento de la política. Por el otro, a partir de una mirada más sistémica del régimen electoral, se identifica un conjunto de reformas fundamentales para mejorar la calidad de nuestra democracia.

I. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

- Financiamiento
- El aporte fiscal debe ser un componente fundamental del sistema de financiamiento. Se propone mantener las disposiciones de la legislación vigente y sus principios básicos a fin de disponer de un aporte público que garantice un piso mínimo para que los candidatos puedan realmente competir.
- Se prohíbe todo tipo de aporte proveniente de personas jurídicas. Si bien hay países que no prohíben este tipo de financiamiento, en el caso chileno las condiciones de

concentración del mercado y elitización de la actividad política generan un escenario propicio para el tráfico de influencias. Hay por lo menos tres sólidos argumentos para sustentar esta posición. Por un lado, las empresas persiguen utilidades, no fines sociales y, en tal sentido, existe siempre el riesgo que la decisión de un directorio de financiar determinada campaña busque, en realidad, objetivos distintos al interés general. Por otro lado, una decisión de financiar determinadas campañas políticas por parte del directorio de una empresa, margina y perjudica a los accionistas minoritarios. Por último, que las empresas reciban un beneficio tributario por esto es francamente injustificable si se considera que los ciudadanos, en tanto personas naturales, que decidan aportar a campañas, no reciben ningún tipo de beneficio por ello.

- Los aportes pueden ser anónimos de acuerdo a la disposición del donante, cuando ellos no excedan las 20 UF, según señala la ley actual. Estas contribuciones no pueden ser en total más del 10% del gasto total declarado en campañas.
- Los aportes que superen este monto (y que no excedan el 10% del total de gastos autorizados por ley) y que la legislación vigente considera como reservados, dejarán de serlo y estarán sujetos a principios de transparencia activa. Para operativizar esta obligación, y tal como establece la actual legislación, el SERVEL administrará una cuenta única en la que se depositará el aporte, siendo obligación del donante haber registrado su contribución ante el servicio electoral, identificando claramente los montos y destinatarios de estos. El SERVEL, por su parte, tendrá la obligación de declarar dichos aportes y ponerlos a disposición de la ciudadanía en la web institucional en concordancia con los principios de protección de datos personales sensibles.
- Cualquier aporte ilegal será sancionado. En el caso del candidato presuntamente electo, la sanción será la imposibilidad de ejercer su cargo y la prohibición de ejercer cargo público por 5 años. En el caso del candidato no electo la sanción también será la imposibilidad para el ejercicio de cargo público por el mismo periodo. Para el donante ilegal el castigo será una multa equivalente al aporte cuestionado y la pérdida de su derecho a sufragio. La ley facultará al TRICEL para establecer tales sanciones.

- Aumentar de uno a seis meses el período de rendición de cuentas de gastos. La experiencia ha demostrado que un porcentaje importante de gastos se realiza con mucha anterioridad a la fecha legalmente establecida.
- Disminuir los límites de gasto considerados en la actual legislación, especialmente en aquello que tiene que ver con el cálculo sobre el número de electores existentes.
- La vulneración del límite de gasto que establezca la ley será objeto de sanciones ejemplarizadoras. Entre ellas se contemplan: a) multa por el equivalente al monto sobrepasado y b) la invalidación de la elección del candidato que haya sobrepasado el límite de gasto establecido. En este caso la elección deberá repetirse excluyendo al candidato sancionado.
- El control efectivo del límite de gasto debe ser facultad del Servicio Electoral, el que debe informar al Tribunal Calificador de Elecciones sobre el cumplimiento de la legislación por parte del candidato. En caso negativo, el Tricel debe declarar inválida la elección y se procederá a organizar su repetición. El SERVEL debe contar con mayores recursos para realizar la fiscalización y disponer de la facultad para contratar a terceros para cumplir esta función, como ya se hace en otros países. La ley debiera establecer la obligatoriedad de una auditoria exhaustiva a un número limitado de campañas elegidas al azar. Así mismo, es preciso ampliar la titularidad de los denunciantes, hoy día extremadamente restringida.
- Frente a una presunción fundada de transgresión de la legislación electoral, la ley debiera permitir la ampliación del plazo de prescripción de manera de profundizar la investigación correspondiente.
- Establecer un registro de proveedores de servicios a partidos y candidatos durante el periodo de campaña, que serán los únicos que podrán recibir pagos por concepto de gasto electoral. Esta es una disposición contenida en un proyecto de ley enviado por el gobierno en 2006 y que no logró avanzar en el Congreso Nacional.
- La información sobre actividad electoral de los candidatos debe incluir las actividades de campaña en Internet y sus diversas plataformas, incluyendo dispositivos móviles. Las limitaciones de gastos de campaña deben incluir todo el avisaje pagado

que se haga en plataformas de Internet y móviles (sms, microblogging, redes sociales en general, blogs y web sites), en cualquier forma (imágenes, textos, banners). En tal sentido, el SERVEL tendrá las competencias para fiscalizar y sancionar en este ámbito y podrá resolver en un procedimiento administrativo breve y concentrado, de oficio o a petición de parte, sobre vulneraciones por campañas extemporáneas. Si así lo decide, el SERVEL podrá requerir a los intermediarios de Internet y administradores de contenidos on line para que bajen los contenidos electorales ilegales, siendo sus decisiones susceptibles de recurso judicial.

La regulación de publicidad electoral on line no debe obstar el ejercicio de la libertad de expresión de terceros, como comentarios de usuarios o voluntarios de campaña en sms, redes sociales, foros y páginas web, asegurando la apertura de la red a la discusión y deliberación política más amplia entre ciudadanos.

II. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS

La actividad política no se reduce a los procesos electorales. Los partidos y centros de pensamiento juegan un papel fundamental en ella. Para que cumplan cabalmente con su función requieren un adecuado financiamiento.

- En este sentido, se puede retomar una propuesta que fue formulada en el 2008 y que consideraba para los partidos un financiamiento equivalente a 0.025 UF por voto obtenido en la elección previa. Del monto total obtenido por el partido, hasta 65% se podría destinar a gastos operacionales y un 35% debiera obligatoriamente destinarse a formación, estudio y apoyo a la labor legislativa.

La experiencia internacional aporta luces al respecto. Así, por ejemplo, en países como España, Alemania y México, existe un componente importante de financiamiento público para los partidos políticos, que en varios casos incluye también a los centros de pensamiento, considerados estos como espacios de formación política e investigación. La normativa establece también fuentes mixtas de financiamiento, como por ejemplo, el financiamiento que se genera a partir de las cuotas de sus militantes, las donaciones de personas naturales y jurídicas distintas de empresas (aunque existe una restricción importante respecto a los montos) y la administración de su propio

patrimonio, entre otros. Todo lo anterior se acompaña de un conjunto de obligaciones muy rigurosas en materia de transparencia.

II. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN ELECTORAL

Una correcta relación entre dinero y política requiere una visión sistémica del conjunto de reglas del juego que inciden en los procesos electorales. En tal sentido, se propone avanzar en las siguientes direcciones:

- Modificar las disposiciones sobre campañas electorales contenidas en la ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, de manera de regular estrictamente la propaganda en vía pública, acotándola a lugares específicos, para evitar que siga siendo costosa, invasiva y generadora de hechos de violencia. Las guerras entre brigadistas por disputas por los espacios públicos privilegiados como las que se libran en las principales ciudades del país, son totalmente impropias. Hace muchos años han sido erradicadas en las principales capitales del mundo.
- Agregar una franja radial gratuita para periodos de campaña.
- Modificar la ley de partidos políticos para que incluya no sólo el financiamiento permanente a su funcionamiento, sino que también más y mejores mecanismos de democracia interna (incluyendo la selección de candidatos a elección popular), transparencia activa y regulación de sus órganos de funcionamiento, que incluirá la vigilancia del SERVEL en las elecciones internas. Entre otras cosas, esto implica transformarlos en sujetos obligados de transparencia activa y pasiva, de acuerdo a la ley de acceso a la información pública vigente en Chile desde 2009. De esta manera serán dos los órganos garantes del cumplimiento de estas disposiciones: el SERVEL y el Consejo para la Transparencia.
- Fortalecer el rol del órgano electoral, el SERVEL, para que no sólo incluya el aumento de las facultades fiscalizadoras, sino que también facultades para ejercer un rol más activo en materia de perfeccionamientos de la legislación electoral, estudios y promoción de la educación ciudadana.

- Perfeccionamiento de las normas sobre intervención electoral. Establecer claras regulaciones para los periodos de campaña que incluyan, entre otros: plazo para la inauguración de obras públicas, código de conducta para las empresas públicas, regulación a la entrega de subsidios y beneficios por parte de los gobiernos central, regional y local, prohibición del uso de recursos fiscales para campañas, etc.

Fuente: [El Ciudadano](#)