

32-152  
S  
4-1-05

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

Seminario

"Evaluación de la puesta en marcha  
de la Ley sobre Transparencia, Control  
y Límite al Gasto Electoral"

15 de Abril 2005, Santiago de Chile

# Í N D I C E

Primera Edición, Santiago de Chile, Noviembre de 2005

Registro de Propiedad Intelectual N° 151.562

I.S.B.N. 956-8140-04-2

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

**BIBLIOTECA CONJUNTA  
CORTEIDH - IIDH**

Coordinación, edición y publicación  
Catalina Delpiano  
Diego Cooper  
Pedro Mujica  
Corporación PARTICIPA

Diseño - Diagramación  
Felipe Gutiérrez C.

**BIBLIOTECA CONJUNTA  
CORTEIDH - IIDH**

Fecha de Ingreso: \_\_\_\_\_

Origen: \_\_\_\_\_

N° Inscripción: \_\_\_\_\_

Precio: \_\_\_\_\_

Corporación Participa  
María Luisa Santander 0321 - Providencia  
Fono (562) 274.7413 - Fax (562) 274.7356  
E-mail: participa@participa.cl  
www.participa.cl

## INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO

- Sr. Ricardo Valverde. Oficial de Programas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Pag. 38
- Sra. Andrea Sanhueza, Directora Ejecutiva Corporación PARTICIPA Pag. 41
- Sr. Juan Ignacio García. Director del Servicio Electoral. Pag. 43
- Sr. José Luis Pérez. Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones. Pag. 45

### PANEL 1

#### "EL GASTO ELECTORAL EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES"

Expositores:

- Sr. Máximo Lardies. Jefe Departamento Unidad Control Gasto Electoral Servicio Electoral. Pag. 48
- Sr. Pedro Mujica. Coordinador Académico de la Corporación PARTICIPA. Pag. 66
- Sr. Jorge Navarrete. Presidente Corporación Tiempo 2000. Pag. 77

### PANEL 2

#### "EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL"

Expositores:

- Sr. José Miguel Izquierdo. Académico e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales. Pag. 86
- Sr. Gustavo Martínez. Académico Departamento Ciencia Política, Instituto Ciencia Política de la Universidad de Chile. Pag. 96
- Sr. Alfredo Joignant. Director Proyecto Reformas Democráticas Fundación Chile XXI y Académico Departamento de Ciencia Política, Instituto Ciencia Política de la Universidad de Chile. Pag. 101
- Sr. Salvador Valdés. Investigador Centro de Estudios Públicos. Pag. 105

## **EXPOSICIÓN: "APLICACIÓN DE UNA NUEVA LEY DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL. LA EXPERIENCIA ARGENTINA".**

Expositor:

- Juez Santiago Corcuera. Juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. Pag. 113

### **PANEL 3**

#### **"EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**

Expositores:

- Sr. Marcelo Belmar. Tesorero PPD. Pag. 127
- Sra. Soledad Concha. Tesorera PC. Pag. 132
- Sr. Hugo Bugueño. Representante RN y Encargado Área Municipal y Regional. Instituto Libertad. Pag. 137

### **ANEXO**

- Programa del Seminario Pag. 142

## **PRESENTACIÓN**

Con el propósito de conocer, entender y evaluar cuales son los alcances de la Ley N° 19.884 "Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral", que se puso en marcha por primera vez en las elecciones municipales de octubre del 2004, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), el Servicio Electoral de Chile, y Corporación PARTICIPA, realizaron en conjunto el Seminario "Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral" el día 15 de abril de 2005. Esta actividad contó con el auspicio del Tribunal Calificador de Elecciones, la Universidad de Chile, la Universidad Diego Portales y se realizó gracias al apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y OXFAM.

Este seminario tuvo dos objetivos fundamentales:

1. Analizar desde la perspectiva del gobierno, del Servicio Electoral, del sector académico, de la sociedad civil y de la experiencia comparada, la implementación de la ley en el marco de las elecciones municipales que se desarrollaron en octubre del 2004.
2. Discutir y proponer, en el marco del diagnóstico realizado, los aspectos de la legislación actual que requieren ser complementados con el fin de mejorar su funcionamiento y asegurar elecciones con un financiamiento y gasto electoral cada vez más transparente y equitativo para los distintos actores políticos.

La importancia que tiene esta ley es que en ella se estipulan los límites al gasto de los partidos políticos y de los candidatos, asigna al Servicio Electoral una nueva responsabilidad vinculada al control del cumplimiento de esos límites, regula las donaciones que se realicen a las diferentes candidaturas ofertadas, y por último, también establece el aporte del Estado al financiamiento de las candidaturas.

Anterior a la realización de este seminario y con el propósito de evaluar el nivel de cumplimiento de esta ley, la Corporación PARTICIPA

implementó la Campaña “Vota por la Transparencia” que tuvo por objetivo promover el conocimiento de la Ley por parte de la ciudadanía y los candidatos a cargos públicos en las elecciones municipales de 2004, asentando el tema del gasto electoral en la agenda pública, y monitoreando parte del gasto electoral de los candidatos a Alcalde de 24 comunas del Gran Santiago.

El Seminario se organizó en torno a paneles de exposición y diálogo entre distintos participantes que dieron a conocer sus puntos de vista y posiciones en torno a la nueva ley de gasto electoral como también aspectos por mejorar. Las presentaciones de cada uno de los expertos e invitados nacionales e internacionales fueron reunidos en esta publicación, la cual fue realizada gracias a los aportes de OXFAM, que hoy se pone a disposición de ustedes esperando que contribuya a enriquecer y fomentar el diálogo y análisis crítico y constructivo entorno a esta nueva Ley sobre transparencia, límite y control del Gasto Electoral.

## RESUMEN EJECUTIVO

Este libro recoge las ponencias efectuadas durante el Seminario "Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral", que tuvo lugar el día 15 de abril de 2005 en Santiago de Chile. Esta actividad fue organizada en conjunto por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), el Servicio Electoral de Chile, y Corporación PARTICIPA. Contaron con el auspicio del Tribunal Calificador de Elecciones, la Universidad de Chile, la Universidad Diego Portales y se realizó gracias al apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y OXFAM.

A continuación se presenta una síntesis de las ponencias y exposiciones compartidas durante la realización del seminario, las cuales se encuentran en su versión original en los siguientes capítulos de esta Publicación

En la **INAUGURACIÓN** del Seminario, los representantes de las instituciones organizadoras destacaron la importancia de realizar este Seminario para difundir y establecer la relevancia de leyes que busquen la transparencia y que sobretodo fomenten el apego a la democracia y a la libertad de decisión de los votantes a la hora de emitir un voto informado.

El primer expositor fue el Sr. **Ricardo Valverde** Oficial de Programas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos CAPEL/IIDH, que destacó la participación de la organización que representa, en los principios que la orientan que son "El fomento a la democracia y la promoción de todos los derechos humanos, incluyendo los de carácter político".

Destacó la importancia de la cooperación de diferentes organismos por un objetivo común, organizados en redes de acción "La organización del Seminario fue posible gracias a la actuación en redes: la primera, compuesta por las experiencias pioneras de las asociaciones de Organismos Electorales de las Américas, y de las cuales tanto el Servicio Electoral, como el Tribunal Calificador de Elecciones, son miembros fundadores. En este marco, se valora la presencia del representante argentino Sr. Santiago Corcuera. La segunda, integrada por organizaciones de la sociedad civil del continente que tienen incidencia en los procesos políticos y electorales de sus diversos países, bajo un esquema asociativo denominado Acuerdo de Lima, el cual PARTICIPA integra activamente. La tercera, el conglomerado de partidos políticos e instituciones académicas y de promoción de derechos, que aportan reflexiones y normas para el desarrollo del derecho electoral en América Latina."

Instancias como esta, "permitirán valorizar la inclusión en la legislación chilena de una norma que apunta a regular y controlar los gastos en la política. De esta manera, se sigue una tendencia evidenciada en otros países latinoamericanos, basada en aportes de la doctrina del Derecho Electoral, la teoría democrática, el monitoreo por parte de la sociedad civil y el otorgamiento de atribuciones contraloras a Organismos Electorales para profundizar una cultura de rendición de cuentas en favor de la democracia y la transparencia."

En consecuencia, "Debatir acerca de eventuales mejoras a la ley tiene como objetivos relevar la equidad en las elecciones, analizar las limitaciones de participación de los partidos, afinar el funcionamiento de instituciones públicas para garantizar reglas seguras y justas, abrir espacios de control para la sociedad civil y contar con una ciudadanía más informada y participativa. Todo esto, con la finalidad de construir una cultura para la vida en democracia. Las expectativas son analizar lecciones aprendidas, viabilidad de eventuales ajustes, opiniones de los partidos con y sin representación legislativa y la eventual incorporación de criterios de género en la ley electoral".

En segundo lugar, la Sra. **Andrea Sanhueza**, Directora Ejecutiva de Corporación PARTICIPA agradeció la presencia de los invitados y estableció que en el marco del perfeccionamiento del sistema democrático en Chile, la relación entre dinero y política era un tema pendiente necesario de ser abordado. Destacó el rol que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en influir, junto a otros actores, para lograr regulaciones necesarias y por otro lado su rol de dar a conocer su existencia a la ciudadanía y promover activamente su implementación.

A continuación, el Sr. **Juan Ignacio García**, Director del Servicio Electoral (SERVEL), destacó la importancia de la existencia de leyes que den respuesta a la búsqueda de transparencia en las sociedades con gobiernos democráticos, "la ley de gasto electoral es una de las dos normas que dieron respuesta a una búsqueda por mayor transparencia en el acceso al poder y en el ejercicio de la labor política. Esta norma apunta a llenar un vacío para igualar la normativa chilena en esta materia, a la existente en América Latina y Europa"

Pero, no sólo se solucionan los problemas con leyes sino que éstas deben ser bien ejecutadas y fiscalizadas para lograr una ley que cumpla su objetivo (ser eficiente y eficaz), por lo que según el expositor, "Se reconoce que aún es necesario evaluar los aciertos y errores de la forma en que se llenó este vacío y que implementar esta normativa en la elección de alcaldes y concejales planteó para el SERVEL, la dificultad de fiscalizar las cuentas de alrededor de 8.000 candidatos. El mencionado proceso electoral se define como un ensayo general de una norma perfectible, pero que no puede transformarse en una "legislación interminable", denominación con la que se conoce en Alemania, a las leyes que son continuamente modificadas".

Por lo anterior, el gobierno debe conocer cuales son las deficiencias y los aciertos de esta ley en su implementación, por lo que "El Gobierno ya está trabajando en un proyecto para hacer algunos cambios, a partir de un primer análisis de las dificultades que tuvo su aplicación".

El tercer expositor en la etapa de inauguración fue el Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones, el Sr. **José Luis Pérez**, quien destacó el rol del organismo al que representa y su rol en el marco de proponer, implementar y fiscalizar una ley como esta de gasto electoral, "El rol del Tribunal Calificador de Elecciones es un garante de la democracia. Recreado por la Constitución Política de 1980 y reglamentado por la Ley N° 18.460, este organismo es el Tribunal de Justicia Electoral por excelencia, en tanto le corresponde conocer el escrutinio general y calificación de las elecciones de Presidente de la República, Diputados y Senadores, resolviendo las reclamaciones a que dieron lugar dichas elecciones y proclamar a los que resulten elegidos. También conoce acerca de las elecciones de alcaldes y concejales, a través de las apelaciones deducidas en contra de las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales y de las apelaciones en contra de las decisiones de estos últimos cuando resuelvan asuntos relacionados con las elecciones de los organismos intermedios como colegios profesionales, juntas de vecinos, etc."

Importante es en esta intervención no sólo la discusión de la ley sino que también hablar de aspectos más formales como los aspectos históricos de la normativa que son necesarios para entender que llevar a cabo una ley no es cosa fácil sino que requiere de la intervención de múltiples actores y decisiones, así "el Tribunal Calificador de Elecciones con fecha 5 de agosto del 2003, publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.884 que establece normas sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cumpliéndose lo que explicó como un antiguo anhelo en favor de un límite a dicho gasto y de obtener un aporte estatal para el financiamiento de las campañas electorales. Esto último, a su juicio, favorece la equidad. La norma sufrió modificaciones con la publicación de las leyes N° 19.963 y N° 19.964 de 26 de Agosto del 2004".

En su conjunto, se destacó la importancia de este Seminario no sólo como vehículo de investigación sino que también como herramienta de conocimiento y fiscalización de una normativa tan importante para la transparencia de la democracia en Chile junto con la experiencia compartida por otros países latinoamericanos.

Luego de la inauguración del Seminario comenzaron las exposiciones de los paneles. **EL PANEL 1 "GASTO ELECTORAL EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES"**.

El primero en presentar fue el Sr. **Máximo Lardies**, Jefe del Departamento Unidad Control Gasto Electoral del Servicio Electoral, su ponencia tuvo como título "GASTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2004", destacando de su presentación los siguientes temas:

## I. Principales definiciones acerca del gasto electoral

### 1.1.- Objetivos de la Ley

- Transparencia en el proceso: permite identificar la procedencia de los recursos.
- Los límites al gasto buscan incorporar criterios de austeridad en las campañas.
- Mejorar la equidad en el acceso a los recursos, mediante el financiamiento público.
- Prescendencia de funcionarios y autoridades públicas en las actividades de las campañas electorales.
- Regulación de la forma en que los Partidos Políticos recaudan sus recursos en períodos no electorales.

### 1.2.- Principales Definiciones respecto de gasto electoral

- Gasto Electoral: En general, es todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos con ocasión y a propósito de actos electorales. Mediante una modificación de la ley, se introdujo una enumeración taxativa de lo que debe ser considerado como Gasto Electoral.
- Límites al Gasto: Depende del tipo de candidatura.

En el caso de los alcaldes, dispone de un piso de 120 UF por candidato a alcalde más 3% de UF por el número de inscritos en la comuna, es decir, es un límite variable.

En cuanto a los Concejales, siempre es la mitad de lo que corresponda gastar al candidato a Alcalde de la comuna.

El límite de los partidos corresponde a 1/3 del conjunto del gasto de sus candidatos, incorporando a estos, los candidatos independientes y afiliados, independiente de si están en pactos o subpactos.

## 1.3.- Financiamiento de Campañas

La ley establece un financiamiento mixto de las campañas electorales, compuesto por financiamiento privado de particulares y financiamiento fiscal. Este último es proporcional a la fuerza electoral de los partidos y a los resultados de los candidatos en las elecciones, ya sea de concejales, alcaldes, diputados y senadores.

En cuanto al financiamiento privado, además del que se incorpora para las campañas, se introduce también un financiamiento privado permanente para los partidos políticos, y más recientemente, aportes del tipo reservado para los Partidos Políticos e Institutos de Formación Política.

### 1.3.1.- Tipos de Financiamiento Privado y Fiscal

Existen tres tipos de financiamiento privado: Aportes Anónimos, Aportes Reservados y Aportes de Carácter Público. Los dos primeros corresponden a financiamiento privado que se entrega sólo en dinero. El financiamiento privado de carácter público contiene además, las donaciones que se efectúen de cualquier otra forma, como los aportes propios.

Para el financiamiento privado existen límites de aportes por donantes, por ejemplo, una persona está limitada a entregar a un mismo candidato 1.000 UF. Para distintos candidatos o a un partido político en cambio, puede hasta 10.000 UF. En cuanto a los aportes anónimos, estos no deben ser mayores en su conjunto al 20% del límite del gasto del candidato del partido y deben ser, cada uno, menores de 20 UF.

Por su parte, los aportes de tipo reservados, deben ser mayores de 20 UF y hasta 600 UF por candidato y mayores de 20 UF y hasta 3.000 UF para un partido político. Este se inicia con un depósito a una cuenta corriente del Servicio Electoral en Banco Estado, con quien se suscribió un contrato de recaudación para este propósito.

Una vez que dichos fondos se encuentran acreditados en Banco Estado, se informa al Servicio Electoral, lo que permite que

él o la donante concurra a sus dependencias y realice la distribución del aporte a los donatarios que le parezca.

Por lo tanto, todos los aportes reservados son conocidos por el Servicio Electoral, y deben ser consistentes con lo que se presentó en las cuentas por los candidatos o partidos beneficiarios.

Finalmente, están los aportes públicos, que comprenden todos los aportes que no sean anónimos o reservados, y donde se incluyen las contribuciones estimables en dinero como donaciones, mutuos, comodatos o cualquier otro acto o contrato destinado a financiar gastos electorales.

El financiamiento fiscal por su parte, se entrega de dos formas: uno previo a la elección, (que es el anticipo de financiamiento fiscal) y otro posterior al proceso eleccionario.

### 1.3.2.- Publicidad de las cuentas

Existen dos formas de publicidad de las cuentas. La primera se refiere a que las cuentas son públicas, una vez que son presentadas en el Servicio Electoral, y desde ese momento están a disposición de cualquiera que lo quiera solicitar. La segunda, es que los partidos políticos, en sus balances anuales, deben informar los ingresos y gastos de campaña electoral, tanto del propio partido como del total de sus candidatos.

## II.- Datos acerca del proceso de control de gasto electoral

### 2.1.- Rendición de las cuentas

Del total de candidatos inscritos, correspondientes a 7.438, se presentaron 6.787 cuentas, cifra equivalente al 91%. Por otra parte, no se presentaron, o lo hicieron fuera de plazo, un total de 651 cuentas de candidatos, correspondiente al 9% restante. Estas cifras representan en el contexto de una primera aplicación de la ley, y para elecciones municipales, un muy buen nivel de respuesta.

En cuanto a las cuentas de los partidos, se presentaron 20, correspondientes a 10 partidos políticos, donde cada partido entregó 2 cuentas: una por la elección de alcaldes y otra por la de concejales.

### 2.2.- Revisión de cuentas

Acerca de los resultados de la revisión que ha hecho el Servicio, la ley establece un plazo inicial de 30 días hábiles desde la presentación de las cuentas, el que se extendió 15 días hábiles producto de la magnitud de la elección. En esos primeros 45 días se obtuvo el siguiente resultado: 3.568 cuentas aprobadas de candidatos, 3.219 cuentas observadas de candidatos, 2 cuentas aprobadas de partidos políticos y 18 cuentas observadas de partidos políticos.

Las aprobaciones se informaron mediante resoluciones a los administradores electorales, que es un actor que la ley estableció para el control de los gastos y la presentación de las cuentas, o bien directamente a los Tesoreros de los partidos. Una vez que el Servicio informó de las observaciones a los administradores electorales, estos han contado con la posibilidad de presentar sus descargos. A la fecha del Seminario, se habían aprobado 2.115 cuentas que habían sido observadas, y 455 cuentas permanecían sin respuesta, de las cuales una gran parte, se pronosticaba con rechazo.

El Servicio puede recibir denuncias, durante los primeros 15 días después de la presentación de las cuentas. Se presentaron en ese plazo cuatro denuncias, y posteriormente dos adicionales.

## III.- Estadísticas

### 3.1.- Límites

Los límites por Partido, sin considerar los candidatos, comprendieron en total, aproximadamente 20 mil millones de pesos. De lo anterior, 15 mil millones corresponden a la elección de Concejales y el resto a la elección de alcaldes.

Se produce, en especial en esta elección, que el volumen de candidatos influye en que los límites de la elección de Concejales sean altos, considerando que a cada Concejal le corresponde la mitad del límite de un candidato a Alcalde en cada comuna. En las cuentas presentadas por los partidos para la elección de Concejales, se aprecia que debido a lo alto de los límites, no hay partido que se acerque medianamente a ellos.

Respecto de la elección de Alcalde, también se evidencia una amplia disparidad entre los gastos presentados y los límites.

### 3.2.- Financiamiento

#### 3.2.1.- Composición del Financiamiento

Respecto de la composición del financiamiento de los partidos, la mayor parte de lo declarado corresponde a aporte público, luego aporte reservado y finalmente aporte anónimo. La composición es variable de acuerdo a los partidos y especialmente al pacto al que pertenecen.

En la composición de los ingresos de los candidatos, el peso del aporte reservado es bastante menor. La mayor fracción de lo declarado es aporte público y aumenta la incidencia del aporte anónimo.

#### 3.2.2.- Financiamiento Fiscal

En cuanto al financiamiento fiscal, hasta la realización del Seminario se habían autorizado pagos para los partidos o a los proveedores de éstos, por aproximadamente 1.500 millones de pesos, (según la votación obtenida en la elección de concejales).

La mayor parte de éste corresponde a anticipo. Respecto del reembolso, a cinco meses de la elección se habían entregado cerca de 3.800 millones de pesos a candidatos y faltaba aprobar reembolsos por cerca de 2.000 millones de pesos, que corresponden al remanente que los candidatos no pudieron recibir por cualquier motivo. Lardies explica que dicho remanente será entregado a los partidos.

#### 3.2.3.- Aportes reservados

El Servicio Electoral transfirió aportes del tipo reservado por un total aproximado de 5.100 millones de pesos, de los cuales, correspondieron a los candidatos 2.300 millones. Por su parte, los aportes reservados a los partidos fueron cercanos a los 2.800 millones de pesos. Respecto de los pactos, sólo tres de ellos recibieron aportes reservados: el Pacto Juntos Podemos, la Concertación y la Alianza.

En cuanto a los aportes reservados a candidatos, hubo candidaturas independientes que recibieron este tipo de aporte, como también el Pacto Nueva Fuerza Regional, la Concertación y la Alianza por Chile.

### IV.- Evaluación del Servicio Electoral

#### 4.1.- Los principales logros identificados son:

- Poner a disposición de la ciudadanía, los orígenes del financiamiento y el destino de los fondos de las campañas políticas de las elecciones municipales.
- Aporte de experiencia al SERVEL, a los partidos políticos, a los candidatos y a otros organismos que tuvieron relación directa con la ley, como la Tesorería General de la República, el Banco Estado y el Servicio de Impuestos Internos.
- Mayor equidad, mediante acceso a recursos de campaña de algunos partidos a través del financiamiento fiscal.
- Por último, la puesta en marcha por parte del SERVEL de un mecanismo eficaz y confiable para aportes privados reservados.

4.2.- En cuanto a las tareas pendientes, éstas son:

- Avanzar en la presentación de las cuentas, que permitan una revisión más allá de los aspectos formales. Esto fue difícil por ser la primera vez de aplicación y por la pasividad de la elección municipal.
- Agilizar la entrega de financiamiento fiscal, posterior a la elección.
- Aumentar la transparencia del proceso, mediante la publicación de las cuentas en Internet, un tema que no fue técnicamente factible.
- Lograr mayor interés de la población, en la importancia de la transparencia del financiamiento de la política.

La conclusión es que la ley de gasto electoral permite a la ciudadanía informarse del origen de los fondos y el destino de los gastos de las campañas electorales para evitar que las acciones de los partidos y candidatos una vez elegidos, sean activadas por los donantes importantes de sus campañas. De esta forma, se mejora la calidad de la política.

La segunda intervención estuvo a cargo del Sr. **Pedro Mujica**, Coordinador Académico de Corporación PARTICIPA, quien dio a conocer los resultados de la experiencia realizada por PARTICIPA. "RESULTADOS MONITOREO GASTO ELECTORAL "VOTA POR LA TRANSPARENCIA", el expositor señaló la relevancia que tiene este tipo de estudios para la mejor implementación de la ley, así como también la difusión de los resultados para la ciudadanía, aportando a uno de los ideales democráticos que es el voto informado. "PARTICIPA considera relevante el tema del límite y regulación del gasto electoral porque votar informadamente debe ser un requisito de todo sistema democrático. De esta manera, se previenen posibles conflictos de intereses, extorsiones y/o sobornos. En razón de esta valoración, la Corporación realizó un monitoreo, que se publicó antes de la elección municipal de 2004 y que entregó información acerca de gasto electoral, reconociéndose la imposibilidad de dar cuenta de los orígenes de este financiamiento".

## I.- Alcances y detalles metodológicos del monitoreo

El estudio, realizado entre el 1 y el 29 de octubre, consistió en la medición de la publicidad de los candidatos a Alcalde de 24 comunas de la Región Metropolitana. Se monitoreó la publicidad existente en la vía pública de las 15 principales cuadras de las comunas elegidas, para lo que se consideraron lienzos, carteles, afiches, elementos móviles, gigantografías y murales; además del monitoreo de 8 diarios y de 6 radios.

La información entregada en los resultados del monitoreo de PARTICIPA es una muestra reducida del verdadero gasto electoral ya que el estudio NO consideró componentes relevantes como asesorías comunicacionales, marketing, encuestas, campañas telefónicas, puerta a puerta, regalos, volantes, papelería, mailing, reposición de materiales, eventos, recursos humanos, sitios Web, inmuebles, transporte, etc.

## II.- Principales resultados

Los resultados del monitoreo permiten concluir lo siguiente:

- La disparidad de gasto electoral entre los candidatos es inmensa. Un ejemplo emblemático es el de Cristián Labbé: \$23.588.235 versus 8 candidatos que aparecieron con cero gasto.
- Los candidatos de los partidos políticos que pertenecen a las grandes coaliciones políticas del país presentan un gasto electoral desproporcionado respecto de los candidatos del resto de los partidos y de los independientes.
- La UDI y la DC son los que tienen un gasto electoral más alto.
- La dictación de la ley de financiamiento de la política es un avance porque regula el tema por primera vez, permite establecer ciertos límites y referentes para la medición del gasto, no obstante no permite medir la totalidad del mismo.

La importancia de que exista una ley que regule y limite los gastos radica en que:

- Poder votar informadamente es uno de los requisitos de una elección democrática, y también es relevante para fines de transparencia.
- La disminución de la influencia del dinero contribuye a aumentar el grado de competencia política real entre los candidatos.
- Exista un piso de igualdad de oportunidades para los partidos políticos y los candidatos independientes, para lo cual es necesario fijar subsidios estatales.

### III.- Principales déficit de la actual legislación que deben enmendarse

- *Mayor equidad en el financiamiento público:* los candidatos independientes o que no se encuentran en un partido grande reciben recursos según la votación anterior, y los independientes son equiparados con los que obtuvieron menor votación.
- *Mayor transparencia sobre el origen de los fondos:* una cantidad representativa del aporte total se consideró como aporte reservado. PARTICIPA, como organización de la sociedad civil, aboga por un conocimiento total del origen de los fondos con anterioridad a los comicios, para poder saber el origen del financiamiento de las candidaturas y los partidos y conocer qué grupos están detrás de éstas.
- *Aumentar las atribuciones fiscalizadoras del Servicio Electoral:* este organismo debería efectuar labores de fiscalización antes y después de la elección.
- *Publicidad de la denuncia y la información:* la ley sólo permite que quienes hayan participado en la elección hagan la denuncia. además, las normas sobre el secreto bancario, que están impuestas sobre los funcionarios del servel les impide entregar información a la ciudadanía.
- *Aumento de sanciones:* la ley establece sanciones poco significativas lo que puede llevar a que estas multas de bajo monto sean incluidas en los gastos de los partidos.

- *Superar aspectos engorrosos del sistema:* Por ejemplo, los reembolsos del financiamiento público, debieran realizarse directamente a los candidatos y no a los partidos políticos.

Una tercera ponencia estuvo a cargo del Presidente de Corporación Tiempo 2000, el Sr. **Jorge Navarrete Martínez**, esta tuvo como título "CONTROLANDO EL GASTO ELECTORAL: LUCES Y SOMBRAS DE UNA PRIMERA EXPERIENCIA", destacando la importancia de la ley y de lo que llevó a la promulgación de esta normativa, aportando el siguiente análisis:

#### I.- La importancia de los temas a los que la ley ha intentado buscar una solución

Históricamente, Chile ha ampliado su cuerpo electoral y superado falencias de su institucionalidad pública como el cohecho y el intervencionismo. Tener presente esto permite pensar que será posible mejorar el actual sistema de gasto electoral. El dinero ha influido y seguirá influyendo en las elecciones, pero según la teoría del cientista político Walter Sanders, es preciso identificar la intrusión del criterio de asignación propio de una determinada esfera de la sociedad en otra distinta.

#### II.- Análisis crítico desde la visión de la sociedad civil y de Corporación Tiempo 2000

La Corporación Tiempo 2000, que se define como un centro de pensamiento cercano a la Concertación, declara como objetivo fundamental, trabajar en el ámbito de lo político-técnico. En este marco, realizó un monitoreo del gasto para las pasadas elecciones parlamentarias, tras el cual se identificaron tres fenómenos:

- El gasto inferido es mucho mayor a lo que la opinión pública tiene conciencia y, comparativamente, demuestra que Chile gasta comparativamente más que otros países en este ítem, en relación a población y al PGB.

- No todas las fuerzas políticas gastan lo mismo, siendo la relación entre las grandes coaliciones la de dos tercios (Alianza) a un tercio (Concertación).
- No se tenía idea quienes eran los que financiaban a los candidatos.

Para la reciente elección, se repitió la experiencia, por lo que fue posible analizar el funcionamiento de la ley. Las conclusiones fueron las siguientes:

- El SERVEL no pudo controlar plenamente el cumplimiento de la ley, ya sea por falta de recursos, tiempo o personal. Debe regularse la necesidad de fiscalizar selectivamente.
- El análisis contable de las cuentas de los candidatos se ha centrado en lo formal.
- No hay espacios reales de control ciudadano, los que podrían habilitarse por ejemplo, mediante Internet.
- El SERVEL actuó de un modo centralizado en su labor fiscalizadora.
- Es negativo para el control ciudadano que sólo pueda reclamar un candidato independiente (con exclusión incluso de los independientes "en lista") en la misma comuna donde se haya transgredido la ley por su contrincante, o bien un partido político, entendiéndose por tal, sólo su presidente nacional. De ampliarse la cantidad de personas que pueden reclamar, quizás existirían más riesgos de abusos, pero para evitarlos, bastaría con dictar sanciones a dichos abusos.

Dos consideraciones positivas son que:

- Por primera vez, la opinión pública reaccionó negativamente al exceso de publicidad en las calles, generando incluso que ésta fuera retirada.
- La ley es un primer paso hacia una mayor equidad y transparencia en el gasto electoral

## EL PANEL 2 "EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL", trató principalmente sobre la importancia

que tiene una ley de gasto electoral y como esta ayuda al mejoramiento de la relación entre Estado y Sociedad Civil, lo que coopera a alcanzar la igualdad y la transparencia en las democracias latinoamericanas.

El Cientista Político Sr. **José Miguel Izquierdo**, académico e investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales en su ponencia "CONTROL DE GASTO ELECTORAL: ORIGEN Y EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN CHILENA", destacó los siguientes puntos:

### I.- Origen de las leyes sobre control del gasto electoral.

Los escándalos de corrupción conocidos entre los años 2001 y 2003 propiciaron proyectos en materia de reforma del Estado y de financiamiento de la política, límite, subsidio y control del gasto electoral. Esta es una tendencia que también se observa en otros sistemas políticos como el de Alemania, Estados Unidos o Gran Bretaña.

La decisión se enmarca además en una "política de los acuerdos", basada en fines específicos: la Concertación buscaba limitar el gasto excesivo y transparentar el origen de fondos ocupados para campañas. La Alianza, limitar la posibilidad de que los recursos del Fisco fueran a las campañas.

### II.- El enfoque y las críticas a las reformas

El enfoque revela que se negoció desde una perspectiva centrada en el aporte de las personas naturales a la actividad política, derivando hacia incentivos que también permitan la participación de empresas. Adicionalmente, el establecimiento de un subsidio estatal por cada voto obtenido buscaba dar un piso de igualdad de oportunidades iniciales para la competencia. A continuación, las principales críticas al proyecto:

- Se advirtió que el tope máximo al gasto podría beneficiar a los "Incumbentes", esto es, a los titulares de cargos de representación. En Estados Unidos, según estudios del "Cato Institute", el efecto de la disminución de los gastos de campaña afecta más al desafiante que al incumbente y, por otra parte, en los Estados que regulan fuertemente el financiamiento de campañas, aumenta la importancia de los grupos de interés en el financiamiento de éstas. El desafiante requiere más recursos para poder sacar del cargo al titular de un cargo de representación y, por otra parte, la regulación fuerte termina incidiendo en el incremento de la incidencia de los grupos de interés en contra del aporte de los individuos.
- Se sostuvo que los límites de la ley podría ser reñida con el derecho a la libertad de expresión.
- El intento por reducir a  $\frac{1}{4}$  el gasto electoral se consideró un objetivo ingenuo.
- Para evitar una transformación profunda del SERVEL, se optó por establecer un mecanismo de contabilidad, cuyo responsable final es el tesorero general de cada partido y sólo se podría denunciar el traspaso de los límites terminada la campaña. Se estableció como castigo una multa y también se buscó impedir la judicialización de la política, estableciendo una sanción a quienes hicieran denuncias que no pudiesen ser probadas, lo que desincentiva el control real.
- Falta de consideración de mecanismos de autocontrol, ofrecidos por la experiencia internacional, como la creación de contratos entre los candidatos.
- Se genera el peligro que el gasto en aquellos bienes susceptibles de ser controlados se traspase a otro tipo de gasto, lo cual es cercano al cohecho y puede fomentar el clientelismo.
- La falta de consideración de la sociedad civil en la legislación. En Ecuador, por ejemplo, este tipo de fiscalización permitió detectar que el candidato Noboa había triplicado el límite al gasto, lo que llevó a Lucio Gutiérrez al poder.

### III.- Ámbitos involucrados en la política comparada sobre la relación entre dinero y voto

Entre los factores institucionales que intervienen en éste tipo de legislaciones se cuentan cinco, cuatro de los cuales serán analizados:

- Ordenamientos constitucionales: el Presidencialismo es el sistema de gobierno que más motiva a los partidos a incrementar el gasto. El presidencialismo exacerbado chileno, donde el Gobierno puede ejercer por decreto, incluso sin requerir mayorías parlamentarias, es un incentivo para que, en este nivel de la competencia política el gasto aumente considerablemente
- Modalidad de competencia entre partidos: En los sistemas pluripartidistas estables, el gasto tiende a ser más bajo que en sistemas bipartidistas o multipartidistas inestables. La razón es que en los sistemas estables, como el multipartidismo moderado chileno, cada partido tiene un nicho electoral y, por lo tanto, no requiere incurrir en gastos excesivos en busca de nuevas adherencias. En el esquema del sistema binominal se tiende a aminorar la necesidad de buscar nuevos adherentes, ya que cada pacto sabe que necesita sólo el 34% de los votos, impidiendo ser doblados, y los candidatos del mismo pacto pueden competir por obtener la mitad más uno de ese 34% para ganar un espacio en el Congreso. La reducción de las barreras de entrada electoral debiese aminorar el gasto en campañas, lo que no sucede porque la situación es conflictiva al interior de los pactos.
- Estructura organizacional de los partidos: el gasto electoral depende por ejemplo de la cercanía que se tenga de las bases.
- Sistema electoral: el sistema binominal muestra esta tendencia doble a reducir las barreras electorales de entrada al Congreso, pero al situar la competencia al interior de los pactos, surge la necesidad de incrementar el gasto en campañas. Además, el sistema localiza geográficamente la representación, lo que minimiza el carácter programático de los referentes y hace más independientes a sus representantes. Por último, hace que el electorado se identifique con una persona y no con las colectividades nacionales, lo que minimiza la capacidad de los partidos de controlar el gasto y maximizar el uso de los recursos.

Entre los factores contingentes se cuentan cuatro, dos de los cuales serán analizados:

- Duración de las campañas electorales: la nueva legislación aumentó el período de campaña al considerar como "gasto" todo lo invertido desde la inscripción de las candidaturas, es decir, 90 días antes del inicio formal de las campañas.
- Subsidios a diversas modalidades de publicidad electoral
- Presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos: el año 2002, Latinobarómetro preguntó en 17 países de Latinoamérica la proporción imaginaria respecto de la cantidad de corruptos entre las autoridades de sus países. En Chile, la mayoría contestó que uno de cada dos funcionarios públicos se beneficia particularmente con los recursos fiscales, siendo la cifra más baja de Latinoamérica, pero igualmente preocupante. Por su parte, el Centro de Estudios Públicos (CEP), durante el año 2002, preguntó sobre qué sector político tendría algo que esconder sobre su financiamiento, ante lo cual, la mayoría, (un 37,8%) respondió que "todos tienen lo mismo que esconder". En resumen, existe un ambiente cultural contrario a la aspiración de que los políticos sean honestos y cumplan con la ley.

En conclusión, según el tipo de elección, los factores institucionales en Chile tienden a provocar diversos efectos sobre el gasto. La elección de diciembre será la gran prueba, ya que la derecha se juega mucho como para cumplir la ley, ya que un eventual fracaso de la Alianza podría marcar quizás 10 años más de gobiernos de la Concertación.

La siguiente ponencia estuvo a cargo del Sr. **Gustavo Martínez**, Director del Centro de Estudios de Opinión Pública. Departamento de Ciencia Política. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, nos entrega los siguientes argumentos referentes al tema.

- Desde la Ciencia Política, se ha impuesto la idea de que los partidos políticos deben ser financiados públicamente. Esto porque:
- Se ha desechado la idea de que los partidos son asociaciones privadas, integradas por individuos que sólo promueven sus propios intereses. Se asume que los partidos políticos, fundamentales para la democracia, nacen de la voluntad privada para servir intereses públicos. Su rol es proponer a la ciudadanía alternativas de personas para ocupar cargos públicos, además de propuestas programáticas de gobierno.
  - El financiamiento de los militantes no basta para permitir el funcionamiento de los partidos, que entre sus funciones debe permitir la socialización técnica de quienes ocupan cargos públicos.
  - A medida que tengamos una clase política más adecuada y mejor preparada, el desempeño y la calidad de las políticas públicas serán más adecuadas. Esto contradice los argumentos que cuestionan el financiamiento de la política en sociedades con altos niveles de pobreza.

Respecto de los destinatarios de este financiamiento público, se recomienda, que dado el hecho de que en el sistema electoral chileno, los partidos presentan un candidato por distrito, los recursos deberían ser entregados a cada candidato.

Se plantea que además de fiscalizar el gasto en publicidad, necesario para evitar una influencia mayor del dinero, es preciso controlar la realización de encuestas: a) éstas pueden falsificarse b) en general, no aplican metodologías adecuadas c) son asumidas por los medios de comunicación, como noticias en sí mismas, pese a no corroborar su veracidad o idoneidad.

La Fundación Chile XXI se hizo presente en este Seminario con la participación del Director Proyecto Reformas Democráticas de la Fundación y académico del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, el Sr. **Alfredo Joignant**, en su ponencia "BUSCANDO LA IGUALDAD: PREMISAS Y SUPUESTOS NORMATIVOS DE LA REGULACION DEL GASTO EN CAMPAÑAS POLÍTICAS"

destaca dos términos importantes en la discusión Regulación e igualdad, desarrollándolo de la siguiente forma.

Toda legislación de control y gasto electoral busca condiciones procedimentales de igualdad en el inicio de la competencia entre contendientes, lo que significa que la relación entre dinero y política puede traducirse en una serie de efectos, desde el cohecho vulgar (excepcional en el Chile actual, pero no así hace algunas décadas atrás) hasta la inducción de decisiones de voto mediante publicidad pagada, pasando por la instalación medial de climas masivos de triunfalismo, completamente orientados hacia fuerzas específicas. Todo lo anterior apunta a que el uso del dinero en política, de no ser regulado, generaría competencias electorales asimétricas produciendo un impacto en las conductas.

En Chile se observan fenómenos que revelan la desregulación:

- Intoxicación de la opinión pública por parte de encuestas de dudosa calidad metodológica que una vez publicadas producen efectos de realidad. Toda la investigación científica al respecto muestra que estos instrumentos tienen al menos dos consecuencias: la primera es el efecto "Band Wagon", que significa que una cierta franja de electores tiende a subirse al carro de la victoria en función del candidato que está siendo señalado por las encuestas como vencedor. La segunda, el efecto "underdog", según el cual otra franja de electores iría al rescate del candidato que está apareciendo como perdedor. La sociedad no es capaz de descartar espontáneamente aquellos productos de mala calidad en materia de encuestas de opinión.
- El uso abusivo del espacio público mediante publicidad, permite cuestionar el efecto de rayados, murales o pegatinas masivas de afiches. Esto no es racional cuando se trata de elecciones presidenciales y por lo tanto, candidatos conocidos

La regulación del gasto cumple una función social importante, pero no puede ser evaluada desde la perspectiva de las condiciones de igualdad de la competencia que genera, ya que las desigualdades de la lucha se inician mucho antes del inicio de las campañas. Es preciso regular y financiar la actividad política rutinaria que se realiza más allá (y más acá) de las elecciones. Es necesario buscar

mayor equidad en la dinámica permanente de las fuerzas políticas del país."

El Sr. **Salvador Valdés**, investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP), habla en su exposición "LOS PRIMEROS PASOS: ELECCIÓN MUNICIPAL 2004" de los gastos de las campañas electorales, como la regulación de esto es beneficioso a la hora de emitir un voto, y como se expresa en las elecciones municipales del 2004, conjuntamente con un análisis crítico de la situación.

El gasto electoral se realiza para enviar un mensaje al votante, y éste debe regularse porque los votantes reciben muchos mensajes opuestos. Sin embargo, el votante decide solo, en la cámara secreta, por lo que no existe coacción alguna. Todo lo discutido respecto de la publicidad ocurre en un plano de la información y de las opciones, pero en ningún caso hay coacción. Además, el votante no puede vender su voto. El cohecho se encuentra bloqueado en Chile.

Respecto de cuanto gastar, se mencionan estadísticas del SERVEL y de PARTICIPA que dan cuenta de la desigualdad en este ámbito, sin embargo, se trata de un gasto menor. Por ejemplo, el conjunto de los 7.439 candidatos gastó un total de \$930 por voto, equivalente a unos 3 pasajes de bus candidatos a alcalde y 12 o más candidatos a concejal.

Otro dato es el cociente entre el gasto efectivamente reportado y el límite de gasto establecido por la ley. Para los partidos ese cociente fue un 25% y para los candidatos un 19%. Esto tiene dos lecturas diferentes: la primera, que el gasto fue muy bajo y por lo tanto el límite es irrelevante. La segunda, que los gastos declarados no fueron los reales, porque en realidad se gastó más de cinco veces lo reportado. Esto implicaría que los datos del SERVEL son completamente inútiles. Si un candidato gastó más que el límite, y sabe que su publicidad está siendo fotografiada por proyectos como el de PARTICIPA, optaría por reportar lo más posible (dentro del límite) para minimizar el riesgo de ser denunciado por ocultar sus gastos. Como son muy pocos los candidatos que reportaron gastos totales cerca del límite, la hipótesis es que en la mayoría de los casos se gastó poco porque simplemente no vale la pena o no se cuenta con fondos para gastar mucho. Por supuesto, en casos particulares la interpretación válida puede ser la primera.

Críticas a la ley:

- Los candidatos independientes están más restringidos que los candidatos de partidos, ya que las colectividades pueden desviar recursos a las campañas individuales. Reformar este tema es un imperativo ético.
- Debería prohibirse el aporte público pequeño (de menos de 20 UF) y reemplazarse por un aporte reservado de sumas pequeñas. Esto porque podría permitir la extorsión de empleados de empresas privadas o del sector público, presionándolos para que den donaciones pequeñas.
- El aporte público pequeño apunta a que cualquiera pueda crear una especie de "Dicom Político".
- Es necesario crear un mecanismo adicional de donaciones reservadas de una sola etapa, para los aportes pequeños."

Uno de los objetivos de este seminario era situar a Chile con respecto a tres países latinoamericanos, con respecto al gasto electoral, por ello fue tan importante contar con la participación del Sr. **Santiago H. Corcuera**, Juez de la Cámara Nacional Argentina, quien en su EXPOSICIÓN "EL SISTEMA DE CONTROL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA. APLICACIÓN DE UNA NUEVA LEY DE GASTO ELECTORAL. LA EXPERIENCIA ARGENTINA", entregó una visión complementaria, lo que sirve para tener una reflexión más abierta acerca del tema, junto con un enriquecimiento del debate, ya que se cuenta con otro parámetro de comparación a la hora de comprender el alcance de la ley de gasto electoral en nuestro país.

Desde las primeras regulaciones que datan del año 1957, Argentina optó por un régimen mixto de financiamiento de la política partidaria, asumiendo el Fisco, el deber de fiscalización para optimizar los fondos públicos y evitar tanto la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado como la influencia de determinados sujetos o grupos sobre los partidos o candidatos.

## I.- Ley Orgánica de los Partidos Políticos (1985 – 2002)

Hasta el año 2002, esta norma, sancionada en 1985, regulaba esta materia en su Título V. Sus disposiciones pueden dividirse en tres capítulos:

### 1.1.- Restricciones a las contribuciones privadas.

Se prohibían los aportes:

- Anónimos, salvo las colectas populares o las contribuciones efectuadas con cargo de no divulgación de la identidad del donante, lo cual en la práctica importaba una valla al conocimiento de la ciudadanía.
- De personas determinadas (entidades autárquicas, descentralizadas nacionales, provinciales, municipales, empresas prestatarias de servicios públicos o que exploten juegos de azar y asociaciones sindicales o profesionales. También de gobiernos o entidades extranjeras), e
- Impuestos por superiores jerárquicos o empleadores.

### 1.2.- Aportes públicos.

Éstos estaban destinados al funcionamiento administrativo, la capacitación de los dirigentes y las campañas electorales.

### 1.3.- El control patrimonial.

Se exigía la presentación de la información contable y se daba a publicidad durante 30 días en la Secretaría Electoral a los efectos de las consideraciones que pudiesen formularse. Si era observada, el juez resolvía y si no, se ordenaba su archivo. En la práctica, pocas eran las observaciones que se registraban.

Las sanciones consistían en multas a partidos políticos y a personas equivalentes al doble del monto de la contribución o donación realizada según su caso-, y la inhabilitación para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido (en elecciones nacionales y partidarias) y para el desempeño de cargos públicos de dos a seis años, para las personas físicas que incurriesen

en la conducta ilícita. En dos décadas de práctica democrática no se aplicó una sola de estas sanciones.

## II.- Normas incluidas posteriormente

El surgimiento de casos permitió evaluar carencias en la legislación que determinaron la dictación de normas que abordaban los siguientes puntos:

- Control material y no formal del gasto público: Inclusión en el proceso, de un perito contador, la posibilidad de correr vista al fiscal y finalmente notificarlo de la aprobación o desaprobación de los estados contables presentados. Esta norma sigue vigente.
- El dictado de una regulación respecto de las condiciones técnicas de los informes contables partidarios. El espíritu de esta norma fue lograr mayor coherencia con una nueva disposición constitucional, que define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático.

## III.- Ley 25.600

En mayo de 2002, Argentina inaugura un nuevo cuerpo legal en esta materia con la ley 25.600, que regula el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

### 3.1.- Aportes públicos

Dispone que la Ley de Presupuesto General de la Nación destine recursos al Fondo Partidario Permanente para el financiamiento público a los partidos políticos. Cada partido deberá destinar al menos el 20% de este aporte a investigación y capacitación de sus dirigentes. El incumplimiento implica la pérdida del derecho a su percepción por un año.

Además, vincula el otorgamiento de los fondos públicos con la rendición de cuentas del balance anual por parte de los partidos.

En los años electorales, la Ley de Presupuesto General de la Nación determina el monto que, por concepto de aporte extraordinario para campañas electorales se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen sus candidaturas. Un 10% de este monto se destina a costos de la elección, 63% se reparte entre los partidos según votos obtenidos y el resto de forma igualitaria. En la eventualidad de una segunda vuelta de las elecciones presidenciales, los partidos o alianzas que compitan reciben el 30% de lo recibido por aquel que tuvo asignados más fondos públicos para la primera vuelta.

El partido o alianza que retire sus candidatos y no se presente a la elección, debe devolver el monto recibido dentro de los 60 siguientes a la celebración de los comicios. De lo contrario, puede perder el derecho a recibir fondos públicos por cualquier concepto, por un plazo de uno a cuatro años y aportes para campañas, por una a dos elecciones.

Por otra parte, el Estado otorga a los partidos o alianzas espacios en los medios de radiodifusión –los que deben distribuirse en igual cantidad y duración- y también un aporte para la impresión de las boletas electorales.

### 3.2.- Aportes privados

Estos pueden destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente a los partidos.

La ley 25.600 establece -además- límites por distrito al monto de los aportes privados. Éstos se fijan por persona, por partido, por año y los partidos no pueden recibir por año calendario –contribuciones o donaciones de personas jurídicas o físicas, superiores al 1% o 0,5%, respectivamente, del total de gastos permitidos. Por otra parte, el partido y sus candidatos -en conjunto- no pueden, con motivo de la campaña electoral, recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos fijado por la ley y el aporte extraordinario para campaña correspondiente al partido o alianza.

### 3.3.- Límites al gasto electoral

Establece montos máximos por elector según se trate de elecciones legislativas y presidenciales o segunda vuelta de elecciones presidenciales. La trasgresión a estos límites, supone perder el derecho al financiamiento anual de 1 a 4 años y de 1 a 2 elecciones.

### 3.4.- Contabilidad

Los partidos deben llevar la contabilidad de todo ingreso y egreso, origen y destino de los fondos, fecha de la operación, nombre y apellido de las personas que intervienen.

Deben también nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos deben ser comunicados al Juzgado Electoral correspondiente y a la Cámara Nacional Electoral. Este debe llevar un registro contable que permita conocer, en todo momento, la situación económica y financiera del partido; elevar en término a los organismo de control la información requerida por la ley; efectuar los gastos con cargo a la cuenta única correspondiente al partido; presentar el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio, presentar una lista completa y detallada de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos además de fechas y montos de dichos aportes.

### 3.5.- Transparencia

La ley exige presentar un informe previo, 10 días antes de los comicios, en el cual los partidos deben consignar los aportes públicos y privados recibidos, los gastos incurridos y los ingresos y egresos que estén previstos hasta la conclusión del proceso.

Sesenta días después de finalizada la elección, debe presentarse un informe final con la información definitiva. Debe indicarse la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña. Además, deberán poner a disposición la correspondiente documentación respaldatoria. La falta de presentación de los informes se sanciona con la suspensión del pago de cualquier aporte público. El Ministerio del Interior, las agrupaciones políticas y sus responsables de campaña deben facilitar la consulta en Internet de toda la información contable partidaria.

A raíz de su primera aplicación, los alcances de la ley han precisado en diversos pronunciamientos judiciales:

- El artículo 2 de la ley dispone la apertura de una cuenta única bancaria por parte de cada partido de distrito. Se interpretó que ésta debe estar radicada en la provincia de su domicilio.
- La ley establece que el tesorero, el presidente y los responsables de las campañas son solidariamente responsables de velar por el cumplimiento de las obligaciones que de ella se deriven, es decir, deben ser personas distintas y pueden ser sancionados en el caso de que no cumplan las disposiciones de la ley.
- Los responsables de campaña deben registrar su domicilio en el distrito de actuación del partido para el que se desempeñan. La sanción para el incumplimiento de esta norma es la inhabilitación de los derechos político-partidarios.
- También se puede inhabilitar los derechos político-partidarios de quien acepte o reciba contribuciones en violación a las previsiones que establece la ley.
- No es admisible condicionar la publicación del informe previo a consideraciones técnicas. Debe publicarse toda la información porque el objetivo es propender al voto informado del elector.
- Los partidos que integran una alianza transitoria también deben cumplir con las previsiones de la ley 25.600.
- Se determinó el alcance temporal de la suspensión de aportes públicos para los casos de incumplimiento de las obligaciones que ella establece. Esta sólo puede ser reconsiderada cuando el partido cumpla con la obligación cuya inobservancia la motivó, a excepción de la presentación extemporánea del denominado informe previo, puesto que tal incumplimiento priva a los electores del conocimiento oportuno acerca del origen y destino de los fondos de campaña. La suspensión sólo podrá ser reconsiderada en oportunidad de evaluarse el informe final.

## IV.- Ley 25.610

Esta norma impuso plazos a las campañas electorales - 60 días para el caso de senadores y diputados y 90 días para comicios presidenciales. Se rechazó el argumento que consideraba inconstitucional tal limitación, sobre la base de una supuesta afectación a la libertad de expresión. La razón que prevaleció fue la necesidad de velar por la igualdad de oportunidades

entre quienes cuentan con pocos recursos y aquellos que poseen grandes estructuras y medios destinados a la publicidad.

V. Disposiciones y conclusiones de la primera aplicación de las Leyes 25.600 y 25.610

- Para esclarecer los alcances del nuevo cuerpo legal, se organizaron reuniones de información con actores de los medios de comunicación, legisladores y apoderados de los partidos, pero sus efectos resultaron limitados.
- La justicia electoral requirió -como parte del proceso de auditoría- informes a terceros sobre los servicios prestados y facturados a los partidos políticos. Se incluyó a proveedores, prestadores de servicios y medios de comunicación. El cruce de información resultó muy esclarecedor.
- La Cámara Nacional Electoral permite que los ciudadanos presenten observaciones a las rendiciones de cuentas de los partidos, aclarando que los impugnantes no tienen más participación en el proceso, luego de hacer la denuncia.
- Un ejemplo del cumplimiento parcial que han tenido las normas de este cuerpo legal es que al mes de abril de 2005, de los 636 partidos políticos reconocidos, el 47,95% se encuentra suspendido en la percepción de los aportes públicos.
- La dinámica de los sistemas políticos exige actualizar permanentemente las regulaciones al financiamiento de los partidos, para construir regímenes democráticos cualitativamente superiores. En Argentina, la sanción de las leyes 25.600 y 25.610 representó un importante avance en favor del control del financiamiento de la actividad partidaria y de las campañas electorales, aunque no debe dejar de admitirse que el sistema es perfectible. La sucesiva aplicación de la ley, indudablemente, afinará las herramientas y mecanismos previstos.

**EL PANEL 3 “EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLITICOS”** contó con la participación de tres expositores de los distintos sectores políticos que expresaron sus puntos de vista y opiniones referentes a esta nueva ley.

El primer expositor del panel fue el Sr. **Marcelo Belmar**, Tesorero y representante del Partido Por la Democracia (PPD), quien organizó su exposición en tres ejes conceptuales, equidad, participación y transparencia, y consistió en:

- 1- La equidad supone mismas reglas para todos y un cierto límite, que es lo que estableció la legislación con el fin de que el gasto no desequilibrara los resultados.
- 2- La participación significa que todos los que concursan están en igualdad, todos los Partidos y los candidatos pueden recibir reembolso y asignaciones de financiamiento público, independiente de su origen como organización política, por lo tanto, cada voto vale lo mismo. De esta manera, el dinero no se transforma en un impedimento para participar.
- 3- Respecto a la transparencia podemos decir que hay un derecho de toda la sociedad de conocer la actividad política y la relación entre dinero y política.

Estos principios han sido establecidos, el Servicio Electoral ha cumplido su rol y en general, las modalidades de funcionamiento han operado satisfactoriamente. Sin embargo, las falencias evidenciadas son las siguientes:

- Pese a existir regulación, no existe fiscalización real ya que el SERVEL se ve superado ejerciendo las funciones de organizar una elección, ser contraparte y ser revisor del cumplimiento de normas contables. Para superar esto, se propone crear una superintendencia.
- La elección presidencial fue eximida del financiamiento público, lo que no tiene justificación, porque no existe distinción respecto de la voluntad de representar. Se propone otorgar recursos públicos para todas las elecciones, con las mismas o más exigencias, que las existentes actualmente.

Para que la transparencia, la equidad y la participación sean principios que se apliquen a la vida política, se debe financiar la actividad política en forma permanente. Así se fortalecen las instituciones y se evita el surgimiento de partidos con un fin únicamente electoral.”

El Partido Comunista (PC) fue representado por su Tesorera la Sra. **Soledad Concha**, quien expuso la posición de su partido con respecto a la ley, su ponencia tuvo como título "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA, LÍMITE Y GASTO ELECTORAL", y habló de lo perjudicial para la igualdad y la democracia, los efectos prácticos del poder económico, siendo la ley N° 19.884 una herramienta válida para contrarrestar lo anterior.

La Ley 19.884 es un intento por disminuir los graves efectos prácticos que produce el poder económico y financiero en materia de igualdad de oportunidades de los candidatos y partidos en un proceso electionario y de su incidencia distorsionadora en la competencia política. Estos propósitos se han conseguido en un grado muy menor por las siguientes razones:

- Se aplica dentro de un sistema electoral binominal que consagra la existencia de dos bloques de poder. El contenido de esta ley fortalece este sistema, discriminando gravemente a aquellos partidos que levantan una alternativa a él. En este sentido, la trayectoria del PC hace inconcebible que se le impida ser alternativa de representación.
- Las organizaciones sociales no pueden hacer donaciones.
- Pese a la existencia de la ley, las grandes fuerzas políticas hicieron gastos millonarios para las pasadas elecciones.
- Existen mecanismos poco eficaces de control del exceso de gasto, lo que se acrecienta con la diversidad de la propaganda electoral.

Respecto del Sistema Binominal, éste se ampara en la Constitución de 1980, obra de la dictadura, y aparece en contradicción con el texto de la misma Carta Fundamental:

- Del artículo 2, que postula un sistema electoral público, regulado por una ley orgánica constitucional la cual "garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de sus candidaturas como en su participación en los señalados procesos."
- Del artículo 19 N° 2, a cuyo tenor la Constitución asegura a todas las personas: "La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados"

- Del artículo 19 N°15, donde la Constitución Política garantiza el pluralismo político".

Además de la discriminación hacia las minorías ideológicas, el sistema margina a los dirigentes sindicales y/o poblacionales quienes no pueden ser candidatos a diputado o senador, opción que sí tienen los dirigentes de entidades empresariales.

Es preciso reivindicar la política como actividad voluntaria de servicio público, que tiene un profundo sentido filosófico, político e histórico, cuyo financiamiento debe partir de los adherentes."

La última intervención estuvo a cargo del Sr. **Hugo Bugueño Pino**, representante del Partido Renovación Nacional (RN) y encargado del Área Municipal y Regional del Instituto Libertad, quién en su exposición "COMENTARIOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GASTO ELECTORAL", presentó una visión crítica hacia la normativa.

En la ley no hay alusiones a las presiones indebidas en contra de los electores. Esto revela una falta de apego a los principios declarados de la normativa, enunciados en el mensaje presidencial que acompañaba su dictación. Entre ellos destacan: la aceptación como verdad de que "la institucionalidad política puede verse seriamente deteriorada por la influencia muchas veces desmedida del dinero". El mensaje incluso reconocía el reemplazo de las tradicionales formas de cohecho –como entrega de dádivas y dinero – por formas de asistencialidad.

Respecto de proposiciones para modificar la norma, se plantea que:

- El financiamiento público debe hacerse efectivo para todos los candidatos, según el criterio establecido en la ley: es decir, 0,03UF por voto obtenido, independientemente de lo que se endeude un candidato. El hecho de que esto no se concrete, afecta a los proveedores, a quienes se les paga seis meses después de terminada la elección. Esto puede generar que en la siguiente elección los proveedores carguen los costos del proceso anterior o que se generen formas irregulares de financiamiento.
- No debe exagerarse la valoración económica del trabajo voluntario: lo menos que podría esperarse es que la familia del candidato trabaje en forma voluntaria.

- Es necesario regular el gasto de las elecciones primarias.
- Se debe controlar la desviación de recursos de los partidos en favor de sus candidatos, porque este resquicio permite vulnerar el límite fijado para campañas individuales.
- Es preciso legitimar las figuras del administrador electoral y del administrador local general. Deben establecerse sanciones en contra de los candidatos que no entreguen a tiempo la información solicitada. Además, la responsabilidad de ser el administrador electoral general no puede recaer sobre el tesorero general del partido.
- Es necesario corregir la disparidad que genera el establecimiento de límites al gasto electoral en función del número de inscritos en el distrito. Debe acordarse una base mínima de límite para las campañas en localidades que tengan menos de diez mil inscritos.
- No deben rigidizarse las normas planteadas inicialmente. Por ejemplo: dado que un candidato no sabe cuántos votos obtendrá, si su factura de reembolso supera la cantidad correspondiente según votos obtenidos, debe reembolsarse la proporción correspondiente y no cerrársele la cifra, como en algunos casos, lo ha hecho el SERVEL.
- Se debe regular el intervencionismo electoral por parte del gobierno y de autoridades comunales. Es necesario evitar la promoción de obras comunales y exposición de alcaldes en las campañas.

Expositores:

**Sr. Ricardo Valverde**

Oficial de programas

**Sra. Andrea Sanhueza**

Directora Ejecutiva Corporación PARTICIPA

**Sr. Juan Ignacio García**

Director del Servicio Electoral

**José Luis Pérez**

Ministro Tribunal Calificador de Elecciones

**Ricardo Valverde**

Oficial de Programas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)

Estimados miembros de los Organismos Electorales chilenos y del gobierno nacional.

Estimados amigos organizadores, co auspiciantes, y expositores en este Seminario

Estimados amigas y amigos;

Para mí es un verdadero placer transmitir el saludo y los deseos de éxito en esta jornada de reflexión, de parte y en representación de la Dirección Ejecutiva del IIDH y de la Dirección de CAPEL. Nuestro compromiso con la democracia chilena y con la promoción de los derechos políticos y la materia electoral, nos llevaron hace algunos meses a plantear esta iniciativa, que la Corporación PARTICIPA y el Servicio Electoral nos ayudaron a convertir hoy en una realidad.

Especial agradecimiento nos merece la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, que ha accedido gustosa a que nos acompañe el Juez Santiago Corcuera, para conocer y reflexionar también sobre la experiencia internacional comparada de incorporar una reciente normativa de control del gasto electoral, conocer los ajustes administrativos que las instituciones electorales de ese país debieron realizar para adaptarse al cambio, y por cierto también, evaluar las virtudes y problemas asociados con su puesta en práctica.

Igualmente importante es el aporte respetuoso y comprometido con la democracia que tanto la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EEUU, como Oxfam, nos han brindado. Sin su apoyo, hubiera sido imposible organizar este Seminario.

Este evento que hoy nos convoca, es una muestra de lo exitosa que puede ser la apuesta por la activación del trabajo en redes. La primera, compuesta por las pioneras experiencias – modelos para todo el mundo – de las asociaciones de Organismos Electorales de las Américas, y de las cuales tanto el Servicio Electoral, como el Tribunal Calificador de Elecciones, son partes y miembros fundadores; la segunda, compuesta por organizaciones de la sociedad civil de nuestro continente que tienen incidencia en los procesos políticos y electorales de sus diversos países, bajo un esquema asociativo denominado Acuerdo de Lima, y del cuál PARTICIPA es también miembro activo; la tercera, el conglomerado de partidos políticos e instituciones académicas y de promoción de derechos, que aportan ricas reflexiones e iniciativas normativas para el desarrollo del derecho electoral en nuestro continente, mismo que todavía es susceptible de mayor organización y espacios para su acción.

Pero este evento es también un recordatorio de que la legislación chilena ha incorporado recientemente una de las tendencias más significativas en el campo de la política y la institucionalidad en las Américas: la regulación y el control de los gastos en la política. Esto comenzó en nuestro continente hace algo más de una década, con iniciativas y normas asociadas inicialmente a la regulación de campañas y partidos, y hoy ha extendido su radio de acción a nuevas e interesantes aristas como la función contralora de los Organismos Electorales - en temas que van mucho más allá de la revisión de facturas y autorización de gastos-, la profundización de la cultura de la rendición de cuentas como parte de los avances en materia de democratización de los partidos – concretamente en el terreno de la transparencia-, y la puesta en práctica de ricas y novedosas iniciativas de control y monitoreo desde la sociedad civil, sin dejar de considerar el aporte de las entidades académicas a la doctrina del Derecho Electoral y de la teoría democrática. Sobre todas estos aspectos, versarán las reflexiones que oiremos en los diversos paneles de este Seminario.

Y finalmente, este evento debe ser visto – como corresponde al enfoque de una entidad como CAPEL, que es parte de una institución de cobertura interamericana y basada en la filosofía iushumanista – como una oportunidad para la promoción y la reflexión sobre Derechos Humanos.

Eso es así, pues el balance y la generación de propuestas para potenciar o eventualmente proponer ajustes a la ley de control del gasto, que se puso en práctica por primera vez en Chile en octubre del año pasado, tiene que ver con la equidad en la contienda electoral, con las posibilidades o limitaciones de participación que tienen esas instituciones claves de la democracia que son los partidos, se relaciona con el afinamiento de la institucionalidad pública para asegurar reglas del juego justas y seguras para todos, y por cierto también, espacios para que diversas expresiones de la sociedad civil controlen o pongan en marcha ejercicios serios y metodológicamente sólidos de monitoreo, que por supuesto le dan un sentido más amplio a las fronteras hasta hoy conocidas de la participación política. Finalmente, y en última instancia, al contar con una ciudadanía más informada y más participativa, se va acercando el ideal de avanzar en la construcción de una cultura para la vida en democracia.

Pero todavía queda pendiente mucha reflexión sobre la materia: ¿cuáles son las principales lecciones aprendidas? ¿Se necesitan ajustes? ¿Son estos ajustes políticamente viables en la presente coyuntura? ¿Qué dicen los partidos que tienen representación legislativa? ¿Qué dicen los partidos que no tienen representación legislativa? ¿Puede esta ley incorporar aspectos en clave de género?

Estos son, básicamente algunos de los aspectos que seguramente serán abordados y debatidos aquí con su concurso; pero son también las expectativas que tenemos y los objetivos que queremos alcanzar los organizadores, los co auspiciantes, así como las agencias de cooperación que han colaborado para que hoy podamos tener este espacio de reflexión que estamos ahora inaugurando.

Muchas Gracias

### **Andrea Sanhueza**

Directora Ejecutiva Corporación PARTICIPA

Muy bienvenidos a todos ustedes reunidos en el día de hoy. Junto al Servicio Electoral y a Capel, hemos organizado este seminario. Queremos agradecerles muy especialmente a quienes han coauspiciado este esfuerzo, al Tribunal Calificador de Elecciones, a la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales. También agradecer a la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y a OXFAM que han hecho posible este encuentro.

PARTICIPA es una Corporación privada, y básicamente lo que nos interesa como misión es promover que la ciudadanía se involucre e informe en aquellos asuntos de interés público que le interesan y que le competen. Entonces en ese marco, en el momento cuando se aprobó la nueva Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral en Chile, para nosotros, era de toda importancia que la ciudadanía conociera que esta ley existía y se iba a poner en marcha en las elecciones municipales del 2004, y por lo tanto que pudiera haber una opinión pública informada e interesada al respecto.

Sin duda, todos sabemos que toda democracia va a ser más sólida en la medida que haya mayor transparencia, en que haya mayor institucionalidad en sus procedimientos y por supuesto, que las personas, los ciudadanos podamos ejercer control sobre las acciones de quienes nos representan. En esa línea, PARTICIPA lanzó el año pasado la campaña "Vota por la Transparencia", que se realizó un mes previo a las elecciones y tuvo tres objetivos centrales: en primer lugar, apoyar que la ley se pusiera en marcha, incentivando a que los candidatos cumplieran con sus límites de tope al gasto electoral que la ley establecía; en segundo lugar, queríamos que el tema del control del gasto, que es un aspecto de la ley, se promoviera y se reconociera como un valor importante y que fuera difundido a través de los distintos medios de comunicación y en tercer lugar, queríamos promover un voto lo más informado posible.

En ese sentido, los datos que arrojó nuestro monitoreo los entregamos a la opinión pública en forma previa a la elección.

Han transcurrido algunos meses desde octubre hasta ahora y estamos muy contentos de que podamos realizar esta evaluación de la puesta en marcha de la Ley en Chile desde diferentes perspectivas, y es así como tenemos paneles con académicos, partidos políticos, Fundaciones políticas y la sociedad civil, para ver como estos sectores vivieron la puesta en marcha de la nueva Ley, y para ver como es necesario mejorar y fortalecer esta Ley en el futuro.

Muchas gracias

### **Juan Ignacio García**

Director del Servicio Electoral

Distinguida mesa, queridos amigos y amigas;

El Servicio Electoral ha sido una parte importante en este proceso de transparencia y gasto electoral. Ustedes bien saben que la legislación que empezó a regir en la elección pasada tuvo una larga elaboración legislativa y política, y que se tradujo en 2 leyes importantes en esta materia. Estas leyes vinieron a llenar un vacío legislativo que existía en Chile con respecto al financiamiento electoral y político en general. Creo que con esto nos ponemos al día de alguna manera con los países de América Latina y Europa que tenían esta legislación ya hace mucho tiempo atrás.

Con esto entonces hemos llenado un vacío. Ahora, el cómo hemos llenado ese vacío, de forma perfecta o imperfecta, es lo que se discutirá a lo largo de este seminario.

La tarea para el Servicio Electoral ha sido ardua, ya que hemos tenido que afrontar una legislación un tanto compleja y con una aplicación práctica que ha requerido que nuestra institución implemente una serie de medidas de personal técnico adecuado y sistemas informáticos idóneos para enfrentar esta legislación. Todo lo anterior además se enmarcó en una elección que no era la más apta para empezar a "mover" esta ley, ya que fue una elección municipal en la que hubo cerca de 8.000 candidatos y que naturalmente provocó que nos llenáramos de papelería y nos abocáramos a la difícil misión de tener cerca de 8.000 cuentas que hubo que revisar o no revisar, ya que muchos no las presentaron. En todo caso, lo anterior es un ensayo general que se ha vivido acá y es por eso que nuestra exposición en unos momentos más, que será hecha por nuestro jefe de gasto electoral Máximo Lardies, mostrará como justamente en terreno esta legislación se ha aplicado y cuales son los problemas que han surgido. Con esto quiero decir que naturalmente falta otra etapa que consiste en evaluar y ver que otras modificaciones van a surgir. En este respecto le comentaba al señor ministro del Tribunal Calificador de Elecciones, aquí presente, que justamente el Gobierno va a presentar un proyecto de modificaciones que ya está en estudio y que está siendo consensuado con los partidos políticos en general. Ese proyecto naturalmente va a modificar algunos aspectos de los que vamos a tratar hoy, pero espero no sean demasiados para que este seminario tenga sentido.

Estamos al frente de una legislación naturalmente imperfecta en la medida que se aplica, donde surgen dificultades tanto de aplicación como de interpretaciones distintas. En Alemania se denomina una "Legislación interminable" a este tipo de casos, en los cuales la ley se modifica en forma constante. Esto es el telón de fondo contra el cual tenemos que luchar en éste tipo de legislaciones.

El desafío está hecho, lo hemos realizado lo mejor posible al igual que los partidos políticos, los cuales han luchado por adaptarse a esta legislación y presentar cuentas adecuadas. Nosotros hemos tratado de hacer nuestra posición lo menos rígida posible con el fin de que el tema camine en la etapa más difícil que sin duda es la inicial. Con esta legislación aplicada y con la futura elección parlamentaria y presidencial esperamos que la experiencia acumulada en este proceso sirva realmente para que todos trabajemos mejor.

Agradezco mucho a PARTICIPA y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos a través de CAPEL que nos hayan invitado a participar en este seminario. Tenemos el máximo interés de que esto resulte en un provecho para todos y especialmente a nosotros que tenemos que acumular experiencia e ideas nuevas sobre esta materia.

Muchas gracias.

### José Luis Pérez

Ministro Tribunal Calificador de Elecciones

Buenos días

En representación del Tribunal Calificador de Elecciones asisto a este acto inaugural del seminario "Evaluación de la puesta en marcha de la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral", trayendo, junto con mi distinguido colega y amigo Ministro don Luis Fernando Luengo aquí presente, un saludo especial de sus integrantes para todos los que participan y asisten a esta reunión.

El organismo que representamos, de antigua data y tradición, recreado por la Constitución Política de 1980 y reglamentado por la Ley N° 18.460, es el Tribunal de Justicia Electoral por excelencia, establecido por el constituyente con integración de Ministros de la Excelentísima Corte Suprema, y personeros del quehacer político altamente calificados, al que le corresponde conocer el escrutinio general y calificación de las elecciones de Presidente de la República, Diputados y Senadores, resolviendo las reclamaciones a que dieren lugar dichas elecciones y proclamar a los que resulten elegidos.

Con una competencia que estimula el desarrollo democrático en la comunidad, el Tribunal que representamos conoce también de las elecciones de Alcaldes y Concejales a través de las apelaciones deducidas en contra de las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales y de las apelaciones en contra de las decisiones de estos últimos cuando resuelvan asuntos relacionados con las elecciones de los organismos intermedios como colegios profesionales, juntas de vecinos, etc.

Como se puede observar, el Tribunal Calificador de Elecciones es un garante del proceso democrático que vive el país, fundamental para su desarrollo en libertad en todos los ámbitos, ya sean materiales, culturales o espirituales.

Con fecha 5 de agosto del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la República la Ley N° 19.884 que establece normas sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cumpliéndose un antiguo anhelo de numerosas colectividades políticas del país que aspiraban a que se estableciera un límite a dicho gasto y al mismo tiempo, obtener del Estado un aporte

un aporte para el financiamiento de las campañas electorales, con lo cual se propicia una opción igualitaria entre todas las corrientes de opinión, impidiéndose de esta manera que sectores menos adinerados quedaran fuera de la competencia electoral por escasez de recursos. Esta normativa sufrió mejoramientos con la publicación de la Ley N° 19.963 y N° 19.964 de 26 de Agosto del 2004, poco tiempo antes de las elecciones de Alcaldes y Concejales que se realizó el 31 de Octubre pasado.

Como ustedes podrán entender, no tenemos aún experiencia en este campo, cuyos problemas relacionados con esta última elección deben ser resueltos en una primera etapa por un organismo público, como lo es la Dirección del Servicio Electoral, el cual dirige nuestro conocido y estimado amigo don Juan Ignacio García.

Nos encontramos próximos a tener que aplicar todos estos nuevos sistemas, nos resulta extraordinariamente importante conocer las experiencias de otros países Latinoamericanos, que antes que nosotros han resuelto quizás los mismos problemas que deberemos resolver el día de mañana en nuestro país.

Por estas circunstancias nos alegramos y agradecemos como Tribunal de Justicia Electoral de Chile, poder participar junto a ustedes de este seminario, donde estoy seguro que confluirán las más variadas opiniones que contribuirán al fortalecimiento de las democracias en nuestro país y en nuestro continente.

Reiterando nuestros agradecimientos expresamos junto con el Ministro señor Luengo, los mejores deseos de buen éxito a los participantes, y damos la más cordial bienvenida a las visitas internacionales que participan en el seminario.

Muchas gracias.

## PANEL 1

### "EL GASTO ELECTORAL EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES"

Moderadora:

**Sra. María de los Ángeles Fernández.**

Directora Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales e Historia,  
Universidad Diego Portales.

Expositores:

**Sr. Máximo Lardies.**

Jefe Departamento Unidad Control Gasto Electoral Servicio Electoral.

**Sr. Pedro Mujica**

Coordinador Académico de la Corporación PARTICIPA.

**Sr. Jorge Navarrete**

Presidente Corporación Tiempo 2000.

## MÁXIMO LARDIES

Jefe Departamento Unidad Control de Gasto Electoral  
del Servicio Electoral

Buenos días.

Esta es la primera reunión de evaluación en la que participamos como Servicio Electoral acerca de esta ley, después de 5 meses ya de la elección. Para nosotros es un proceso que aún está en marcha, encontrándonos en su última etapa.

Vamos a dividir la exposición en los siguientes aspectos: una primera parte, que va a ser revisada rápidamente, y que tiene relación con las principales definiciones de la ley, con el fin de que tengamos un lenguaje común respecto a análisis posteriores. Segundo, algunos datos que vamos a presentar acerca del proceso al control de gasto electoral. Posteriormente, revisaremos las estadísticas, para finalmente, cerrar con una evaluación desde el punto de vista del Servicio Electoral.

### 1. PRINCIPALES DEFINICIONES ACERCA DEL GASTO ELECTORAL

#### 1.1.- Objetivos de la Ley

Los principales objetivos de la ley son los siguientes:

- Transparencia en el Proceso. Posibilidad de conocer o verificar la procedencia de los recursos.
- Al establecer límites, incorporar criterios de austeridad, en el desarrollo de las campañas electorales.
- Mejorar la equidad en el acceso a los recursos, mediante la introducción del financiamiento público en la actividad electoral.
- Prescendencia de funcionarios y autoridades públicas en las actividades de las campañas electorales.
- Regulación de la forma en que los Partidos Políticos recaudan sus recursos en períodos no electorales.

Ahora revisaremos algunas definiciones básicas respecto a gasto electoral

#### 1.2.- Principales Definiciones

- Gasto Electoral; En general, es todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos con ocasión y a propósito de actos electorales. Mediante una modificación de la ley, se introdujo una enumeración taxativa de lo que debe ser considerado como Gasto Electoral.
- Límites al Gasto; Depende del tipo de candidatura:
  - En el caso de los Alcaldes, dispone de un piso de 120 UF por candidato a alcalde + 3% de UF por el número de inscritos en la comuna, es decir, es un límite variable.
  - En cuanto a los concejales, siempre es la mitad de lo que corresponda gastar al candidato a alcalde de la comuna.
  - El límite de los partidos, por su parte, corresponde a 1/3 del conjunto del gasto de sus candidatos, incorporando a estos los candidatos independientes y afiliados, independiente de si están en pactos o subpactos.

#### 1.3.- Financiamiento de Campañas

En cuanto al financiamiento de campañas, se contemplan dos formas de financiamiento: privado y fiscal. La ley establece un financiamiento mixto de las campañas electorales, compuesto por financiamiento privado de particulares, y por financiamiento fiscal.

El financiamiento fiscal es proporcional a la fuerza electoral de los partidos y a los resultados de los candidatos, en las elecciones ya sea de concejales, alcaldes, diputados y senadores.

En cuanto al financiamiento privado, como habíamos señalado inicialmente, además del que se incorpora para las campañas, se incorpora también un financiamiento privado permanente para los partidos políticos, y más recientemente, aportes del tipo reservado para los Partidos Políticos e Institutos de Formación Política.

### a) Tipos de Financiamiento Privado y Fiscal

Existen básicamente 3 tipos de financiamiento privado:

- Aportes Anónimos
- Aportes Reservados
- Aportes de Carácter Público.

Los primeros dos tipos corresponden a financiamiento privado que se entrega sólo en dinero. El financiamiento privado de carácter público, contiene además las donaciones que se efectúen de cualquier otra forma, como los aportes propios.

El financiamiento Fiscal por su parte se entrega de dos formas; uno previo a la elección, que es el anticipo de financiamiento Fiscal, y otro posterior a la elección.

Para el financiamiento privado existen límites de aportes por donantes, por ejemplo, una persona está limitada a entregar a un mismo candidato 1.000 UF. Para distintos candidatos o a un partido político en cambio, puede hasta 10.000 UF.

En cuanto a los aportes anónimos, éstos no deben ser mayores en su conjunto al 20% del límite del gasto del candidato del partido y deben ser, cada uno, menores de 20 UF.

Por su parte, los aportes de tipo reservados, deben ser mayores de 20 UF y hasta 600 UF por candidato y mayores de 20 UF y hasta 3.000 UF para un partido político.

En los aportes reservados interviene el Servicio Electoral de la siguiente forma: El aporte reservado se inicia con un depósito a una cuenta corriente del Servicio Electoral en Banco Estado, con quien se suscribió un contrato de recaudación para este propósito. Una vez que dichos fondos se encuentran acreditados en Banco Estado, se informa al Servicio Electoral, lo que permite que el donante concurra a sus dependencias y realice la distribución del aporte a los donatarios que él estime. Por lo tanto, todos los aportes reservados son conocidos por el Servicio Electoral, y deben ser consistentes con lo que se presentó en las cuentas por los candidatos o partidos beneficiarios.

Finalmente, están los aportes públicos, que comprenden todos los aportes que no sean anónimos o reservados, y donde se incluyen las contribuciones estimables en dinero como donaciones, mutuos, comodatos o cualquier otro acto o contrato destinado a financiar gastos electorales.

### b) Publicidad de las cuentas

Existen dos formas de publicidad de las cuentas. La primera se refiere a que las cuentas son públicas, una vez que son presentadas en el Servicio Electoral, y desde ese momento están a disposición de cualquiera que lo quiera solicitar. La segunda, es que los partidos políticos, en sus Balances anuales, deben informar los ingresos y gastos de campaña electoral tanto del propio partido como del total de sus candidatos.

## 2.- RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2004

### 2.1.- Rendición de las cuentas

Del total de candidatos inscritos, correspondientes a 7.438, se presentaron 6.787 cuentas, cifra equivalente al 91%. Por otra parte, no se presentaron, o lo hicieron fuera de plazo, un total de 651 cuentas de candidatos, correspondiente al 9% restante. Estas cifras representan en el contexto de una primera aplicación de la ley, y para elecciones municipales, un muy buen nivel de respuesta.

En cuanto a las cuentas de los partidos, se presentaron 20, correspondientes a 10 partidos políticos, donde cada partido entregó 2 cuentas; Una por la elección de Alcaldes y otra por la de Concejales.

### 2.2.- Rendición de cuentas

Acerca de los resultados de la revisión que ha hecho el Servicio, la ley establece un plazo inicial de 30 días hábiles desde la presentación de las cuentas, el que se extendió 15 días hábiles producto de la magnitud de la elección. En esos primeros 45 días se obtuvo el siguiente resultado:

- 3.568 cuentas aprobadas de candidatos
- 3.219 cuentas observadas de candidatos
- 2 cuentas aprobadas de partidos políticos
- 18 cuentas observadas de partidos políticos.

Las aprobaciones se informaron mediante resoluciones a los administradores electorales, que es un actor que la ley estableció para el control de los gastos y la presentación de las cuentas, o bien directamente a los Tesoreros de los partidos, algunos de los cuales se encuentran presentes.

Una vez que el Servicio informó de las observaciones a los administradores electorales, estos han contado con la posibilidad de presentar sus descargos. A la fecha, se han aprobado 2.115 cuentas que habían sido observadas, y 455 cuentas permanecen sin respuesta, de las cuales una gran parte, será rechazada.

El Servicio podría recibir denuncias, durante los primeros 15 días después de la presentación de las cuentas. Se presentaron en ese plazo cuatro denuncias, y posteriormente dos adicionales. Si se analizan la cantidad de candidatos y la masividad de esta elección, se obtienen pistas acerca del interés ciudadano en la transparencia del financiamiento político hoy día, considerando que sólo dos denuncias fueron presentadas por particulares.

2.3.- Proceso de Control del Gasto Electoral

En cuanto a indicadores del proceso de revisión, es posible extenderse más, pero solamente para tener una visión de lo que el proceso significó en esta elección, presentamos lo siguiente:

En las cuentas de alcaldes, se revisaron un total de 46.478 registros de documentos de gastos solamente.

En las cuentas de concejales, solamente, se revisaron 97.018 registros de documentos de gastos.

De lo anterior, en las cuentas de alcaldes, 4.004 documentos se presentaron por el sistema con solicitud de reembolso, mientras cerca de 9.947 en las cuentas de Concejales solicitaron reembolso. Cada uno de estos documentos debió ser revisado por personal contratado por el Servicio, que durante tres meses correspondió a 80 contadores, de los cuales 20 eran contadores auditores.

3.- ESTADÍSTICAS

3.1.- Límites

A continuación se presenta un cuadro que describe los límites de los partidos en sus cuentas de alcaldes y concejales, lo que no incluye los límites individuales de los candidatos.

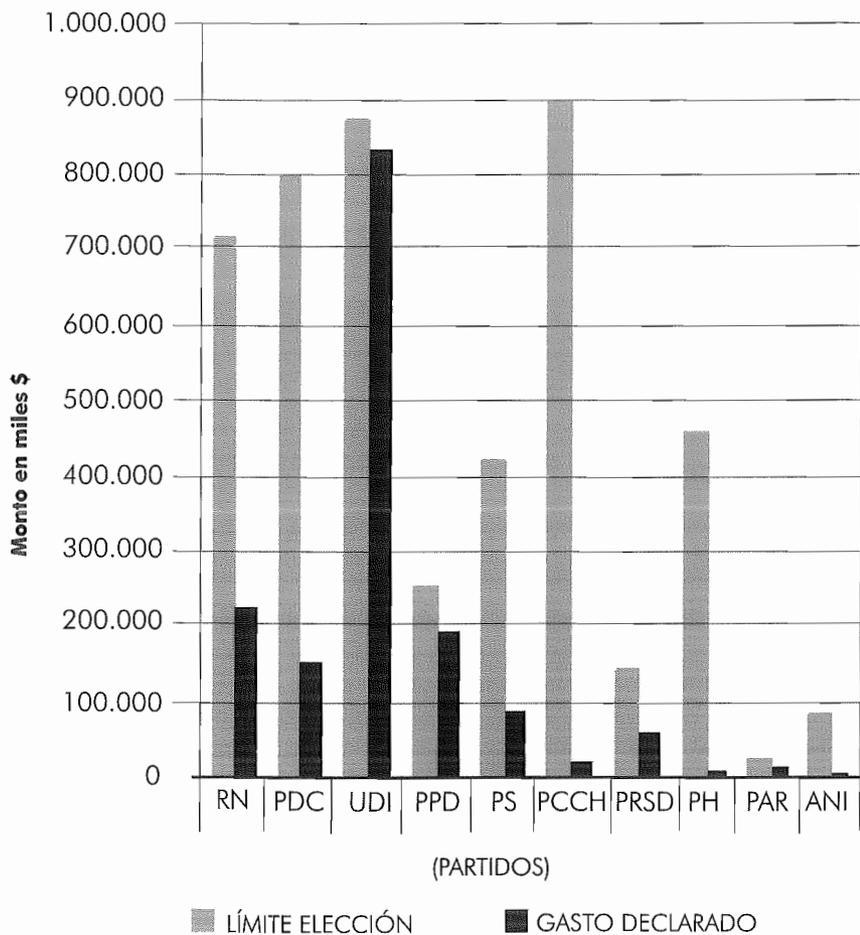
Fig. 1 - Límite por Partido

RENOVACIÓN NACIONAL	718.643.147	2.711.680.074	3.430.323.221
PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO	799.838.309	2.399.116.445	3.198.954.754
UNIÓN DEMOCRATA INDEPEND.	874.026.655	2.706.290.842	3.580.317.497
PARTIDO POR LA DEMOCRACIA	239.156.186	1.049.041.958	1.288.198.144
PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE	410.052.794	1.193.103.395	1.603.156.189
PARTIDO COMUNISTA DE CHILE	902.673.410	2.305.197.195	3.207.870.605
PARTIDO RADICAL SOCIAL DEMOCRATA	140.916.788	826.845.817	967.762.605
PARTIDO HUMANISTA	463.292.342	1.557.306.900	2.020.599.242
PARTIDO DE ACCIÓN REGIONALISTA DE CHILE	29.206.555	249.547.269	278.753.824
ALIANZA NACIONAL DE LOS INDEPENDIENTES	77.589.410	314.257.817	391.847.227
<b>TOTALES</b>	<b>4.655.395.596</b>	<b>15.312.387.712</b>	<b>19.967.783.308</b>

Como se puede observar, los límites por partido, sin considerar los candidatos, comprendieron en total, aproximadamente 20 mil millones de pesos. De lo anterior, 15 mil millones corresponden a la elección de concejales y el resto a la elección de alcaldes.

Se produce, en especial en esta elección, que el volumen de candidatos influye en que los límites de la elección de concejales sean altos, considerando que a cada concejal le corresponde la mitad del límite de un candidato a alcalde en cada comuna.

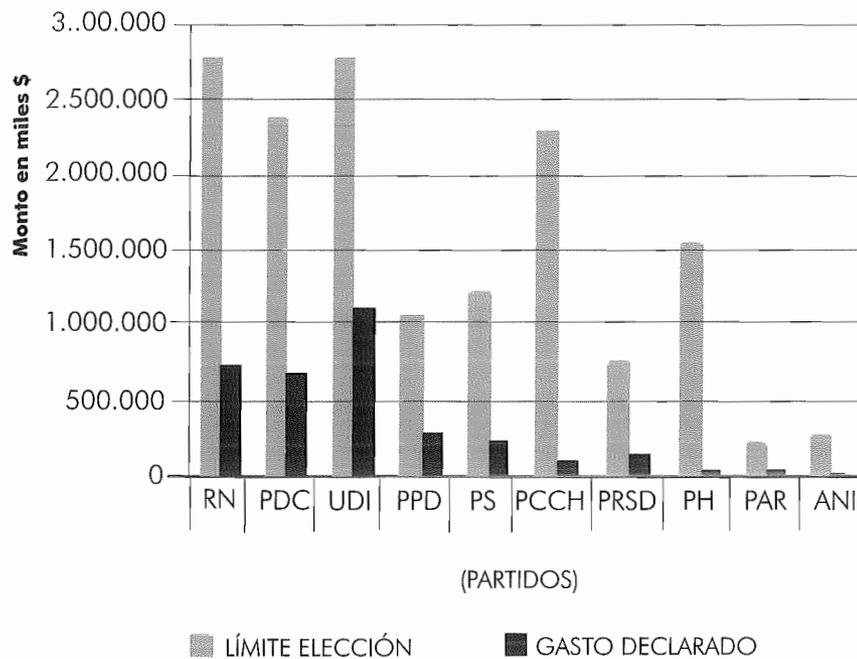
Fig. 2 - Límite y Gasto de Partidos - Alcaldes



El anterior es un cuadro comparativo, con el que se revisan los gastos declarados por los partidos para la elección de alcalde. Como se aprecia, hay en general una disparidad bastante grande entre los gastos presentados y los límites.

Se puede observar en el gráfico que el mayor límite de gasto en la elección de alcaldes lo tiene el Partido Comunista, debido al efecto de presentar candidatos, ya sean afiliados al partido o Independientes en pacto o subpacto con él, en las comunas de mayor población.

Fig. 3 - Límites y Gastos de Partidos - Concejales



En las cuentas presentadas por los partidos para la elección de concejales, se aprecia que los límites son altos, por lo que no hay partido que se acerque medianamente al límite.

**Fig. 4 Gastos de los Partidos**

RN	\$995.359.080
PDC	\$897.992.622
UDI	\$2.005.587.539
PPD	\$509.519.390
PS	\$334.815.836
PCCH	\$104.055.305
PRSD	\$165.405.798
PH	\$21.972.513
PAR	\$33.434.717
ANI	\$11.535.381
<b>TOTAL</b>	<b>\$5.079.678.181</b>

El cuadro anterior presenta el gasto informado por los partidos, tanto en sus cuentas de alcaldes como en sus cuentas de concejales, los que totalizan aproximadamente 5.080 millones de pesos, de acuerdo a lo que se puede apreciar en la tabla.

Los candidatos, por su parte, presentaron un total aproximado de 12.800 millones de pesos de gasto declarado, que se descompone por pacto según como se puede apreciar en el cuadro siguiente incluyendo a todos los Independientes que no están en algún pacto o sub pacto.

**Fig. 5 Gastos de los Candidatos por Pacto**

<b>FACTOS</b>	<b>GASTO CANDIDATOS</b>
NUEVA FUERZA REGIONAL	\$95.477.472
JUNTOS PODEMOS	\$542.896.260
NUEVA ALTERNATIVA INDEPENDIENTE	\$50.443.563
CONCERTACIÓN POR LA DEMOCRACIA	\$5.271.936.838
ALIANZA	\$6.117.803.901
INDEPENDIENTES	\$747.331.975
<b>TOTAL</b>	<b>\$12.825.890.009</b>

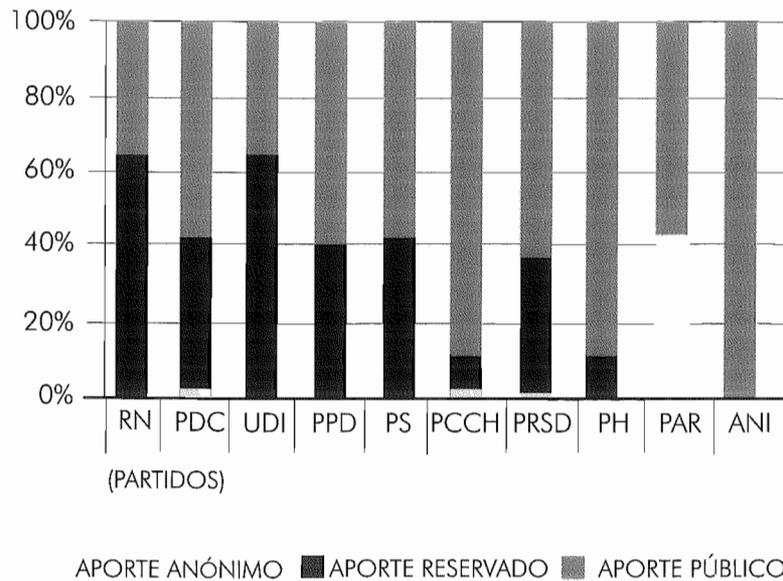
Según lo anterior, el total de gastos declarados corresponde a aproximadamente unos 30 millones de dólares.

### 3.2 Financiamiento

A continuación, se presentan cuadros comparativos respecto del financiamiento percibido por partidos y candidatos. Se incluyen cuadros acerca de la composición del financiamiento, tanto el aporte fiscal autorizado a la fecha, como los aportes privados.

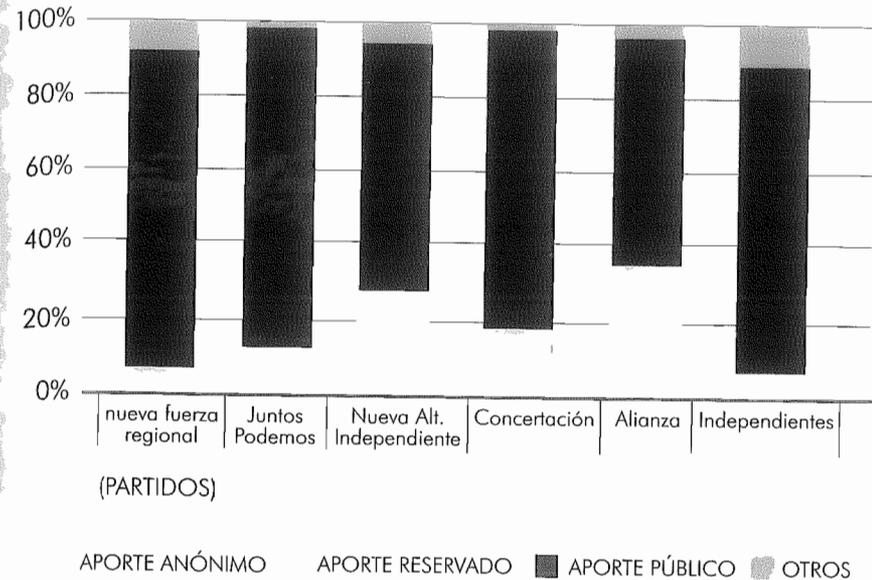
#### a) Composición del Financiamiento

Fig. 6 Composición del Financiamiento de los Partidos



Respecto de la composición del financiamiento de los partidos, la mayor parte de lo declarado corresponde a aporte público, luego aporte reservado y finalmente aporte anónimo. Como se puede observar, la composición es variable de acuerdo a los partidos y especialmente al pacto al que pertenecen.

Fig. 7 Composición del Financiamiento de los Candidatos por Pacto



En la composición de los ingresos de los candidatos, el peso del aporte reservado es bastante menor, lo que se puede observar en el gráfico anterior. La mayor fracción de lo declarado es aporte público y aumenta la incidencia del aporte anónimo.

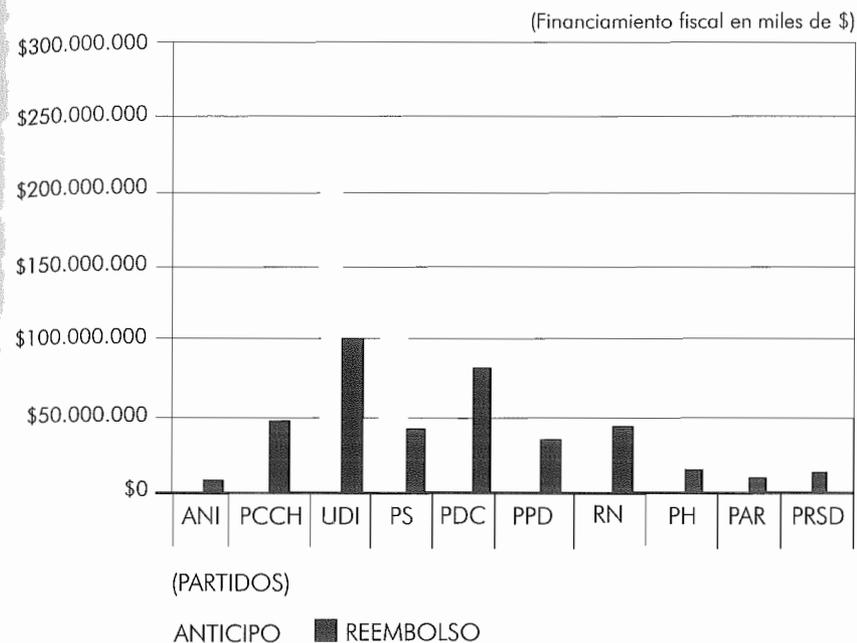
**b) Financiamiento Fiscal**

**Fig. 8 Tabla de Financiamiento Fiscal a Partidos Políticos a la fecha**

ANNI	\$1.136	\$9.664	\$10.800
PCCH	\$47.165	\$47.691	\$94.856
UDI	\$223.975	\$99.951	\$323.926
PS	\$136.893	\$41.343	\$178.236
PDC	\$242.549	\$81.151	\$323.700
PPD	\$131.937	\$31.893	\$163.830
RN	\$219.150	\$43.784	\$262.934
PH	\$17.775	\$15.951	\$33.726
PAR	\$328	\$9.839	\$10.167
PRSD	\$66.264	\$13.391	\$80.155
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.087.172</b>	<b>\$395.158</b>	<b>\$1.482.330</b>

En cuanto al financiamiento fiscal, hasta el momento se han autorizado pagos para los partidos o a los proveedores de éstos, por aproximadamente 1.500 millones de pesos, según la votación obtenida en la elección de concejales.

**Fig. 9 Gráfico de Financiamiento Fiscal a Partidos Políticos a la fecha**

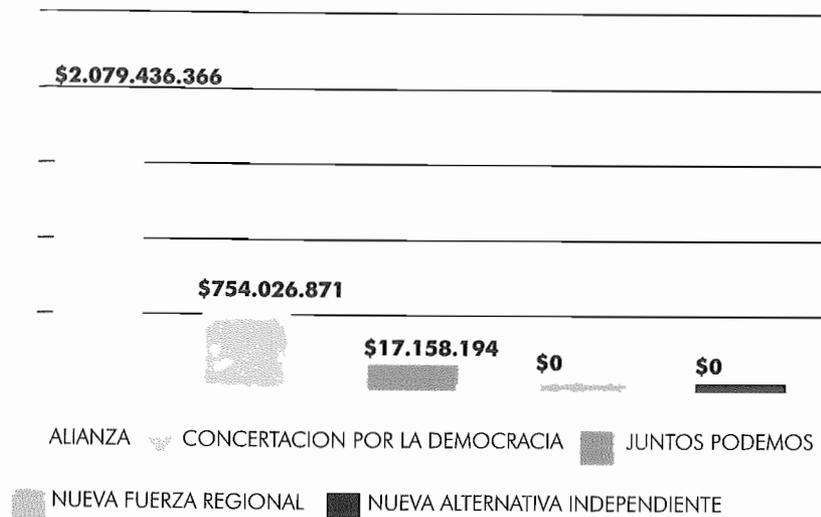


En el anterior gráfico, se puede apreciar que la mayor parte de éste corresponde a anticipo y el resto es el reembolso. Respecto de este último se han entregado cerca de 3.800 millones de pesos a candidatos y aún falta aprobar reembolsos por cerca de 2.000 millones de pesos, que corresponden al remanente que los candidatos no pudieron recibir por cualquier motivo. Dicho remanente será entregado a los partidos.

c) Aportes reservados

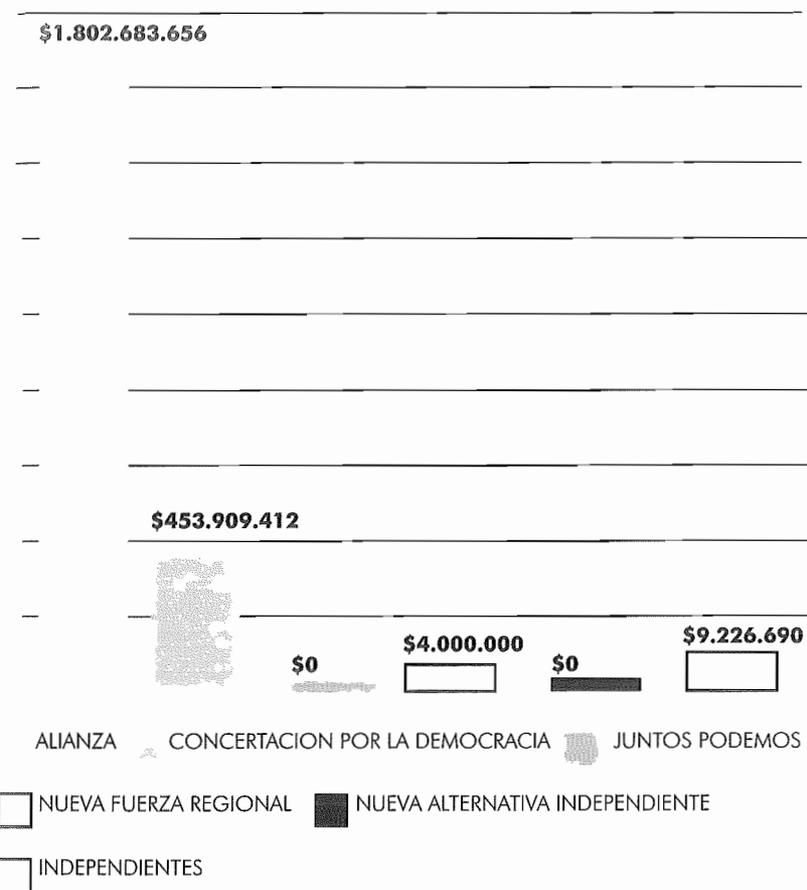
El Servicio Electoral transfirió aportes del tipo reservado por un total aproximado de 5.100 millones de pesos, de los cuales, correspondieron a los candidatos 2.300 millones. Por su parte, los aportes reservados a los partidos fueron cercanos a los 2.800 millones de pesos.

Fig. 10 Aportes Reservados a Partidos por Pactos



En la gráfica anterior, se visualizan aportes reservados entregados a los partidos por pacto. De lo anterior, sólo tres pactos recibieron aportes reservados: el pacto Juntos Podemos, la Concertación y la Alianza.

Fig. 11 Aportes Reservados a Candidatos



En cuanto a los aportes reservados a candidatos, se puede ver que hubo candidaturas independientes que recibieron este tipo de aporte, como también el Pacto Nueva Fuerza Regional, la Concertación y la Alianza por Chile, en los grados que se observan.

#### 4.- EVALUACIÓN DEL SERVICIO ELECTORAL

Como evaluación, desde el punto de vista del Servicio, de esta primera aplicación de la ley podemos decir que los principales logros son:

- Hoy están a disposición de la ciudadanía, los orígenes del financiamiento y el destino de los fondos de las campañas políticas de las elecciones municipales.
- Aportó experiencia tanto al SERVEL como a los partidos con los cuales hemos trabajado estrechamente, los candidatos, como también a otros organismos del Estado como Tesorería General de la República, Banco Estado, SII, los cuales han tenido una relación bastante estrecha con esta ley y con los cuales hemos trabajado conjuntamente.
- Se introdujo a nuestro juicio mayor equidad, mediante acceso a recursos de campaña de algunos partidos, a través del financiamiento fiscal, que representa las preferencias en votos de los electores.
- Por último, la puesta en marcha por parte del SERVEL de un mecanismo eficaz y confiable para aportes privados del tipo reservado.

En cuanto a las tareas pendientes, creemos que:

- Se debe avanzar en la presentación de las cuentas, que permitan una revisión más allá de los aspectos formales, lo que fue difícil principalmente por ser la primera vez de aplicación y por la pasividad de la elección municipal.
- Agilizar la entrega de financiamiento fiscal, posterior a la elección.
- Es posible aumentar la transparencia del proceso, mediante la publicación de las cuentas en Internet, un tema que hoy día no fue técnicamente factible.
- Debemos lograr mayor interés de la población, en la importancia de la transparencia del financiamiento de la política.

Finalmente, la ley de gasto electoral permite a la ciudadanía informarse del origen de los fondos y el destino de los gastos de las campañas electorales, para evitar que las acciones de los partidos y candidatos una vez elegidos, sean activadas por los donantes importantes de sus campañas. De esta forma, se mejora la calidad de la política, y se facilita que lo prometido sea consistente con lo que los actores políticos realicen.

Muchas gracias

**Pedro Mujica**

Coordinador Académico  
Corporación PARTICIPA

**RESULTADOS MONITOREO GASTO ELECTORAL****"Vota por la transparencia"**

Tal como señaló Andrea Sanhueza, Directora Ejecutiva de la Corporación PARTICIPA, el tema del monitoreo y en definitiva del límite al gasto electoral, es un tema realmente importante, especialmente en este año 2005 en el que estamos enfrentados a un nuevo proceso electoral y donde por supuesto se produce una buena oportunidad para poder incidir en las modificaciones a la legislación que existe hoy día y que se estrenó el año pasado. En este sentido la idea es corregir aquellos problemas que se han podido detectar en la elección pasada, en la labor de control que realizó el SERVEL y también a través de los resultados que provienen de los monitoreos que han hecho Tiempo 2000 y PARTICIPA.

PARTICIPA considera que el tema del límite y regulación del gasto electoral es importante ya que ante todo, poder votar informadamente es un requisito importante de todo sistema democrático; es en ese sentido que podemos afirmar que forma parte de los fundamentos de una ley de este tipo que las personas puedan conocer el origen del financiamiento de una campaña política. Desde ese punto de vista se puede afirmar que la responsabilidad de un sistema político aumenta o puede aumentar cuando los votantes tenemos conocimiento de los intereses que apoyan las distintas candidaturas. Es claro que poder conocer el origen del financiamiento ayuda a precaver posibles colisiones de intereses y también lo que conocemos como extorsión y soborno. En este sentido la idea se trata de disminuir la influencia que pueda existir por parte de los distintos grupos económicos y empresariales sobre los distintos candidatos que resulten elegidos y por otro lado también, disminuir la dependencia que se genera a través del dinero, entre los funcionarios públicos y las personas que resultan elegidas.

En segundo lugar, el tema de la disminución del monto total del gasto en las elecciones es relevante. En el caso chileno un tema que venía discutiéndose hace bastante tiempo es justamente el elevado monto que significaba el gasto en campañas electorales para la economía que tenemos y por lo tanto se trataba también de que hubiese una disminución en el monto, no solamente considerándose el monto final de gasto, sino que

En este mismo sentido, un tema que se discutía y que se intentó corregir a través de la ley que se estrenó el año pasado, era establecer algún grado de equidad entre el gasto que podría tener un candidato ante otro candidato más poderoso. Se trataba entonces de establecer el aporte del Estado a los candidatos que tienen una menor capacidad económica o aquellos que están asociados con grupos de menor capacidad económica.

La ley estableció por primera vez un aporte fiscal, sin embargo ahí hay un tema que amerita ser corregido de acuerdo a las cifras que acabamos de ver.

En razón de la importancia del tema, PARTICIPA consideró importante hacer un monitoreo por parte de la sociedad civil en las elecciones municipales del año pasado y sobre todo, dar a conocer los resultados con anterioridad a la elección, con el objetivo de que pudiera haber un voto que tuviera un poco más de información sobre el monto del gasto, si bien es cierto, que era imposible entregar información sobre cuál era el origen del financiamiento de ese gasto. En ese marco, en octubre del año pasado hicimos el monitoreo y hoy veremos algunos de los resultados que obtuvimos

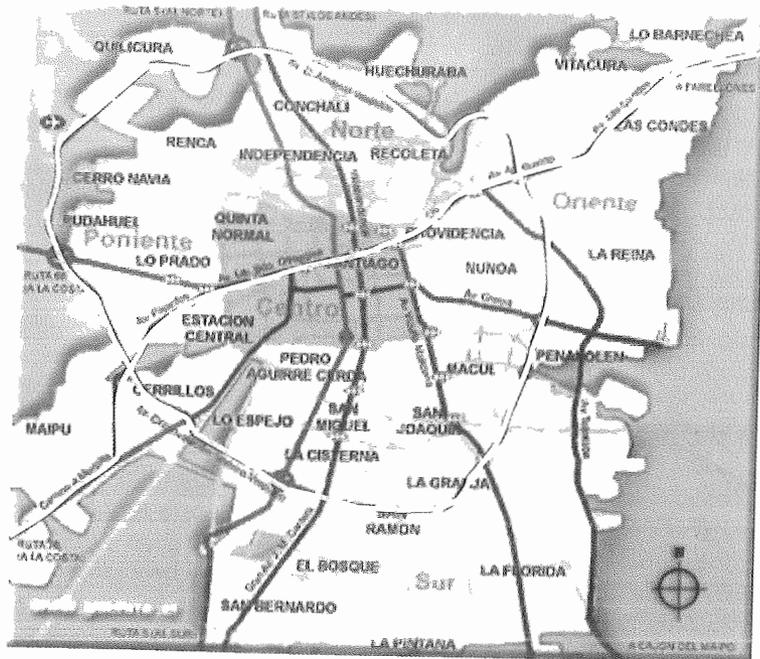
**Alcances del Monitoreo**

El estudio se hizo durante el mes de octubre y consistió en la medición de la publicidad de los candidatos a alcalde de 24 comunas de la Región Metropolitana. Se seleccionaron las comunas que inciden en la vía Alameda, Providencia, Apoquindo y las comunas que son tocadas por la Circunvalación Américo Vespucio. Se monitoreó la publicidad existente en la vía pública de las 15 principales cuerdas de las comunas seleccionadas, para lo que se consideraron lienzos, carteles, afiches, elementos móviles, gigantografías y murales; el monitoreo de 8 diarios y de 6 radios. El período cubrió desde el 1ero de octubre hasta el 29 de octubre.

La información entregada en los resultados del monitoreo de "PARTICIPA" es una muestra reducida del verdadero gasto electoral ya que el estudio NO consideró componentes relevantes del gasto electoral, tales como asesorías comunicacionales, marketing, encuestas, campañas telefónicas, puerta a puerta, regalos, volantes, papelería, mailing, reposición de materiales, eventos y reuniones, recursos humanos, sitios Web, inmuebles, transporte, etc.

Las 6 radios incluidas fueron Cooperativa, Pudahuel, Bío-Bío, FMDOS, Agricultura y Chilena, entre el 1 y el 29 de Octubre, de 6 a 22 horas. Los 8 diarios incluidos fueron El Mercurio, La Tercera, La Nación, La Segunda, Las Últimas Noticias, La Cuarta, Publimetro y La Hora del 1 al 28 de Octubre.

**Detalle vía pública**



En el mapa se pueden apreciar las comunas elegidas:

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| 1. Santiago         | 13. Lo Espejo    |
| 2. Cerrillos        | 14. Macul        |
| 3. Cerro Navia      | 15. Maipú        |
| 4. Estación Central | 16. Nuñoa        |
| 5. Huechuraba       | 17. Peñalolén    |
| 6. Independencia    | 18. Providencia  |
| 7. La Cisterna      | 19. Pudahuel     |
| 8. La Florida       | 20. Quilicura    |
| 9. La Granja        | 21. Recoleta     |
| 10. La Reina        | 22. San Ramón    |
| 11. Las Condes      | 23. Vitacura     |
| 12. Lo Barnechea    | 24. San Bernardo |

Las 15 cuadras elegidas de cada comuna son aquellas que registran una mayor afluencia de público, de acuerdo a la información recopilada en cada una de las municipalidades. Se efectuaron 6 mediciones a lo largo del mes de octubre mediante monitores contratados especialmente por PARTICIPA, a los cuales se le hacía una capacitación y los que debían dejar constancia de ellas mediante registros escritos y pruebas fotográficas.

Respecto de la valoración de la propaganda se utilizó la siguiente metodología:

**Radios**

- Tiempo de duración media (30 segundos)
- Horario repartido
- Segundos / \$

**Diarios**

- Consulta directa a medios sobre tarifas de publicidad política en las secciones y condiciones como fueron publicadas.

**Vía Pública**

- Impresión
- Estructura
- Instalación
- Fletes
- 17 Cotizaciones de mercado

Valorización

Resumen costos medios publicitarios vía pública:

	GASTO EFECTUADO / MEDIO		COSTO UNITARIO
Lienzo Pasacalles	74.618	32.350	14.734
Carteles	6.357	1.058	5.797
Afiches	1.944	1.900	3.487
E. Móviles	13.558	21.993	4.907
Gigantografías	533.860	54.497	22.644
Murales	7.036	1.541	907

Los principales resultados del monitoreo son los siguientes :

• **10 candidatos con mayor gasto**

Candidato	Partido	Comuna	Total	Tope Legal
Cristián Labbé	UDI	Providencia	23.588.235	49.540.948
Pablo Zalaquett	UDI	La Florida	20.079.063	86.417.989
Raúl Alcaíno	Pacto Alianza	Santiago	13.834.127	74.036.440
Roberto Sepúlveda	UDI	Maipú	13.514.774	78.645.753
Carlos Alarcón	Pacto Alianza	Peñalolén	13.318.614	49.948.969
Gustavo Hasbún	UDI	Est. Central	10.852.570	43.987.388
Claudio Orrego	DC	Peñalolén	10.751.551	49.948.969
Alberto Undurraga	DC	Maipú	10.736.425	78.645.753
Germán Correa	PS	La Florida	10.607.839	86.417.989
Pedro Sabat	RN	Ñuñoa	8.369.439	62.604.227

**Gastos candidatos agrupados por Partido Político**

Candidatos por Partido Político	Gasto
Candidatos UDI	95.466.953
Candidatos DC	60.805.631
Candidatos RN	27.869.617
Candidatos PS	19.994.181
Candidatos PPD	8.237.811
Candidatos Independientes	5.480.215
Candidatos PC	3.345.182
Candidatos PH	2.230.280
Candidatos PR	563.009

Respecto de los gastos de los candidatos agrupados por Partido Político, tenemos en primer lugar que fueron los candidatos de la UDI, seguidos por la DC, en tercer lugar RN, luego el PS y en el quinto el PPD. Es importante notar la diferencia de gastos que se produce entre los candidatos, desde los candidatos del PPD hacia abajo, por ejemplo los del Partido Comunista o los del Partido Humanista, en lo cual se ve una diferencia bastante importante.

**Comunas más Disputadas**

Comuna	Partido	Candidato	Total
La Florida	Pacto Juntos Podemos	Carmen Moncada	0
	UDI	Pablo Zalaquett	20.079.063
Maipú	PS	Germán Correa	10.607.839
	Pacto Juntos Podemos	Hugo Alberto Farías	127.726
	UDI	Roberto Sepúlveda	13.514.774
	DC	Alberto Undurraga	10.736.425
Peñalolén	PH	Susana Córdova	385.070
	Pacto Alianza	Carlos Alarcón	13.318.614
	DC	Claudio Orrego	10.751.551
Santiago	Pacto Juntos Podemos	Amaro Labra	513.509
	Pacto Alianza	Raúl Alcaíno	13.834.127
	PPD	Jorge Schaulson	3.027.483

La tabla anterior demuestra cuales fueron las comunas más disputadas en el sentido de cuáles eran en las que se anticipaba una contienda mayor a través de los medios de comunicación. Dichas comunas fueron La Florida, Maipú, Peñalolén y Santiago, donde podemos ver la diferencia de gastos entre los candidatos que disputaban el cargo a alcalde. El caso, por ejemplo, de la Florida, donde el candidato de la UDI Pablo Zalaquett gastó cerca del doble que su contendor, el PS Germán Correa o el caso de la comuna de Santiago, en donde el candidato del PPD gastó cerca de los 3 millones de pesos, frente al candidato de la Alianza que gastó más de 13 Millones de pesos.

Partido	Candidato	Tope Legal	Vía Pública	Radio	Diarios	TOTAL	%
---------	-----------	------------	-------------	-------	---------	-------	---

PC	Julio Vera	49.540.948	57.050			57.050	0,1
UDI	Cristián Labbé	49.540.948	12.902.852		10.685.384	23.588.235	47,6
PRSD	Tamara Sepúlveda	49.540.948	563.009			563.009	1,1

PJP	Amaro Labra	74.036.440	513.509			513.509	0,7
APC	Raúl Alcaíno	74.036.440	13.834.127			13.834.127	18,7
PPD	Jorge Schaulson	74.036.440	2.943.573		83.910	3.027.483	4,1

PJP	Carmen Moncada	86.417.989					
UDI	Pablo Zalaquett	86.417.989	20.079.063			20.079.063	23,2
PS	Germán Correa	86.417.989	10.029.646	578.193		10.607.839	12,3

Respecto también de las comunas más disputadas, tenemos una tabla con los detalles donde se muestra al candidato con su tope legal y el gasto que hizo en vía pública, radios y diarios.

En este tipo de elección, en las pasadas elecciones de alcaldes y concejales, el gasto en diario fue bastante disminuido, al igual que en la radio, donde el gasto no fue para nada significativo, centrándose así el gasto en la vía publica.

• **Comunas más Dispares**

<b>Providencia</b>	Cristián Labbé	<b>UDI</b>	23.588.235
	Tamara Sepúlveda	<b>PR</b>	563.009
<b>Santiago</b>	Raúl Alcaíno	<b>Pacto Alianza</b>	13.834.127
	Jorge Schaulson	<b>PPD</b>	3.027.483
<b>Macul</b>	Sergio Puyol	<b>DC</b>	5.523.205
	Gabriel Jordán	<b>UDI</b>	929.253
<b>Las Condes</b>	Francisco de la Maza	<b>UDI</b>	2.540.819
	Jorge Cash	<b>DC</b>	668.749
<b>Cerrillos</b>	Alejandro Almandares	<b>RN</b>	5.137.570
	Freddy Ponce	<b>PS</b>	1.342.226

Elegimos entre las 24 comunas monitoreadas en donde se produjeron las mayores diferencias de gasto. En primer lugar aparece Providencia, segundo Santiago, luego Macul, las Condes y Cerrillos. En todas estas comunas se aprecia una diferencia bastante significativa.

Los resultados del monitoreo permiten concluir lo siguiente:

1. La disparidad de gasto electoral entre los candidatos es inmensa. El caso que más llama la atención es el caso de Cristián Labbé: \$23.588.235 versus 8 candidatos que aparecieron con cero gasto.
2. Los candidatos de los partidos políticos que pertenecen a las grandes coaliciones políticas del país presentan un gasto electoral desproporcionado respecto de los candidatos del resto de los partidos y de los independientes.
3. De la muestra obtenida por el monitoreo de PARTICIPA aparece que los candidatos de la UDI y DC son los que tienen un gasto electoral más alto.

4. La dictación de la ley de financiamiento de la política es un avance porque regula el tema por primera vez, permite establecer ciertos límites y referentes para la medición del gasto, no obstante no permite medir la totalidad del mismo.

Debe tenerse claro que existen dificultades que ya se mencionaron, como la definición del gasto que queda incorporado dentro del concepto gasto electoral. En este sentido hay una serie de gastos que no están incorporados, como el transporte y movilización de los voluntarios, los gastos de mantención en vehículos. Otro tema es el de los reembolsos del financiamiento público, que debiera ser realizado directamente a los candidatos y no a los Partidos Políticos, lo cual resulta un tanto engorroso o las normas sobre el secreto bancario, que están impuestas sobre los funcionarios del SERVEL, lo cual les impide entregar información a la ciudadanía, en general motivo de un problema legal bastante complejo que creo se debe resolver. Por último, la obligación de presentar cuentas a los administradores en ciertos casos en que estos no cuentan con todos los antecedentes del caso, como ha ocurrido.

La importancia de que exista una ley que regule los gastos y los limite radica en que;

- Poder votar informadamente es uno de los requisitos de una elección democrática, y también es relevante para fines de transparencia.
- La disminución de la influencia del dinero contribuye a aumentar el grado de competencia política real entre los candidatos.
- Haya un piso de igualdad de oportunidades para los partidos políticos y los candidatos independientes, para lo cual es necesario fijar subsidios estatales.

En definitiva, en opinión de PARTICIPA, los principales déficit de la actual legislación que deben enmendarse son:

1. **MAYOR EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.** Esto refiriéndose a los candidatos que no se encuentran en un partido grande o son independientes, a los que se le entregan recursos según la votación anterior, emparejando curiosamente a los independientes con el partido que que obtuvo menor votación

2. MAYOR TRANSPARENCIA SOBRE EL ORIGEN DE LOS FONDOS. Tal como lo explicó SERVEL, existe un sistema de aportes reservados y públicos. Sin embargo, una cantidad representativa del aporte total se consideró como reservado. "PARTICIPA", como organización de la sociedad civil, aboga por un conocimiento total del origen de los fondos y con anterioridad a los comicios, con el fin de poder saber el origen del financiamiento de las candidaturas y los Partidos y conocer qué grupos están detrás de éstas. A su vez, un tema importante es poder tener acceso a la información con anterioridad a la elección para que la ciudadanía pueda tomarlo en cuenta al momento de ir a votar.

3. AUMENTAR LAS ATRIBUCIONES FISCALIZADORAS DEL SERVICIO ELECTORAL. En ese sentido, sabemos que una ley es efectiva en la medida de que exista realmente capacidad de fiscalización, y no solamente una vez finalizada la elección. Una manera de poder efectuar el cruce entre lo que están declarando los partidos políticos y los candidatos en sus balances, es que el SERVEL haya podido efectuar alguna labor de fiscalización antes de la elección, ya que de otra manera parece una norma de tipo programática.

4. DENUNCIA DE CARÁCTER PÚBLICO. Hoy sólo pueden hacer la denuncia los que participaron en la elección, por lo que debiese haber una ampliación de ésta, la cual además debería ser de carácter público.

5. AUMENTO DE SANCIONES. Creemos que es un tema muy importante. Hoy tenemos sanciones poco significativas, por lo que deben acrecentarse con el fin de no incentivar el desconocimiento de la ley. Nuestra legislación hoy establece que las sanciones son el doble, triple o quíntuple del exceso, en circunstancia en que en otras legislaciones esto incluso se considera una figura constitutiva de delito, ocasionando la pérdida del cargo. No aspiramos llegar tan lejos, pero al menos deberíamos poner sanciones que fueran bastante más significativas para no incentivar que los partidos a que incorporen dentro de sus gastos multas de bajo monto.

Muchas gracias

**Jorge Navarrete Martínez**  
 Presidente Corporación Tiempo 2000

**"CONTROLANDO EL GASTO ELECTORAL: LUCES Y SOMBRAS DE UNA PRIMERA EXPERIENCIA"**

Muchas gracias por la invitación de los organizadores y también por la asistencia de todos ustedes

A pesar que enfatizaré los puntos en que ha habido coincidencias entre los dos últimos estudios de gasto electoral –que han hecho las Corporaciones Tiempo 2000 y PARTICIPA, yo quisiera, más que dar a conocer resultados del estudio que ustedes pueden encontrar en la pagina web\*1, concentrarme en especial en unos pocos puntos:

1. La importancia de los temas a los que la ley ha intentado buscar una solución;
2. Hacer un análisis crítico de la ley desde la perspectiva de la sociedad civil y de nuestra experiencia al tratar de actuar como un agente interesado y la medida en qué pudimos lograrlo, y
3. Puntos en que nos parece importante ir a un perfeccionamiento de esta ley. Ahora no es el tiempo más oportuno quizás, pero de todas maneras es bueno que desde ya saquemos las primeras enseñanzas.

En teoría, las diferencias sustantivas entre el sistema político y el sistema económico de toma de decisiones, en una sociedad que sea de democracia y de mercado, es que en el mercado el peso efectivo de las opiniones o de las demandas es el peso de cada persona ponderado por la posibilidad de respaldar esas demandas con capacidad de compra. Hoy, el mercado es generalmente reconocido un muy eficiente asignador de recursos pero que tiene fallos reconocidos como el tema distributivo, por lo que siempre se ha buscado que en el sistema político haya la mayor igualdad posible, tanto en términos del principio de "un hombre, un voto" como de la inclusión de la mayor cantidad de gente posible en el sistema.

\*1 El sitio web de la Corporación Tiempo 2000 está ubicado en [www.tiempo2000.cl](http://www.tiempo2000.cl)

Chile tiene una historia de haber ido ampliando dicho cuerpo político muy significativamente, particularmente en el segundo y tercer tercio del siglo pasado, de una sociedad en que el cuerpo electoral apenas superaba en términos efectivos a 100 ó 200 mil personas, a una situación hoy en que potencialmente puede votar casi la totalidad de la población adulta. También se han ido corrigiendo a lo largo de nuestra historia, vicios significativos de la institucionalidad política y de los comportamientos de los agentes políticos, que distorsionaban en forma muy grosera esa realidad. Es cierto que no los podemos juzgar todos con los criterios de hoy, con el desarrollo del pensamiento de hoy, pero efectivamente a la limitación ya existente del pequeño tamaño del cuerpo electoral, que por cierto no era un corte representativo de la sociedad si no que de la clases dominantes, se agregaban históricamente varios factores de distorsión, dentro de los cuales los dos más importantes fueron, en primer término, la intervención directa de la autoridad del poder ejecutivo en los resultados electorales a través de distintos procedimientos que no es nuestro interés detallar ahora y, en segundo lugar, el cohecho, que es directamente la compra del voto a cambio de dinero o favores materiales.

La lucha contra estos dos fenómenos duró varios decenios, y quiero decirlo porque debemos, cuando hablemos de temas propios del financiamiento, tener esa perspectiva del tiempo, para mantener la esperanza de que las cosas se pueden corregir cuando la sociedad toma conciencia de ellas y que, al mismo tiempo, no necesariamente hoy nos parecen tan impresentables cosas que probablemente cuando las miremos hacia atrás digamos "¿pero cómo se hacían esas cosas en las elecciones del 2005?"

Es bueno recordar en esa perspectiva los temas que vamos a conversar, ya que siempre ha habido argumentos en contra de todos los perfeccionamientos de los sistemas políticos, que tienden fundamentalmente a extremar la apreciación sobre la dificultad práctica de llevarlas a cabo por un lado, ó a que los intereses que realmente se oponen a ello no den la cara si no que se cobijen, desde el punto de vista de la opinión pública, en grupos que puedan tener una mayor simpatía.

Recuerdo cuando yo era bastante joven, o sea hartos años atrás, la primera oportunidad quizás en que el empresariado se preocupó realmente en serio de lo que le estaba pasando a su imagen pública. Fue así como en los años '60 salió una campaña publicitaria muy llamativa, en que el representante del empresariado era un hombre que era dueño y trabajaba su propio bote manicero en una esquina del centro, el cual es

sin duda un empresario desde un punto de vista muy amplio de su definición económica, pero que no necesariamente es muy representativo de los intereses que se mueven detrás cuando hablamos de los empresarios y de su expresión en Chile.

Por lo tanto, tenemos que tener lucidez de ir un poco más allá de lo que se muestra como cara visible de muchos argumentos. Tampoco debemos pensar que necesariamente el hecho de que ciertas cosas se hayan hecho por muchos años por todos, ya sea por "los tuyos" o "los míos", sea argumento válido alguno cuando hay que enfrentar temas de esta naturaleza.

En ese contexto, particularmente en la medida que cada vez es mayor la cantidad e importancia de las decisiones sociales que se rigen por el criterio de un mercado económico, es cada vez más importante que aquellas pocas que se expresan a partir del cuerpo político, se expresen con la mayor pureza posible.

El tema del dinero en la política hay que verlo, por lo tanto, usando la analogía que hace el famoso cientista político Walter Sanders en su libro "Las esferas del poder", como la intrusión del criterio de asignación propio de una determinada esfera de la sociedad en otra esfera distinta, en la cual teóricamente no debería tener participación. Naturalmente, el dinero siempre ha influido en las elecciones, y siempre en alguna medida influirá, pero se trata de progresar, y se puede progresar significativamente en la separación de esas esferas.

La Corporación Tiempo 2000 empezó a preocuparse de este tema hace ya años. Nosotros somos un centro de pensamiento que nos sentimos y declaramos públicamente cercanos a la Concertación por la Democracia, pero nuestro interés fundamental es trabajar en el ámbito de lo político-técnico, tratando de combinar esta visión valórica e ideológica sobre la realidad, con un trabajo que tenga sustento y validez en las disciplinas científicas y técnicas que competen en cada caso. En la pasada elección parlamentaria, hace cuatro años atrás, hicimos una primera experiencia de intentar medir una parte del gasto electoral en una porción de los distritos en que se desarrollaron esas elecciones. Debo decirles que esta preocupación la teníamos hace mucho tiempo, pero el hecho de que hiciéramos ese trabajo, como muchas veces pasa, resultó de la confluencia entre ese interés permanente y del desarrollo, por parte de un grupo de muchachos universitarios,

de la metodología y de la oferta de hacer este trabajo si es que nosotros a su vez lo examinábamos y lo hacíamos bajo el auspicio de la Corporación. Lo que se hizo en esa oportunidad fue elegir seis u ocho distritos de elecciones de diputados, todos dentro del área urbana de Santiago, es decir no midiéndose distritos que tuvieran un componente rural importante y, literalmente, se recorrieron todas, o casi todas, las calles de esos determinados distritos. Por eso era importante además que fueran urbanos y se recorrieron sobre el sistema de hacer cuadrillas y recorrerlas, tomar fotografías de toda evidencia de publicidad hecha en la vía pública, incorporar esa información a un mapa digital del respectivo sector de modo de poder determinar áreas de concentración en nuestro estudio. Era muy importante que la opinión pública le diera la mayor credibilidad posible al estudio, lo que se logró fotografiando cada una de las piezas publicitarias censadas y mediante la posibilidad de desplegarlas en un mapa digitalizado, sea por partido, por candidato o por tipo de publicidad, apareciendo al seleccionar alguna de estas opciones estos testimonios gráficos de lo que se había hecho.

No interesa hoy día las conclusiones en detalle ni hablar de personas, pero si constatamos lo que es obvio para la opinión pública, que aún faltando componentes muy sustantivos del gasto se daban tres fenómenos.

1. El gasto electoral que se infiere a partir de lo que se pudo medir es mucho mayor a lo que la opinión pública tenga conciencia y, en términos relativos y de comparación internacional, estamos en el grupo de los que más gasta en relación a la población como en cuanto al producto geográfico bruto. Es decir, hasta hace poco teníamos un sistema no regulado, pero que usa una cantidad significativa de recursos, cuyo monto conoce o sospecha solamente un sector muy pequeño de la gente que está en la actividad política, y sobre el cual, hasta hace poco ha sido hasta de mal gusto hablar.
2. No todas las fuerzas políticas gastan lo mismo, siendo la relación entre las grandes colisiones, la de dos tercios (Alianza) a un tercio (Coalición).
3. No se tenía idea quienes eran los que financiaban a los candidatos.

En la reciente elección, volvimos a repetir un estudio de esa naturaleza, en la nueva situación definida por la publicación de la ley cuyo análisis nos reúne, para la cual queríamos tener la experiencia de intentar que se cumpliera e hiciera cumplir al máximo, así como ver cuánto podíamos aportar como ciudadanos. A continuación nuestras conclusiones sobre los principales problemas que hemos detectado, tanto en el ámbito de la acción del Estado, fundamentalmente el Servicio Electoral (SERVEL), como en la acción o posibilidad de acción de la sociedad civil.

Lo primero que es obvio, no sólo por ser una primera experiencia si no por tocar una elección que es aquella en que mayor cantidad de candidatos puede existir, es que se le puso una muy dura prueba al SERVEL. Es así como efectivamente se partió desde una posición difícil, además de tener que aplicar una ley que había sido el producto de arduas transacciones hechas entre los partidos, después de haberse rechazado antes muchos proyectos que intentaron legislar sobre el tema. Esta ley tiene el primer mérito de haber puesto en la conversación pública lo que es un tema legítimo, es decir el que yo quiera saber cuanto gasta un señor para llegar a ser senador o diputado, lo que antes para mucha gente era un problema privado entre él y sus donantes, en el cual el resto no teníamos porqué meternos.

Creo obvio que el primer problema que enfrentó SERVEL es la capacidad para controlar el cumplimiento de la ley, ya sea por recursos, tiempo o por falta de personal. En nuestra opinión hay un tema que en algún momento va a tener que considerar el Estado de Chile y es que, cuando no hay una norma expresa que lo permita, lo que normalmente hace un organismo del Estado es intentar fiscalizar todo, ya que no tiene una base legítima para una discriminación de la cual pueda dar cuenta y justificar en términos legales. Ustedes comprenden que si el SII tuviera que revisar con la misma acuciosidad la declaración del impuesto a la renta del manicero del cual estábamos hablando, que la mía o que la de la persona que encabeza el grupo económico más importante en Chile, obviamente que sería un servicio mucho menos eficiente, gastando una cantidad muy grande de recursos en vigilar posibles transgresiones cuyo efecto final es pequeño en su propio tema y dejando pasar temas muy graves.

Yo creo, que en elecciones pluridistritales, con muchos candidatos, la ley debiera autorizar y orientar, con algunos criterios generales, el uso de ciertos procedimientos de revisión selectiva, sobre todo en aquella parte de trabajos que tuviera que ser "a priori" o de terreno.

La verdad es que nosotros que sabemos lo difícil que es hacer una investigación en la calle para cuatro o seis distritos. Pedirle al SERVEL que salga a recorrer ya no sólo las calles de las ciudades grandes o pueblos, sino que también los caminos rurales a tomar fotografías y además con todo eso llegar a conocer sólo el 10 ó 20% del gasto es absurdo. Hoy en día toda la administración moderna, por ejemplo en materia de impuestos y de aduanas, se orienta a la conciencia ciudadana combinada con la existencia del control selectivo y, por último, en que la sanción en aquellos que sean sorprendidos transgrediendo la ley sea importante y ejemplarizadora. Yo creo que, reconociendo las limitaciones que el Servicio tuvo, hay algunas de ellas que son de una naturaleza más bien estructural y en la cual, ésta u otras fórmulas sería conveniente verlas. De más está decir que en una exposición de este tipo, uno está especificando más las cosas críticas que las que no tienen ese carácter.

Tenemos la impresión de que, como es quizás inevitable en un organismo público, que sólo puede actuar dentro de la normativa existente y de acuerdo a los estándares que la jurisprudencia y la administración en general tiene, el análisis contable de las cuentas de los candidatos a nosotros nos ha parecido excesiva o totalmente centrado en lo formal. Esto ocurre, entre otras cosas, porque es lo que se tiene a mano, ya que la verdad es que las cosas más de fondo implican un juicio distinto (no es lo mismo equivocarse en qué reglón de la declaración puse una cantidad que "equivocarse" sobre la cantidad misma) y porque no hay un referente con el cual comparar en la medida que no hay un trabajo externo, de terreno. Estos aspectos formales no hay que descuidarlos, tienen importancia pero, obviamente, no es el tema central ni el espíritu de la ley.

Cuando una ley por su naturaleza es de interés público y su control extremadamente difícil por parte de los órganos del Estado, lo ideal es incentivar al máximo la participación ciudadana en su control. En ese sentido encontramos cualquier cantidad de límites en cada intento de actuar, a pesar de que quizás en algo ayuda el carácter de ser una institución más que un particular.

Entre que se reciben las cuentas y un particular o una institución tenga acceso real a ellas, se ha consumido una parte importante del plazo que la ley señala e incluso de la extensión que después se otorga. Nosotros creemos que sería muy bueno facilitar el control de la sociedad civil, a través

de un uso más masivo de los medios en los cuales además el Servicio ya ha demostrado ser muy eficiente, como es el uso del Internet para consultar información.

Probablemente sea por el carácter jerárquico inherente a un servicio público, como por la enorme descentralización de la primera experiencia electoral que tocó, en nuestra opinión los niveles intermedios de mando del SERVEL se sintieron inseguros para tomar decisiones. Hubo mucha centralización, lo que es entendible ya que en una primera experiencia se presentan una cantidad de problemas nuevos. Sin embargo esperamos que se pueda avanzar, sobre todo en elecciones parlamentarias o municipales, a una mayor descentralización de las facultades para hacer efectivos los controles que la ley señala, sin perjuicio por cierto de la autoridad y la capacidad de poder corregir esos errores por parte de los superiores directos y los tribunales cuando corresponda.

Respecto de la fiscalización ciudadana, hay un tema grave en cuanto a quienes pueden presentar denuncias. Hoy resulta que sólo puede reclamar o bien un candidato independiente (con exclusión incluso de los independientes "en lista") en la misma comuna donde se haya transgredido la ley por su contrincante, o bien un partido político, entendiéndose por tal, sólo su presidente nacional. Es decir, si tenemos un problema en Chiguayante, y el problema es nada más que entre la Concertación y la Alianza, nadie puede reclamar, ya que no hay independiente. Idealmente, con la dispersión, con los plazos, confiar que esa labor la van a hacer los presidentes de los partidos, además de pedirles una tarea imposible, requiere un grado de ingenuidad porque la clara posibilidad de un tácito acuerdo de no-agresión en este tema es más que probable. La ley debe abrirse fuertemente al control ciudadano. El país debe confiar en su gente y no sólo en sus instituciones.

¿Habría posibilidad de abuso? Claro, siempre hay posibilidad de abuso. Siempre existe la posibilidad de que una ley de abuso sexual sea utilizada para chantaje o que se hagan acusaciones falsas que hagan un gran daño a las personas y sus familias, como ha ocurrido últimamente. En ese caso, lo que debe hacerse es poner una sanción aún mayor a las que tenemos hoy en día por las acciones irresponsables, pero no podemos limitarlas, a tal punto, que en la práctica no haya posibilidad de fiscalización ciudadana, salvo aquella que se haga de hecho y que se exprese a través de los medios de comunicación.

Hoy, sin embargo, quiero terminar con dos notas positivas:

1. Por primera vez, por diversas razones, se produjo una reacción en la opinión pública, ya que luego de plagar las calles con propaganda se originó un malestar general tan perceptible que, incluso, se retiró publicidad al día siguiente, lo que es un muy buen síntoma, y
2. Se ha dado un primer paso en una ley que aspira a que haya una mayor equidad en el gasto y que sea más transparente, lo cual es algo esencial en toda elección democrática y lo cual se puede potenciar con la tecnología que tenemos hoy en día.

## PANEL 2

### "EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL"

Moderadora

**Sra. María Eugenia Díaz**

Coordinadora Ejecutiva GENERA: Ideas y Acciones Colectivas.

Expositores

**Sr. José Miguel Izquierdo**

Académico e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales.

**Sr. Gustavo Martínez**

Académico Departamento Ciencia Política, Instituto Ciencia Política de la Universidad de Chile.

**Sr. Alfredo Joignant**

Director Proyecto Reformas Democráticas Fundación Chile XXI y Académico Departamento de Ciencia Política, Instituto Ciencia Política de la Universidad de Chile.

**Sr. Salvador Valdés**

Investigador Centro de Estudios Públicos.

**Sr. José Miguel Izquierdo**

Académico e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales.

**CONTROL DEL GASTO ELECTORAL: ORIGEN Y EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN CHILENA**

La presente ponencia está dividida en dos partes. La primera se refiere al contexto en que surgieron dos cuerpos legislativos orientados a establecer límites al gasto en campañas políticas y a crear un subsidio al gasto electoral, que asegura cierto nivel de igualdad inicial en la competencia por captar la atención y la intención del voto ciudadano. Analizamos también las críticas planteadas a dichas leyes y, luego, en la segunda parte de esta intervención aplicaremos un modelo internacional para revisar aspectos relevantes que inciden sobre el origen y efecto de este tipo de normativas.

**Parte I**

**Origen De Las Dos Leyes Sobre Control Del Gasto Electoral.**

El comienzo de los escándalos de corrupción conocidos entre los años 2001 y 2003 configuraron un escenario muy propicio para que se concretaran proyectos aún pendientes en los Gobiernos de la Concertación en materia de reforma del Estado y de financiamiento de la política, límite, subsidio y control del gasto electoral. Este aspecto es relevante no sólo porque nos acerca a la coyuntura o el contexto en el cual surgió la legislación en Chile, sino que también nos enmarca en una tendencia observada internacionalmente, ámbito desde el cual observamos que este tipo de regulaciones surgen en épocas de crisis o en momentos refundacionales. En Alemania, en los Estados Unidos de Norteamérica, en Gran Bretaña, por ejemplo, vemos este tipo de reformas tanto a la Estructura del Estado como al límite y control del gasto electoral al crearse nuevas Constituciones, cuando el "Spoil Sistem" es evidente o bien, cuando la élite se enfrenta a la inminente pérdida de privilegios.

Asimismo, los acuerdos alcanzados en enero del 2003 responden a intereses específicos, donde primó también la razón de Estado en Chile, dando mucha relevancia a la estabilidad, a evitar profundizar una crisis desatada por el conocimiento público de escándalos de corrupción y a la necesidad de realizar cambios en una estructura legal que en algunos casos venía arrastrándose de los años 60.

No debe perderse de vista que la política se guía por intereses y que el fenómeno que comentamos surgió como una continuación de la llamada "política de los acuerdos", que permitió realizar cambios a la carta fundamental a fines de los 80 y comienzos de los 90, así como algunas modificaciones en la legislación laboral.

La voluntad de ceder a las reformas planteadas como necesarias el 2003, nos sitúan, en cambio, con una "política de acuerdos" que respondían a fines bastantes específicos, como la búsqueda por parte de la Concertación de limitar el gasto excesivo y trasparentar el origen de fondos ocupados para campañas. La Alianza, por otra parte, buscaba limitar la posibilidad de que los recursos del Fisco fueran a dar en campañas.

Dentro de este contexto, primero coyuntural y luego de intereses, es necesario rescatar que instituciones como el CEP, Siglo XXI, y otros centros de pensamiento como Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, sumado a equipos del gobierno ya habían analizado el tema de la reforma del Estado y del control del gasto en Política (Navia y Velasco, 2003).

Estas son reformas que no se pueden improvisar pero sin la preparación intelectual previa, sumado a un contexto específico. Todo esto permite gatillar este tipo de reforma, cosa evidente en la observación de los procesos comparados.

Sucedió respecto de este tema lo mismo que hoy ocurre con el informe de la comisión Brünner: el conocimiento sobre lo que se debe hacer para mejorar la calidad de la educación en Chile está ahí y sólo faltaba el contexto propicio para impulsar la reforma.

**El Enfoque y las Críticas a las Reformas**

Como se ha visto, el enfoque otorgado a la ley muestra cómo se negoció, partiendo de una perspectiva centrada en el aporte de individuos a la actividad política, derivando hacia incentivos que permiten tanto la participación de individuos como de empresas. Adicionalmente, el establecimiento de un subsidio por voto obtenido buscaba dar un piso de igualdad de oportunidades iniciales para la competencia y empezaron a surgir críticas.

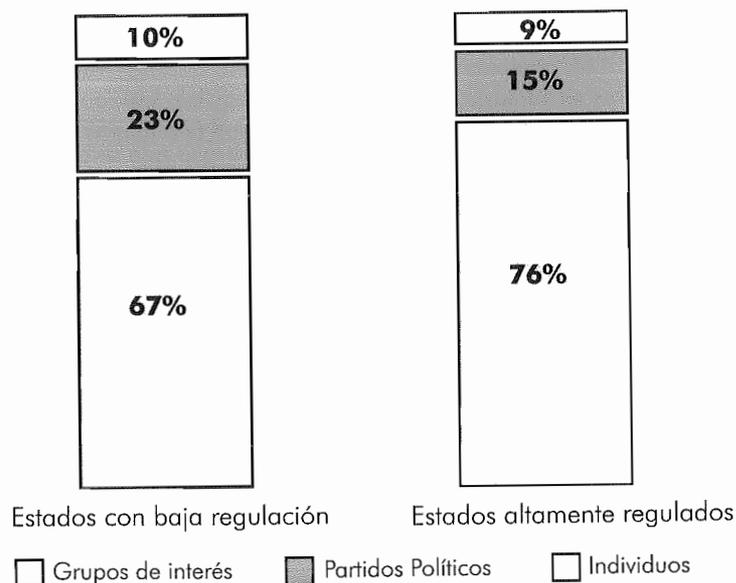
Desde un principio se advirtió que el tope máximo al gasto podría beneficiar a los "Incumbentes", esto es, a los titulares de cargos de representación. A su vez, se sostuvo que la ley podría ser reñida con el derecho garantizado por la Constitución de la libertad de expresión (Carlos Peña, 2004).

A su vez, Salvador Valdés hizo ver desde muy temprano que los límites impuestos a campañas políticas aspiraban a reducir a 1/4 el costo de las mismas, lo cual planteaba un objetivo poco realista y un tanto ingenuo.

Este tipo de normas ha hecho que, en Estados Unidos, según estudios del "Cato Institute", el efecto de la disminución de los gastos de campaña afecta más al desafiante que al incumbente y, por otra parte, en los Estados que regulan fuertemente el financiamiento de campañas aumenta la importancia de los grupos de interés en el financiamiento de éstas.

¿Qué nos revela todo esto? Que el desafiante requiere más recursos para poder sacar del cargo al titular de un cargo de representación y, por otra parte, que la regulación fuerte termina incidiendo en el incremento de la incidencia de los grupos de interés en contra del aporte de los individuos, como se puede observar en el gráfico 1.

**Gráfico 1**  
Efecto de la regulación del financiamiento de la política



Fuente: CATO Institute

Las primeras críticas y debilidades observadas al proyecto que se presentaron fueron:

- El Servicio Electoral debía ser transformado completamente y dotado de personal y recursos para cumplir la tarea de controlar el gasto electoral.
- Se optó por establecer un mecanismo de contabilidad, cuyo responsable final es el tesorero general de cada partido y sólo se podría denunciar el traspaso de los límites terminada la campaña.
- El único castigo sería una multa; pero también se buscó impedir la judicialización de la política, estableciendo una multa a quienes hicieran denuncias que no pudiesen ser probadas, lo que desincentiva el control real.\*2

Otras críticas planteadas eran la falta de consideración a mecanismos de autocontrol. Asimismo, se criticó la falta de consideración de mecanismos de autocontrol ofrecidos por la experiencia internacional, como la creación de contratos entre los candidatos. También se advirtió, desde el comienzo de la discusión sobre los ítems que serían considerados como gastos de campaña, que fácilmente el gasto en aquellos bienes susceptibles de ser controlados se traspasaría a otro tipo de gasto, cercano al cohecho y que fomenta el clientelismo. En otras palabras, en lugar de fomentar la divulgación programática, el gasto tendería a desplazarse o concentrarse en el ámbito íntimo de la familia, lo cual se traduce en el pago de cuentas, regalos, tortas para el comité de madres u otros bienes no ponderables.

La falta de consideración de la sociedad civil en la legislación es un punto grave, desde mi punto de vista. En Ecuador, por ejemplo, la participación de organismos facultados legalmente para controlar el gasto permitió detectar que el candidato Noboa había triplicado el límite al gasto, denuncia realizada durante la última semana de las elecciones que llevaron a Lucio Gutiérrez al poder. Se propuso en alguna instancia considerar la posibilidad de hacer un llamado a licitación para que alguna organización no gubernamental, nacional o extranjera, pudiese monitorear el gasto en campañas senatoriales y presidenciales. Claramente, la idea fue desechada, porque, desde mi punto de vista, esta legislación es fruto de una transacción política basada en la sobrevaloración de la razón de Estado.

\*2 Al respecto, Claudio Fuentes (2003) ha planteado un símil entre la legislación chilena y aquellas sociedades donde nadie controla el respeto a los semáforos en rojo.

## Parte II

### Ámbitos involucrados en la política comparada sobre la relación entre dinero y voto

Entregado ya el contexto en que la legislación sobre límite, control y subsidio al gasto electoral se concretó en Chile, analizaremos algunos de los factores que intervienen en este tipo de legislaciones. Estos factores se dividen en Institucionales (que emanan de estructuras legales y organizacionales) y Contingentes (que se originan en peculiaridades locales) (Peter Pulzer, CEP verano 2000).

#### Factores Institucionales

Entre los factores institucionales se cuentan los siguientes:

- Quiénes tienen derecho a voto
- Ordenamientos constitucionales
- Modalidad de competencia entre partidos
- Estructura organizacional de los partidos
- Sistema electoral

Me detendré en los cuatro últimos factores institucionales para mostrar cómo en Chile, además de la disposición de las élites a mantener sus posiciones y ventajas, existen factores institucionales que también llaman a mantener el nivel de gasto electoral.

Pretendo luego entrar en uno de los factores contingentes que determinan los procesos de definición de normas sobre gasto electoral para plantear la hipótesis de que, para reducir el impacto del dinero sobre la decisión electoral de nuestros individuos, es preciso abordar una reforma institucional mucho más amplia y ambiciosa.

#### i) El ordenamiento constitucional

En el ámbito del ordenamiento constitucional, de los sistemas de gobierno que más motivan a los partidos a incrementar el gasto, el Presidencialismo es el más claro.

Encontramos aquí un punto crítico en la institucionalidad nacional. El presidencialismo exacerbado que contamos, donde el Gobierno puede ejercer por decreto incluso sin requerir mayorías parlamentarias, es un gran incentivo para que, en este nivel de la competencia política el gasto aumente considerablemente

#### ii) Modalidad de Competencia entre Partidos:

Respecto de otro factor institucional, la modalidad de competencia entre partidos, se observa que, en los sistemas pluripartidistas estables, el gasto tiende a ser más bajo que en sistemas bipartidistas o multipartidistas inestables. La razón se encuentra en que en los sistemas estables, como el multipartidismo moderado que impera en nuestro país, cada partido tiene un nicho electoral y, por lo tanto, no requiere incurrir en gastos excesivos en busca de nuevas adherencias.

En el esquema del sistema binominal, entonces, se tiende a aminorar la necesidad de buscar nuevos adherentes, ya que cada pacto sabe que necesita obtener tan sólo el 34% de los votos, impidiendo ser doblados, y los candidatos del mismo pacto pueden competir por obtener la mitad más uno de ese 34% para ganar un espacio en el Congreso. Entonces, la reducción de las barreras de entrada electoral al Congreso debiese tender a aminorar el gasto en campañas, a menos que la situación al interior de los pactos sea conflictiva y se motive la competencia fratricida, situación que también se tiende a producir con el binominalismo chileno, donde la competencia se sitúa al interior de los pactos. Quizás –y lo planteo como una hipótesis a investigar- ésta sea la razón por la cual el gasto de campañas en Chile no es inferior al incurrido en democracias más avanzadas.

#### iii) Estructura organizacional de los partidos

Sobre la estructura organizacional de los partidos, en Chile se da la paradoja de que los partidos políticos son una de las instituciones peor evaluadas, pero tienen una gran fortaleza institucional. Pueden determinar la elección de congresales antes de la competencia y, por supuesto, antes de incurrir en gastos. Los partidos se han parlamentarizado y han perdido su vocación por el contacto con las organizaciones de base y, el único

partido que podría ser calificado como fuerte, según las categorías de Juan Linz (penetración territorial, control de los parlamentarios y propuestas programáticas claras), es la UDI. \*3

#### iv) Sistema Electoral

Como decía, el sistema binominal muestra esta tendencia doble a reducir las barreras electorales de entrada al Congreso, pero, al situar la competencia al interior de los pactos surge la necesidad de incrementar el gasto en campañas.

A ello se suma que sólo contamos con representantes de territorios específicos. En otras palabras, el sistema localiza geográficamente la representación, lo que minimiza el carácter programático de los referentes y hace más independientes a sus representantes. El sistema tiende a hacer que el electorado busque identificarse con una persona y no con las colectividades nacionales, lo que minimiza la capacidad de los partidos de controlar el gasto y maximizar el uso de los recursos.

#### Factores Contingentes

Entre los factores contingentes se cuentan los siguientes:

- Regulaciones sobre el financiamiento político
- Duración de las campañas electorales
- Subsidios a diversas modalidades de publicidad electoral
- Presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos.

Sobre estos factores contingentes y regulaciones ya se ha hablado bastante, pero hemos dejado de lado el tema de la duración de las campañas electorales. Al respecto, podemos decir que la nueva legislación aumentó el período de campaña al considerar como "gasto" todo lo invertido desde la inscripción de las candidaturas, es decir, 30 días antes del inicio formal de las campañas.

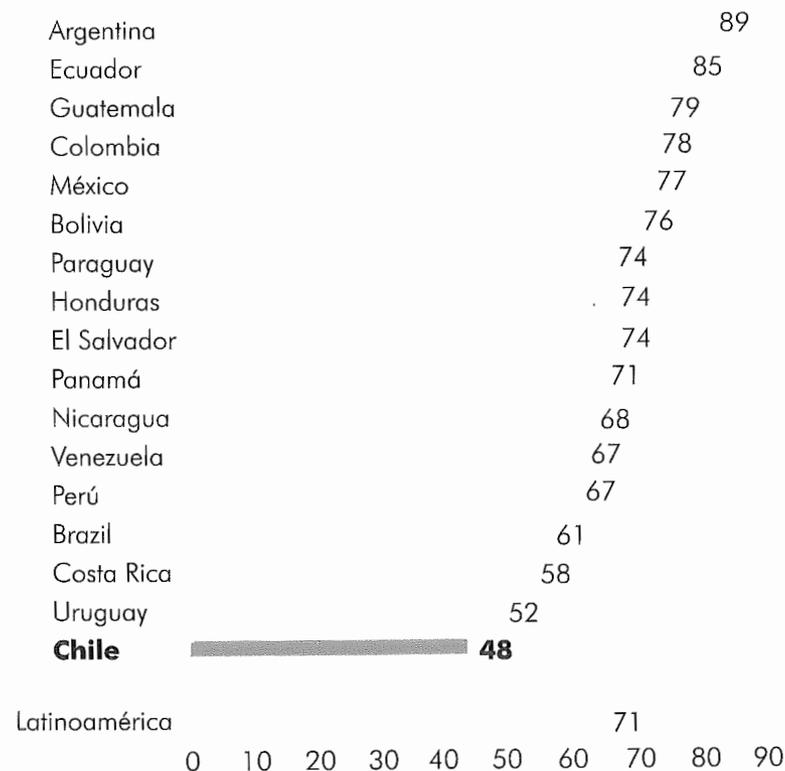
Dicho aquello, quisiera concentrar el término de mi exposición en el último punto, referido a las presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos.

\*3 Ver Linz, Juan. El quiebre de las democracias, Ed. Alianza, Buenos Aires, 1974.

Al respecto, el año 2002, Latinobarómetro planteó en 17 países de Latinoamérica, la siguiente pregunta: "Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y usted tuviese que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos ¿Cuántos diría usted?". La respuesta, para Chile nos entrega la evidencia necesaria para decir que existe la presunción de que uno de cada dos funcionarios públicos se beneficia particularmente con los recursos públicos, siendo la cifra más baja de Latinoamérica, pero igualmente preocupante.

Gráfico N° 2

#### Percepción de Corrupción de Funcionarios Públicos en 17 países Latinoamericanos



Fuente: M. Lagos (2003)

En Chile, el resultado es de 48% lo cual es la media más baja de Latinoamérica. La media latinoamericana es de 71%. Sin embargo, no debemos cerrar los ojos. El 48% nos habla, como señalamos recientemente, de que en la población existe la percepción de que 1 de cada 2 que se acercan a lo público puede tener incentivos a beneficiarse particularmente del erario fiscal.

Por su parte, el Centro de Estudios Públicos (CEP), durante el año 2002, preguntó sobre qué sector político tendría algo que esconder sobre su financiamiento, ante lo cual, la muestra arrojó los siguientes resultados:

**Tabla 1**  
**Transparencia del Financiamiento de Partidos y Sectores Políticos**

Ninguno, todos están tranquilos	
Todos tienen lo mismo que esconder	37,8
La Alianza por Chile	
La Concertación	
El PC y el PH	
NS/NC	

Fuente: CEP, ENOP 42, 2002

Aquí vemos cómo la mayor frecuencia la tiene la opción "Todos tienen lo mismo que esconder", con un 37,8% y luego, se encuentra la Alianza por Chile con un 22,2%. En el fondo, apunta a la existencia de un ambiente cultural bastante contrario a la aspiración de que los políticos sean honestos y cumplan con la ley.

### Concluyendo

En conclusión, podemos decir que los factores institucionales en Chile tienden a provocar diversos efectos sobre el gasto según el tipo de elección. La de diciembre será la gran prueba, ya que la derecha se juega mucho como para atender la ley ya que un eventual fracaso de la derecha podría marcar quizás 10 años más de gobiernos de la Concertación, por lo que están todos los incentivos para no tomar en cuenta la ley y "tirar toda la carne a la parrilla", por lo que el rol que la sociedad civil debe ser llenar el espacio de presionar a las élites para permitir que el control del gasto sea verificado durante el proceso electoral.

En definitiva, tal como ya se dijo, los chilenos no perciben que sus dirigentes respeten la ley ni que sean probos.

Los ciudadanos deben exigir que se cumpla lo pactado, es decir, la sociedad civil tiene un llamado a que exija a la élite no solo que cumpla lo que prometió, sino que además que prometa lo que está dispuesto a cumplir.

Muchas gracias

**Gustavo Martínez**

Académico Departamento de Ciencia Política  
Instituto de Ciencia Política  
Universidad de Chile

Quisiera centra mis reflexiones en este panel, en la mirada que desde las Ciencias Sociales podemos hacer al financiamiento de las campañas y de los partidos políticos. Pienso que si uno revisa la literatura de las Ciencias Sociales sobre el financiamiento público de la actividad política, el tema relacionado con las campañas ha tenido una preocupación mayor en la Ciencia Política, que en otras disciplinas sociales.

Es esta disciplina la que más se ha acercado en sus preocupaciones a este tema del financiamiento de los partidos políticos.

En una mirada de carácter general, podríamos decir que ya desde la década de los '90, los debates respecto del financiamiento, tanto de partidos como de las campañas electorales, estaban relativamente concluidos en los países con democracias sólidas y estables. En ellos, ha terminado por imponerse la idea de que la política debe ser financiada públicamente. Antes era frecuente los que consideraban a los partidos como una asociación privada, y que con una perspectiva un tanto cínica veían a los políticos generando organizaciones partidarias para promover exclusivamente sus propios intereses y ocupar cargos públicos a través de una institución que cumplía finalidades públicas pero que escondían intereses sólo privados. Esta visión ha ido desapareciendo, al menos en la Ciencia Política. Hoy estamos conscientes que los partidos políticos son instituciones de carácter público, por las funciones que realizan, independientemente de que en su origen se puedan tomar como organizaciones de carácter privado, ya que de hecho lo son. Pero su peculiaridad es ésta: nacer de la voluntad privada para servir intereses públicos.

El rol principal de los partidos políticos consiste básicamente en proponerle a la ciudadanía las opciones de alternativas de personas a ocupar los cargos públicos y al mismo tiempo, propuestas programáticas de gobierno. Esta función la vemos desde los gobiernos locales, que tal vez tengan muy poco poder, hasta los de carácter nacional.

El partido es una estructura de naturaleza política central en la democracia. La propuesta de programas y candidatos, la orientación de la opinión pública a través de la emisión de opiniones y direccionamiento por parte de sus dirigentes, hacen de los partidos políticos entidades imprescindibles en nuestras democracias. Es así que, aunque los partidos tengan un inicio como empresa privada, como asociaciones de personas que deciden crear una organización política, sea cual sea su interés, lo cierto es que los partidos políticos son las entidades u organizaciones llamadas a estructurar y realizar el juego político en la democracia.

Esta consideración, de que la democracia requiere de los partidos políticos, al mismo tiempo que de los rituales democráticos legítimos, para seleccionar representantes respetando la voluntad política de los electores a través de elecciones, obligan necesariamente a enfrentar entonces el problema del financiamiento de la actividad política de los partidos y las elecciones. Por lo tanto aquí, el argumento que yo calificaría de un poco conservador y un tanto cínico y que se expresa en la afirmación de que los intereses de los políticos por promoverse para la obtención de cargos públicos son únicamente el logro de algunos beneficios de orden particular -que si bien existen parcialmente como motivaciones- no quitan ni ponen la importantísima función pública del partido político.

La discusión entonces en la Ciencia Política de si la política debe o no ser financiada, se encuentra en cierta medida zanjada a favor de la postura de que debe ser así. Distinto es el problema ¿Qué debemos financiar? ¿Cuánto gasto público sería permisible? ¿Cómo podemos controlar que ese gasto público vaya a actividades estrictamente beneficiosas para las funciones que los partidos cumplen de orden electoral? Aquí obviamente el debate está abierto a distintos tipos de posiciones y visiones dependiendo de cada país.

Otra cosa en la que hoy hay claridad es en el hecho de que la vieja modalidad de financiamiento de los partidos políticos, en que el partido se financia a partir de los militantes e impuestos partidarios a las personas del partido que ocupen cargos públicos de representación popular, no logra satisfacer las necesidades y urgencias económicas de los partidos.

En éste contexto el aporte público se hace estrictamente necesario, teniendo en consideración que los partidos, además de las funciones que hemos señalado, cumplen funciones muy importantes (o debieran) en lo que

respecta a la socialización técnica-política de aquellas personas, que formando parte de su militancia, desempeñan este tipo de cargos.

Una de las cosas que llama la atención en Chile es que el nivel de preparación que tienen muchos concejales municipales es muy deficiente, pero cuando uno conversa con el personal dirigente de los partidos políticos, nos encontramos con problemas o respuestas de esta naturaleza a la falta de habilidades de sus miembros para desempeñar mejor estos cargos: "Mira, a mí me gustaría hacer un seminario nacional para formar a todos nuestros concejales, sobre todo a aquellos que tienen menos educación y que representan comunas rurales. Ellos que no saben manejar bien un presupuesto ni levantar proyectos de desarrollo social y; en muchos casos, ni siquiera como utilizar algunas fuentes de recursos públicos para poder dinamizar sus proyectos. Pero no puedo hacerlo, ya que los recursos para hacer tales seminarios no existen".

El financiamiento de la actividad pública es necesario, aunque para algunos pueda parecer contradictorio el financiamiento de la actividad pública en cierto tipo de sociedades como la nuestra, que todavía están afectadas por serios problemas de niveles de vida muy bajos en sectores importantes de nuestra población. Sin embargo, la Democracia también requiere de un funcionamiento sano, ya que a medida que tengamos una clase política más adecuada y mejor preparada, obviamente el desempeño de la política y en definitiva la calidad de las políticas públicas será más adecuada.

Respecto del financiamiento público de la política, en lo que respecta a las actividades electorales, existe en la literatura la idea predominante de que éste debe existir, que debe en el caso particular de las campañas, haber límites para que el dinero no se transforme en un factor decisivo de resultados electorales, aún cuando muchos tenemos una mirada escéptica sobre esto. No cabe duda que los recursos de las campañas y una mayor presencia pública en las calles, a través de gigantografías, carteles, etc, permite un mayor conocimiento de los electores a los candidatos, sobre todo cuando éstos son nuevos. Así mismo, los gastos de campaña en cuanto a publicidad radial o de prensa escrita son importantes, ya que a mayor recurso, mayor las posibilidades de dichos candidatos de ser conocidos.

Si bien lo anterior es un elemento importante, hoy no hay una fiscalización en lo que se refiere a las encuestas, las cuales pueden tener un

impacto mucho más grande, a medida que van generando imágenes de vencedor.

El tema es extraordinariamente relevante ya que en Chile no existe un control de los medios de comunicación respecto de la difusión de las encuestas. A uno le sorprende cuando entiende algo de este tipo de temas, que las encuestas de opinión pública representan para los medios de comunicación de masas una noticia en sí misma, no importando si la encuesta está bien o mal hecha. Es más, la encuesta se podría, sin un mayor esfuerzo, falsificar, mostrando tendencias de las distribuciones en las preferencias electorales. Las encuestas van creando imágenes muy potentes al electorado. Creo que eso es mucho más importante que las gigantografías.

En Chile debiera existir una mayor fiscalización de éstas, no creando necesariamente una especie de SERVEL para que fiscalice las encuestas, si no dando un mayor acceso a los partidos y a los candidatos a las encuestas difundidas en los medios de comunicación de masas para que sus expertos puedan revisar sus metodologías.

Un comentario respecto de esto. Yo que soy Profesor de Metodología de la Investigación y siempre les digo a mis alumnos: "Tal como se hacen las encuestas telefónicas en éste país, no las tomen en cuenta seriamente, por una razón muy simple: En primer lugar; ningún instituto utiliza un diseño muestral de carácter probabilístico que respete al entrevistado aleatorio. Ningún instituto toma en consideración, a nivel de hogar, el número de personas que califican para ser entrevistados ni hacen un sorteo aleatorio de esas personas. Simplemente cuando el teléfono rechaza la entrevista a través de la comunicación de la persona que sale a atenderlo, ya que ahí no se hace ninguna aplicación de la tabla de Kisch para saber a quien entrevistar -cosa que técnicamente es muy importante- simplemente se pasa a otro teléfono. Por ejemplo, el caso de la Fundación Futuro. Ella trabaja así, pero casi todos lo hacen de la misma manera. Por lo que están entregando, a mi opinión, distribuciones que pueden estar fuertemente sesgadas. Aquí se requiere control ya que esto puede ser un elemento tan importante como la publicidad radial o la publicidad en las calles.

Entonces, para terminar, creo que en materia de campañas electorales, el financiamiento tiene que ser público, transparente, con límites para que el dinero no se traduzca en un elemento de mayor influencia y los recursos que se destinen a esto dentro del financiamiento público debieran ser objeto de un control y fiscalización claro de una entidad pública.

Un tema discutido es si el financiamiento debiera ser otorgado directamente a los candidatos o bien a los partidos, dentro de lo cual la literatura recomienda en los sistemas electorales como el nuestro, donde los partidos presentan un candidato por distrito, entregar los recursos directamente a ellos, al contrario de los países donde los distritos son plurinominales, en listas cerradas y bloqueadas, como el caso de España o Israel, en donde obviamente los recursos tendrían que ir destinados a los partidos políticos, ya que la publicidad se hace en torno a la lista partidaria.

Muchas gracias.

### **Alfredo Joignant**

Director Proyecto Reformas Democráticas Fundación Chile XXI  
Académico Departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos  
de la Universidad de Chile

### **"BUSCANDO LA IGUALDAD: PREMISAS Y SUPUESTOS NORMATIVOS DE LA REGULACIÓN DEL GASTO EN CAMPAÑAS POLÍTICAS"**

No puedo dejar de mencionar que me encuentro en este lugar casi en una doble calidad, ya que junto con dirigir un programa de trabajo político-académico en la Fundación Chile XXI, soy también profesor asociado de la Universidad de Chile.

Ahora bien, deseo plantear mi intervención de un modo un tanto distinto a lo que hasta ahora se ha hecho, pues me interesa redefinir lo que aquí se discute en términos explícitamente normativos, ya que la pregunta que se formula en el panel y a la que estamos convocados a responder es ¿Cuál es la opinión de las Ciencias Sociales en relación a la ley de regulación del gasto electoral?

Las Ciencias Sociales, como tales, no tienen opinión. Lo que hay son académicos dentro de las Ciencias Sociales que tienen opiniones al respecto, algo natural ya que estamos en una materia que no se encuentra completamente sujeta a la controversia racional, en la medida en que lo que predomina son concepciones de la buena vida democrática, que por definición son infalsificables mediante la demostración empírica. Se podrá efectivamente ilustrar y demostrar tal o cual aspecto del problema en términos empíricos, pero la discusión global es una discusión que tiene que ver con otro formato, con otra dimensión, en donde intervienen valores, preferencias y concepciones de la buena vida.

Ahora bien, toda legislación de control y gasto electoral busca principalmente condiciones de igualdad de inicio de la competencia entre contendientes, lo que significa que la relación -para ponerlo en términos simples- entre dinero y política puede traducirse en una serie de efectos, como lo es hoy desde el cohecho vulgar (excepcional en el Chile actual, pero no así hace algunas décadas atrás) hasta la inducción de decisiones de voto mediante publicidad pagada, pasando por la instalación medial de climas masivos de triunfalismo completamente orientados hacia fuerzas específicas.

Todo lo anterior apunta a que el uso del dinero en política, al no ser regulado generaría, competencias electorales asimétricas produciendo un impacto en las conductas. Luego, para poder evaluar la ley de transparencia, control y límite al gasto electoral en Chile, se debería tomar en consideración el impacto de lo que el dinero permite lograr en una elección, lo que hoy no existe debido a que no es una evaluación simple de emprender, ni menos de realizar. De esto se sigue que regulaciones de esta naturaleza buscan crear situaciones de igualdad de competencia, pero a partir de condiciones procedimentales de igualdad de inicio de la contienda electoral, lo que significa que regulaciones de esta naturaleza se cuidan de incidir en la formación final de la decisión individual del voto.

Esto se traduce en legislaciones que apuntan a la dimensión procedimental del problema, mediante pregunta tales como: ¿de qué manera contribuir financieramente? ¿quiénes pueden contribuir? ¿hasta que límites se puede contribuir?, y así sucesivamente. Entonces, se puede entender que los usos de los procedimientos puedan dar lugar también a abusos. La evidencia comparada está allí para demostrar qué tan "imperfectas" son las regulaciones en esta materia. Tanto es así que, por ejemplo, el país que mayor cantidad de regulaciones ha tenido en esta materia es Estados Unidos, y las leyes de control del gasto y financiamiento son regularmente revisadas, de manera que, desde ese punto de vista, cabe hacer una reflexión sobre la eficacia de los procedimientos.

Pero eso es una parte del problema, ya que no significa, por muy imperfecta que sea la regulación, que la imperfección vuelva completamente inútil la legislación. Muy por el contrario, ya que en un mundo político como el chileno, en donde en tiempos de elecciones es un mundo que se vuelve fuertemente desregulado, lo que se observan son fenómenos de intoxicación de la opinión pública muy masivos, por parte por ejemplo de encuestas de dudosa calidad metodológica que una vez publicadas producen efectos de realidad. Toda la investigación científica contemporánea al respecto muestra que las encuestas producen al menos dos efectos. El primero, que es el más clásico, es el efecto "Band Wagon", que significa que una cierta franja de electores tiende a subirse al carro de la victoria en función del candidato que está siendo señalado por las encuestas como vencedor. También es cierto que investigaciones posteriores a la escuela de Lazarsfeld han mostrado que existe un efecto contrario que tiende a anular el primer efecto, el cual se denomina efecto "underdog", el que tendería a apuntar a que otra franja de electores iría al rescate del candidato que está apareciendo como

perdedor. El problema es que, cualesquiera que sean los efectos, no existen dudas acerca de su existencia.

Es una ilusión pensar que la sociedad de manera espontánea tendería a descartar aquellos productos de mala calidad en materia de encuestas de opinión, y por lo tanto, a premiar las encuestas realizadas por instituciones y empresas que las hacen seriamente. Eso es una traducción en el ámbito electoral de la mano invisible del mercado en el espacio de la asignación de valor a bienes económicos, y me parece completamente ilusorio discriminar entre buenas y malas encuestas apostando a fenómenos de eliminación espontánea. Ello supondría que el conjunto del electorado tiene idénticas capacidades cognitivas para saber y lograr discriminar entre productos que requieren una cierta apreciación "técnica" para evaluar su calidad.

Otra dimensión de la desregulación del mundo político chileno en tiempo de elecciones se refiere al uso, a estas alturas salvaje e impune, del espacio público mediante publicidad originalmente artesanal y hoy día cada vez más profesional, lo que plantea la pregunta referida al efecto supuestamente producido por rayados, murales o pegatinas masivas de afiches en donde se estrena el rostro de un candidato. Si bien muchas veces esta publicidad busca instalar a candidatos inicialmente desconocidos en el distrito de elección, en muchas otras ocasiones, por ejemplo en coyunturas presidenciales, resulta menos entendible, aceptable y racional la promoción de rostros de candidatos. En tal sentido, me parece relevante hacer la pregunta de la función desempeñada por gigantografías, afiches que cuelgan en los postes de alumbrado público o telefónico o simples rayados con los nombres de candidatos presidenciales, a sabiendas que se trata de aspirantes tempranamente muy conocidos por los electores.

De manera que la regulación del gasto cumple una función social importante, pero es una regulación que no puede ser evaluada desde la perspectiva de las condiciones de igualdad de la competencia por ella generada, ya que finalmente las desigualdades y las asimetrías de la lucha se inician mucho antes del inicio de las campañas, por lo que entramos en la necesidad de regular y financiar la actividad política rutinaria que se realiza más allá (y más acá) de las elecciones, vale decir, no sólo en el marco de las competencias electorales.

Lo anterior entonces nos muestra que la regulación de la que disponemos en Chile en materia política es insuficiente y limitada, por lo que deberíamos apuntar a regular y financiar otro tipo de dimensiones del problema.

Tengo conciencia de que Chile es una sociedad en la que predomina un principio de desregulación en una serie de ámbitos de nuestra existencia personal y colectiva. A su vez, tengo conciencia de que se observa una fuerte correlación, a partir de evidencia comparada, entre regulación de la actividad política y Estados fuertemente reguladores en otras áreas de la existencia. En Chile no tenemos eso, por lo tanto, ésta es una discusión que cabría abordar en primer lugar, en términos mucho más normativos.

Creo yo que mientras no se tome plenamente conciencia de las enormes desigualdades de origen que impactan a la actividad política y en las que confluyen desde desigualdades de status social del personal político profesional hasta el funcionamiento asimétrico de las fuerzas políticas fuera de los períodos de elecciones, estaremos muy lejos de tener condiciones equitativas de competencia. Hoy día, independientemente que tengamos ley del gasto, que es una necesidad, y cumpla una función importante, el problema está muy lejos de estar resuelto, por lo tanto, existe un problema, al menos para aquellos que intentan razonar en términos estrictamente normativos.

Evidentemente, se me podrá decir que los resultados electorales se encuentran a la vista para desmentir lo que estoy diciendo ya que, pese a todo, fuerzas políticas como la Concertación se imponen en relación a otras fuerzas políticas que son económica y socialmente más favorecidas. Es cierto, pero al mismo tiempo, y de modo mucho más invisible, existen una serie de otras dimensiones de la lucha política en donde la competencia es completamente desigual, por ejemplo en los ámbitos de construcción competitiva de hegemonías a partir de confrontaciones desiguales de ideas, precisamente porque el poder del dinero es productor de espacios de generación y difusión de ideas políticas y sociales que no se distribuyen equitativamente en la sociedad. Si se me permite concluir con una frase, deseo subrayar que en una sociedad como la chilena, regulación y libertad no sólo pueden, sino que deben coexistir. Muchas gracias.

Muchas gracias.

**Salvador Valdés**

Investigador Centro de Estudios Públicos

## LOS PRIMEROS PASOS: ELECCIÓN MUNICIPAL 2004

Muchas gracias, buenos días.

He participado en este tema desde hace unos 7 años, cuando coordiné en el Centro de Estudios Públicos (CEP) una Comisión de Reforma del Estado. Ella produjo uno de los estudios que permitió, una vez dadas las condiciones, que las autoridades finalmente legislaran sobre este tema. Nuestro estudio fue entregado en mayo del 2000 al presidente Lagos. Pasaron casi tres años hasta que el gobierno decidiera proponer una ley equilibrada, lo que no es poco, comparando con lo que se ve en otros lugares.

Quisiera comenzar esta exposición preguntándome; ¿Cuál es el objetivo del gasto electoral? ¿Por qué se gastan recursos en esto?

¿Por qué gastar?

Obviamente es para enviar un mensaje al votante, el cual puede ir desde una información elemental, como el hacer notar la existencia del candidato, a mucho más allá, tratando de persuadir o enredar al elector para que cambie su preferencia. Sin embargo, se debe tener presente que la influencia de la publicidad electoral es limitada por varias razones. Sumándome a las que ya mencionó Alfredo Joignant, encontramos otras como;

- *Los votantes reciben muchos mensajes opuestos.* La publicidad normalmente no es exclusiva. Lo que hay que vigilar es que esta condición de no exclusividad se cumpla, ya que si hubiese una dominancia de un solo emisor de mensajes en la que sólo un candidato hiciera publicidad y los demás no hicieran ninguna, habría una asimetría fuerte. Pero cuando hay publicidad de todos, o de varios por lo menos, la influencia de la publicidad queda limitada.

- *El votante decide solo, en la cámara secreta, por lo que no existe coacción alguna.* Todo lo discutido respecto de la publicidad ocurre en un plano de la información y de las opciones, pero en ningún caso hay coacción.
- *El votante no puede vender su voto.* El cohecho se encuentra bloqueado en Chile.

No obstante lo anterior, es claro que la influencia del gasto electoral no es nula. De ser así, los candidatos y partidos no gastarían en éstos ítems. Así llegamos a la siguiente pregunta:

### ¿Cuánto gastar?

Las estadísticas que ha revelado el SERVEL nos empieza a dar la respuesta. Para las municipales del 2004, los partidos de la Alianza duplicaron a la Concertación en pesos por voto emitidos (\$218 versus \$138). La desigualdad real es muy inferior a la que presenta el estudio de PARTICIPA. Lo más notable, sin embargo, es el bajísimo nivel de gasto: entre las 2 coaliciones se termina gastando menos que el precio de un pasaje de bus (\$356) por cada voto. Este gasto es totalmente secundario y menor, en cuanto a su capacidad de influir sobre la votación.

Además, el conjunto de los 7.439 candidatos gastó un total de \$ 930 por voto, unos 3 pasajes de bus. Esto también es muy poco, porque en muchos municipios hubo cuatro o más candidatos a alcalde y doce o más candidatos a concejal. El gasto por voto emitido, al menos en esta campaña Municipal, fue realmente mínimo.

Por ejemplo, piensen en los 23 millones de pesos que según PARTICIPA gastó en publicidad el candidato Cristián Labbé, para la alcaldía de Providencia. Esos son 400 pesos por elector de la comuna de Providencia, lo que no es nada para un habitante de una de las comunas más ricas de Chile. Su voto no cambiará porque se hayan gastado 400 pesos para informarlo. Esto no es una curiosidad a nivel mundial, sino lo habitual. Hay muchas estadísticas que muestran que en Estados Unidos, los candidatos en conjunto gastan mucho menos que la Coca Cola en su publicidad. Debemos mantener las proporciones.

El SERVEL entrega otro dato: el cociente entre el gasto efectivamente reportado y el límite de gasto establecido por la ley. Para los partidos ese cociente fue un 25% y para los candidatos un 19%. Esto tiene dos lecturas diferentes;

- La primera sería que el gasto fue muy bajo y por lo tanto, el límite es irrelevante.
- La segunda es que los gastos reportados no fueron los reales, porque en realidad se gastó más de cinco veces lo reportado. Esto implica que los datos que nos ha dado el SERVEL son completamente inútiles.

Elegir entre estas dos interpretaciones no es fácil, mientras no haya investigaciones más detalladas. Un antecedente importante es que si un candidato gastó más que el límite, y sabe que su publicidad está siendo fotografiada por proyectos como el de PARTICIPA, optaría por reportar lo más posible (dentro del límite) para minimizar el riesgo de ser denunciado por ocultar sus gastos. Como son muy pocos los candidatos que reportaron gastos totales cerca del límite, mi impresión, es que en la gran mayoría de los casos se aplica la segunda interpretación. Se gastó poco porque simplemente no vale la pena o no se cuenta con fondos para gastar mucho. Por supuesto, en casos particulares la interpretación válida puede ser la primera.

### El límite de gasto para los independientes

Hay un problema de principios con el actual límite de gastos que no fue mencionado y que me llama la atención. En realidad, un candidato puede gastar de dos maneras: una es gastando por cuenta propia dentro de su límite, y la otra es que su partido gaste a cuenta de él, a cuenta del límite del partido. Desde luego, los partidos seleccionan estratégicamente a qué candidato asignar sus gastos, dentro de ciertos márgenes claro, pero bastantes amplios. Finalmente, esto se traduce en que el límite combinado de gasto es bastante elástico, mucho más de lo que se ha hecho creer.

El problema de principios es que esa posibilidad existe sólo para los candidatos de partidos, ya que el independiente, que no tiene partido, sólo puede gastar por cuenta propia, lo que entrega un límite mucho más estrecho. Esto es porque no cuenta con la posibilidad de que su partido (que no existe) pueda asignarle parte de su gasto publicitario.

A mi juicio, este es un problema de inconstitucionalidad. No me explico cómo el Tribunal Constitucional pudo dejar pasar una asimetría como ésta, que permite que en la práctica, los candidatos independientes estén mucho más restringidos que los candidatos de partido. Aquí creo que hay un área de reforma de la ley que es un imperativo ético, ya que debemos dar a los candidatos independientes la posibilidad de igualar a los candidatos de partidos que vienen con el apoyo fuerte de éstos últimos. Además, la mayor competencia beneficiaría a la ciudadanía.

### **Aportes Públicos**

En los financiamientos de origen privado llamados "aportes públicos", se identifica al donante y se revela el monto de cada aporte. Según las cifras de SERVEL, el total de aportes públicos a los candidatos (sin los partidos) fue de \$8.827 millones, mientras que los aportes públicos a partidos sumaron \$255 Millones. La enorme mayoría de estos aportes de carácter público fueron menores de 20 UF y dados directamente a candidatos. Además hubo 78 aportes mayores de \$10 Millones de pesos, lo cual es interesante. Ya que es público yo pregunto, ¿quiénes son esos 78 donantes?, ¿cuánto dieron a qué candidato? El SERVEL debería revelar estos nombres. Estimo que no se está aprovechando todavía lo que significa la publicidad del origen de los fondos.

Si supiéramos quienes recibieron esos aportes públicos gigantes de más de 600 UF habría una serie de asuntos interesantes tanto para la prensa como para la ciudadanía. Por ejemplo, ¿ganaron estos candidatos sus elecciones respectivas?, o bien ¿el donante era un contratista del municipio donde era candidato esa persona?

Espero que las grandes contribuciones públicas sean analizadas por la prensa y de este modo se genere un mecanismo natural de control. Por eso, a mí me preocupan más los aportes públicos pequeños, donde la prensa jamás se interesará en investigar.

### **Aporte Público Pequeño**

Existe un problema serio, pienso yo, con el aporte público pequeño: éste permite extorsionar a empleados de empresas privadas o del sector público, presionándolos para que estos den donaciones pequeñas. Por ejemplo, en el contexto Municipal, la continuidad de varios subsidios depende de la evaluación del puntaje CAS que hace un empleado del municipio. Un candidato poderoso (alcalde o concejal que va a la reelección) puede pedir al asistente social que reevalúe el puntaje CAS de aquel beneficiario que no está donando lo que le exige el candidato, quitándole los subsidios. Sabemos que hoy en día, por lo menos un 20% de las pensiones asistenciales de vejez se entregan a la mitad más rica de la población. Esta es una oportunidad bien clara de extorsión. La publicidad del aporte no hace diferencia y no impide esto. Aquí nos encontramos con un área de preocupación.

Existe un segundo problema con el aporte público pequeño, que apunta a que lo público del dato permite a cualquiera crear una especie de "Dicom Político". Se trata de registrar al donante por número de identidad, permitiendo luego vender esta información como una herramienta para tomar decisiones de empleo, de ascensos, y de contratación de servicios externalizados, por ejemplo. Notemos que la ley chilena no es efectiva para prohibir crear un Dicom político, porque éste se puede constituir en el extranjero. Esto sería muy negativo para la ciudadanía.

Debido a estos dos defectos, el aporte público de menos de 20 UF debería prohibirse y reemplazarse por un aporte reservado de sumas pequeñas. La reserva de la identidad del donante impediría que el candidato sepa si el donante extorsionado cumplió o no el pago exigido. La reserva es la única forma de impedir que se haga un "Dicom Político".

Además se debería reformar la ley 19.884 para crear un mecanismo de una sola etapa para donaciones reservadas menores de 20 UF. El sistema de donaciones reservadas que existe hasta hoy es engorroso, pero eso no importa porque está orientado a las grandes donaciones.

### Aportes Reservados

Respecto a los aportes reservados conviene aclarar varias cosas. El mecanismo reservado no pretende impedir que los donantes declaren o manifiesten en privado a los beneficiarios cuánto les dieron, lo cual sin duda ocurre. El mecanismo pretende algo mucho más sutil e importante: impedir que esas manifestaciones sean creíbles para el beneficiario. La ley no pretende limitar la libertad de expresión de los donantes- sería equivocado, además de imposible de fiscalizar-. Lo que pretende es limitar la credibilidad de las afirmaciones privadas o públicas del tipo "yo te doné tanto".

En este sentido, detectamos un problema con el mecanismo de donaciones reservadas: la credibilidad de esas manifestaciones todavía es alta cuando el candidato tuvo solamente 1 o 2 donantes en toda la campaña. Por ejemplo, si un único donante aporta \$514.003 por la vía reservada, manifiesta esto en privado al candidato, y luego éste recibe cuatro pagos de parte del SERVEL que suman exactamente \$514.003 y nunca recibe otro pago reservado, entonces el beneficiario infiere que la manifestación privada era exacta y cree.

Las cifras del SERVEL revelan que los beneficiarios de sólo 1 o 2 donaciones reservadas (pagadas en varias cuotas) recibieron sólo 10% de todas las donaciones reservadas, medidas en dinero. Sin embargo, el número de candidatos en esa situación fue importante, por lo que es necesario perfeccionar el blindaje de la reserva. En relación a esto, propongo una solución con dos elementos: (a) subir el umbral de traspaso total. Actualmente cuando el saldo pendiente es menos de \$1000 pesos el SERVEL traspasa todo lo pendiente. La propuesta es subirlo desde \$1.000 al mayor entre \$50 mil y el 10% de la donación; y (b) traspasar la suma pendiente que quede, que es menor de \$50 mil pesos, al partido del candidato\*4. Esto generaría una discrepancia de cifras al candidato porque, en el ejemplo anterior, la suma de los pagos del SERVEL estaría entre \$455.000 y \$514.003, no llegando nunca a sumar \$514.003.

\*4 Como observó un asistente al seminario, se requiere además crear un mecanismo similar para los candidatos independientes. Propongo lo siguiente: para los candidatos independientes, la suma pendiente que quede se traspasaría a un fondo común (una cuenta del SERVEL). Al término de la campaña, este fondo común sería distribuido por el SERVEL entre todos los candidatos independientes, a prorrata de las donaciones reservadas totales destinadas a cada candidato.

Esta diferencia resquebrajaría la credibilidad de las manifestaciones privadas y el beneficiario no estaría seguro de si ese donante le donó realmente eso.

Además, como ya mencioné antes, es absolutamente necesario crear un mecanismo adicional de donaciones reservadas de una sola etapa para las donaciones pequeñas.

Gracias.

## EXPOSICIÓN

# "APLICACIÓN DE UNA NUEVA LEY DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL. LA EXPERIENCIA ARGENTINA."

EL SISTEMA DE CONTROL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA

Expositor

**Juez Santiago H. Corcuera**  
Juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina

**Juez Santiago H. Corcuera**

Juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina

Desde las primeras regulaciones que datan del año 1957, la Argentina optó por un régimen de financiamiento de la política partidaria mixto, asumiendo el estado el deber de fiscalización en pos de la optimización en el uso de los fondos públicos, en procura de un equilibrio tendiente a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y, a su vez, la influencia de determinados sujetos o grupos sobre los partidos o candidatos\*5.

Hasta el año 2002, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos\*6 regulaba esta materia en su Título V. Sus disposiciones podían dividirse en tres capítulos:

1. **Restricciones a las contribuciones privadas.** Se prohibían los aportes:
  - Anónimos, salvo las colectas populares o las contribuciones efectuadas con cargo de no divulgación de la identidad del donante, lo cual en la práctica importaba una valla al conocimiento de la ciudadanía.
  - De personas determinadas (entidades autárquicas, descentralizadas nacionales, provinciales, municipales, empresas prestatarias de servicios públicos o que exploten juegos de azar y asociaciones sindicales o profesionales. También de gobiernos o entidades extranjeras), e
  - Impuestos por superiores jerárquicos o empleadores.
2. **Aportes públicos.** Estos estaban destinados al funcionamiento administrativo, la capacitación de los dirigentes y las campañas electorales.
3. **El control patrimonial.** Se exigía la presentación de la información contable y se daba a publicidad durante treinta (30) días en la Secretaría Electoral a los efectos de las consideraciones que pudiesen

\*5 Cf. Fallo C.N.E. 3010/02, dictado en la causa "Incidente de apelación en autos caratulados: Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional -orden nacional-" Expte. 3486/01 C.N.E.

\*6 Ley 23.298. sancionada el 30 de septiembre de 1985.

formularse. Si era observada, el juez resolvía y si no, se ordenaba su archivo. En la práctica, pocas eran las observaciones que se registraban.

Las sanciones consistían en multas a partidos políticos y a personas de existencia ideal equivalentes al doble del monto de la contribución o donación realizada según su caso-, y la inhabilitación para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido (en elecciones nacionales y partidarias) y para el desempeño de cargos públicos de dos (2) a seis años, para las personas físicas que incurriesen en la conducta ilícita. Obsérvese que en dos décadas de práctica democrática no se aplicó una sola de estas sanciones.

No puede pasarse por alto que, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos\*7 ; esta materia fue objeto de preocupación por parte del fuero electoral.

En efecto, en marzo de 2002, la Cámara Nacional Electoral - al confirmar un fallo del Juzgado Federal Electoral de la Capital Federal, relacionado con la presentación del balance correspondiente a la campaña para los comicios presidenciales celebrados en el año 1999, por parte de uno de los partidos nacionales que participó en ese proceso - se pronunció en favor de ejercer lo que se denominó un control "material", ya no "formal" del gasto público, de modo de hacer primar la verdad jurídica objetiva. \*8

Allí, advirtiendo la imperfección de las normas que regulaban la materia, el Tribunal destacó que debía extenderse al máximo el control previsto por la legislación vigente pues, por ser anterior a la reforma constitucional de 1994, no alcanzaba a hacer efectivas las exigencias que

\*7 Ley 25.600 Sancionada el 23 de mayo de 2002 y promulgada parcialmente el 11 de junio de ese año.

\*8 Sentencia del 21 de marzo de 2002, dictada en la causa "Incidente de apelación en autos caratulados: 'Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional - orden nacional'" -Expte. 3486/01 C.N.E.- (Fallo N° 3010/02).-

el nuevo artículo 38 \*9 establece. Dispuso, consecuentemente, que los magistrados requirieran el dictamen de un perito contador, luego corrieran vista al fiscal actuante ante la instancia y, finalmente, lo notificasen de la aprobación o desaprobación de los estados contables presentados para que, de considerarlo pertinente, tuviese oportunidad de recurrir la decisión que estimase desacertada.

Este procedimiento -vale señalarlo- es el que rige actualmente, aun con posterioridad a la promulgación de la Ley 25.600, pues esa norma no contempla tales aspectos.

Otras imprevisiones exigieron -además- el dictado de una regulación respecto de las condiciones técnicas de los informes contables partidarios. Ello motivó la Acordada N° 2/2003 de la Cámara Nacional Electoral, en virtud de la cual se organizó el funcionamiento del cuerpo de auditores contadores (cfr. artículo 4, inciso d, de la ley 19.108)\*10 remitiendo a las normas contables que deben observar en cumplimiento de su labor de auditoria y regulando un "balance modelo", a efectos de que la información que se debe presentar sea completa y homogénea, lo cual la hace comparable y evaluable en conjunto.

Con relación a los aportes públicos, la Ley 25.600 dispone que la Ley de Presupuesto General de la Nación deba destinar el aporte que integrará el Fondo Partidario Permanente para el financiamiento público a los partidos políticos. Establece además que aquel se compondrá de:

- El dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta norma;

\*9 El artículo 38 de la Constitución Nacional expresa que "[l]os partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

\*10 La ley 19.108 dispone que la Cámara Nacional Electoral tiene, entre sus atribuciones, "[o]rganizar un cuerpo de auditores contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento, en lo pertinente, de las disposiciones legales" (artículo 4, inc. d).

- el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieran a los partidos políticos extinguidos;
- los legados y donaciones que efectúen las agrupaciones políticas;
- los aportes privados destinados a este fondo, y
- los fondos remanentes asignados al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos.

De esa partida, el Ministerio del Interior debe designar el 20% para las franquicias autorizadas por la ley; para asignar el aporte para el desenvolvimiento institucional de los partidos reconocidos con posterioridad a la distribución anual de aquel y para establecer el sistema de adelantos contra avales para las agrupaciones o alianzas que no registren referencia electoral anterior. Del monto restante, el 20% se reparte en forma igualitaria y el 80% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. Los partidos que no hayan participado de la última elección solo tendrán derecho a recibir lo que les corresponde del 20% de reparto igualitario.

Cada partido por su parte, deberá destinar -al menos- el 20% de este aporte para investigación y capacitación de sus dirigentes. Su incumplimiento trae aparejado la pérdida del derecho a su percepción por un (1) año.

Una de las innovaciones de la ley es la vinculación del otorgamiento de los fondos públicos con el cumplimiento de la rendición de cuentas del balance anual por parte de los partidos. Así, se dispone que el pago de este aporte sólo se hará efectivo si la agrupación ha cumplido en tiempo y forma, con la presentación de la documentación contable correspondiente al último ejercicio.

En los años electorales, la Ley de Presupuesto General de la Nación determina el monto que, en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen candidaturas del siguiente modo: se asigna 10% al Ministerio del Interior para otorgar las compensaciones a las autoridades de mesa y el aporte destinado para la impresión de las boletas. Del monto restante, el 30% se distribuye en forma igualitaria y, el 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales.

En el caso de los partidos nacionales, una vez determinados los montos correspondientes, el 20%, se destina a los órganos nacionales de la agrupación, y el 80% a los organismos de distrito.

En el supuesto de llevarse a cabo la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, los partidos o alianzas que compitan reciben una suma, cada uno, equivalente al 30% de lo recibido por aquel que tuvo asignados más fondos públicos para la primera vuelta.

El partido o alianza que retire sus candidatos y no se presentase a la elección, y no devolviera el monto recibido en concepto de aporte público para campaña dentro de los sesenta días (60) siguientes a la celebración de los comicios, es susceptible de ser sancionado con la pérdida del derecho a recibir fondos públicos por cualquier concepto, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años y aportes para campañas, por una (1) a dos (2) elecciones.

Por otra parte, el Estado otorga a los partidos o alianzas, espacios en los medios de radiodifusión -los que deben distribuirse en igual cantidad y duración- y también un aporte para la impresión de las boletas electorales.

En cuanto a los aportes privados, estos pueden destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente a los partidos y se prevén similares restricciones a las previstas por la ley 23.298.

La ley 25.600 establece -además- límites por distrito al monto de los aportes privados. Estos se fijan por persona, por partido, por año y los partidos no pueden recibir por año calendario- contribuciones o donaciones de personas jurídicas o físicas, superiores al 1% o 0,5%, respectivamente, del total de gastos permitidos. Por otra parte, el partido y sus candidatos - en conjunto- no pueden, con motivo de la campaña electoral, recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos fijado por la ley y el aporte extraordinario para campaña correspondiente al partido o alianza.

Las sanciones consisten en multa de igual monto o hasta el décuplo de la contribución, para las personas físicas o jurídicas que las efectúen en violación a la ley; inhabilitación de seis (6) a diez (10) años para el ejercicio de los derechos políticos con relación a cargos nacionales y partidarios y

para el ejercicio de cargos públicos o partidarios, y pérdida del derecho al financiamiento anual de uno (1) a cuatro (4) años y de campaña por una (1) a dos (2) elecciones.

Asimismo, la ley 25.600 dispone que, en las elecciones legislativas y presidenciales en primera vuelta, los gastos destinados a la campaña que realice un partido, sus candidatos y cualquier otra persona a su favor, no pueden superar –en conjunto- la suma equivalente a un peso (\$1.-) por elector habilitado a votar.

Para la segunda vuelta de los comicios presidenciales, el límite establecido por la suma equivalente a treinta centavos (\$0,30.-), por elector habilitado a votar. En todos los casos, se considera que ningún distrito tiene menos de quinientos mil (500.000) electores. La trasgresión a estos límites, trae aparejada la pérdida del derecho al financiamiento anual de uno (1) a cuatro (4) años y campaña de una (1) a dos (2) elecciones.

De este modo, la ley 25.600 establece un control más detallado del financiamiento partidario. Así, dispone que los partidos deben llevar la contabilidad de todo ingreso y egreso, origen y destino de los fondos, fecha de la operación, nombre y apellido de las personas intervinientes.

Deben también nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos deben ser comunicados al Juzgado Electoral correspondiente y a la Cámara Nacional Electoral. Este debe llevar un registro contable que permita conocer, en todo momento, la situación económica y financiera del partido; elevar en término a los organismos de control la información requerida por la ley; efectuar los gastos con cargo a la cuenta única correspondiente al partido; presentar el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, dentro de los sesenta (60) días de finalizado cada ejercicio, y presentar una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el período, detallando datos de identificación personal, tributaria, monto y fecha del aporte.

La ley también contiene, entre sus previsiones, la exigencia de presentar un informe previo, diez días antes de los comicios, en el cual los partidos deben consignar los aportes públicos y privados recibidos, los gastos incurridos y los ingresos y egresos que estén previstos hasta la conclusión del proceso.

Sesenta días después de finalizada la elección, deben presentar un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos y de los gastos incurridos. Debe indicarse la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña. Además, deberán poner a disposición la correspondiente documentación respaldatoria. La falta de presentación de los informes se sanciona con la suspensión del pago de cualquier aporte público. El Ministerio del Interior, las agrupaciones políticas y sus responsables de campaña deben facilitar la consulta en Internet de toda la información contable partidaria.

A raíz de su primera aplicación, sus alcances se han ido precisando en diversos pronunciamientos judiciales.

Así, el artículo 2 de la ley 25.600 dispone la apertura de una cuenta única bancaria por parte de cada partido de distrito. En este sentido, se interpretó que ésta ha de estar radicada en la provincia de su domicilio. Se destacó que esa norma no puede ser interpretada aisladamente sino que debe ser considerada en conjunto, en forma coherente y armónica con las demás disposiciones; por ejemplo, la que impone a los partidos políticos la obligación de constituir domicilio legal en la ciudad capital correspondiente al distrito en el que solicitaren el reconocimiento de su personalidad jurídico-política\*11, y con las normas que regulan la competencia de la justicia electoral nacional\*12.

La ley 25.600 establece –además- que el tesorero, el presidente y los responsables económico-financieros y político de campaña son solidariamente responsables de velar por el cumplimiento de las obligaciones que de ella se derivan. Por ello, se entendió\*13 que al imponer la solidaridad de aquellos, la norma en cuestión requiere que se trate de personas distintas. Se explicó que del mismo modo lo hacen otras disposiciones de la ley, toda vez que ésta prevé sanciones para el presidente, el tesorero "y" los responsables de campaña, ante casos de incumplimiento de las obligaciones que se le encomiendan, como también en el supuesto de que no se devuelvan los fondos en caso de que el partido retire su candidatos y no se presente a la elección.

\*11 Cf. artículo 19 de la ley 23.298.

\*12 Sentencia del 10 de julio de 2003, dictada en la causa 'Asseff, Alberto s/apela resolución obrante a fs. 3489 del Expte. Letra "P", N° 3, Año 1983" -Expte. N° 3653/03 C.N.E.- (Fallo N° 3169/03).

\*13 Sentencia del 6 de febrero de 2004, dictada en la causa "Tonelli, Pablo Gabriel s/apela Resolución de fs. 17 en autos 'Partido Recrear para el Crecimiento s/ley 25.600' Elección 14 de septiembre de 2003" -Expte. 3768/03 C.N.E.- (Fallo N° 3289/04).-

Se interpretó –también- que los responsables de campaña, en virtud de la relevancia del rol que cumplen en la administración de los fondos partidarios, revisten el carácter de autoridades partidarias y que, por ello, deben registrar su domicilio en el distrito de actuación del partido para el que se desempeñan\*14 pues, de entenderse lo contrario, podría llegarse al extremo de sancionar –con la inhabilitación de los derechos político-partidarios- a quienes se domicilian en un distrito en el cual la agrupación en cuestión no cuenta con personalidad jurídico política reconocida. Idéntica situación se presenta con relación a la previsión contenida en el artículo 39, en cuanto contempla la misma sanción para quien "acceptare o recibiere contribuciones [...] en violación a las previsiones que establece la ley". Se advirtió que suspender en el ejercicio de determinados derechos a quienes ni siquiera son titulares de ellos –en el caso, por no estar afiliados- carecería de sentido.

Con relación al referido informe previo que los partidos deben presentar diez días antes de los comicios, se puso de relieve\*15 que éste "tiene como principal objetivo propender al voto informado del elector" y que, por ello, no es admisible condicionar la publicación de tal información a una previa consideración técnica. Sobre tal premisa se impuso la directa publicación de toda la información.

Se estableció, también, que "la norma de mención alcanza a los partidos políticos de distrito que conforman una agrupación reconocida en el orden nacional, aun cuando los comicios tengan por único objeto la elección del presidente y vicepresidente de la Nación".

En este orden de ideas, se resolvió que los partidos que integran una alianza transitoria\*16 también deben cumplir con las previsiones de la ley 25.600. Se explicó, entre otras consideraciones, que "el partido integrante de una alianza no pierde su individualidad, sino que participa –asociado con otros- del proceso electoral postulando candidatos comunes".

\*14 Sentencia del 4 de marzo de 2004, dictada en la causa "Sánchez Morteo Susana T. s/apela resolución de fs. 25 en autos 'Partido Nacionalista Constitucional s/ley 25.600' Elección del 14 de septiembre de 2003" -Expte. 3772/03 C.N.E.- (Fallo N° 3295/04).-

\*15 En el Fallo C.N.E. 3230/03 (Causa "Larrechart Alejandro Carlos, apod. "Movimiento de Integración y Desarrollo" s/ recurso de apelación contra resolución de fs. 3812 en autos letra 'S', N° 2, Año 1971" -Expte. N° 3689/03 C.N.E.-).

\*16 Cf. Artículo 19 de la ley 23.298.

Por otra parte, se determinó el alcance temporal de la suspensión de aportes públicos\*17 para los casos de incumplimiento de las obligaciones que ella establece. Al respecto, se estableció que aquella sólo puede ser reconsiderada cuando el partido de cumplimiento con la obligación cuya inobservancia la motivó, sin perjuicio de que -a los efectos de propender al cumplimiento de las disposiciones aplicables- los señores jueces puedan extenderla. Ello siempre que no se trate, claro está, de la presentación extemporánea del informe que prevé el artículo 54 de la ley, puesto que - como se destacó en ese precedente- tal incumplimiento priva a los electores del conocimiento oportuno acerca del origen y destino de los fondos de campaña e impide, por tanto, hacer efectivo el objetivo esencial de dicha norma\*18 por lo que, en tal caso, la suspensión de los aportes que establece el artículo 64 sólo podrá ser reconsiderada en oportunidad de evaluarse el informe final que prevé el artículo 58, momento en el cual el magistrado deberá ponderar los elementos aportados en su conjunto.

La justicia electoral tuvo también oportunidad de pronunciarse en torno a los alcances de la ley 25.610, que le impuso plazos\*19 a las campañas electorales\*20 sesenta días para el caso de senadores y diputados y noventa días para comicios presidenciales\*21 y se rechazó el planteo de inconstitucionalidad de tal limitación -alegada sobre la base de una supuesta afectación a la libertad de expresión- explicando que uno de los objetivos de la norma es "poner en igualdad de oportunidades a quienes cuentan con pocos recursos y a aquellos que poseen grandes estructuras y medios destinados a la publicidad.\*22

\*17 Sanción prevista por el artículo 64 de la Ley 25.600.

\*18 Sentencia dictada el 4 de noviembre de 2003 en la causa "Deza, Osvaldo, apod. Partido Socialista Democrático s/apela resolución de fs. 3349/50 en autos Letra 'L', N° 2, Año 1971, caratulado 'Partido Socialista Democrático s/pedido de reconocimiento de personería jurídico política como partido de distrito' -Expte. 3715/03 CNE- (Fallo N° 3256/2003).-

\*19 Las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de sus disposiciones consisten en multa, pérdida de los aportes públicos e inhabilitación electoral (cf. artículo 128 del del Código Electoral Nacional).

\*20 Esta ley las define como las actividades para promover o desalentar la captación de sufragios. No se considera tal a las actividades académicas, debates, conferencias, presentaciones de planes y proyectos, realización de congresos y simposios (cf. artículo 64 bis, primer y segundo párrafos, del Código Electoral Nacional).

\*21 Cf. Artículo 64 bis, del tercer párrafo del Código Electoral Nacional Fallo N° 3181/03 (Causa "Fiscalía Federal N° 1 con competencia electoral s/formula denuncia por presunta violación del art. 29 bis de la ley 23.298" -Expte. N° 3596/02 CNE-).-

Gran parte del desafío que impone la aplicación de la ley 25.600, radica en involucrar a todos los actores necesarios para llevar adelante un proceso de control eficiente. En este sentido, el fuero electoral pretendió realizar una tarea de esclarecimiento organizando reuniones de información con actores de los medios masivos de comunicación, legisladores y apoderados de los partidos no sólo en la Capital Federal, sino también en el interior, aun cuando en la práctica sus efectos resultaron limitados.

La Ley 25.600 establece una serie de recaudos para facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos\*23 en tal sentido, la labor realizada por el órgano de control ha determinado que: en las elecciones presidenciales,\*24 de las (306) agrupaciones políticas que participaron 183 -59,8%- cumplieron con la apertura de la cuenta única que exige el artículo 2° de la ley y 123 -40,2%- no lo hicieron. Asimismo, cumplieron con la designación del responsable económico-financiero y del responsable político de campaña, que impone el artículo 7°, ciento noventa y una (191) -62,42%- agrupaciones, mientras que ciento quince (115) -37,58%- no lo hicieron.

Ciento cincuenta y un (151) -49,34%- partidos dieron cumplimiento a la apertura de las cuentas previstas en el artículo 8°.

En cuanto al informe previo que establece el artículo 54, tenemos que ochenta y ocho (88) -28,76%- de las 306 agrupaciones efectuaron su presentación. Aunque sólo veinticuatro (24) de ellas lo hicieron en tiempo oportuno -es decir 10 días antes de la celebración de los comicios-. A su vez, de los 88 informes presentados, 26 fueron observados por alguna razón -que puede ser por la extemporaneidad de la presentación o por deficiencias formales-.

Ciento ochenta y siete (187) agrupaciones fueron intimadas al cumplimiento de la norma de referencia y en treinta y cuatro (34) casos se comunicó al Ministerio del Interior el incumplimiento, a fin de que se suspendan los aportes públicos correspondientes, conforme lo dispone el artículo 64 de la ley.

\*23 Esta información estuvo disponible en el sitio Web de la Cámara Nacional Electoral, quien facilitó a los partidos su propia página para la difusión de los datos  
\*24 Celebradas del 27 de abril de 2003 y para la cual se encontraban habilitados 25.477.861 electores, se designaron un total de 133.494 autoridades de mesa, de conformidad con el artículo 72 del Código Electoral Nacional distribuidos en un total de 66.747 mesas electorales.

Con relación al informe final que establece el artículo 58, tenemos que noventa y dos (92) -30,07%- de las trescientos seis (306) agrupaciones que participaron en la elección presidencial efectuaron su presentación. Sólo veinticuatro (24) lo hicieron en tiempo oportuno -es decir, dentro de los 60 días después de los comicios-. A su vez, de los noventa y dos (92) informes presentados veinticinco (25) fueron observados por algún motivo.

Ciento setenta y cinco (175) agrupaciones fueron intimadas al cumplimiento de dicha presentación y en 23 casos se comunicó al Ministerio del Interior el incumplimiento.

En las elecciones legislativas, de las cuatrocientos cuarenta y siete (447), agrupaciones políticas que participaron, doscientos treinta y seis (236) -52,8%- cumplieron con la apertura de la cuenta única que exige el artículo 2° y 211 -47,2%- no lo hicieron.

Trescientas (300) -67,11%- agrupaciones cumplieron con la designación del responsable económico-financiero y del responsable político de campaña, que impone el artículo 7 de dicha ley, mientras que 147 -32,89%- no lo hicieron.

Doscientos ocho (208) -46,53%- partidos dieron cumplimiento a la apertura de las cuentas previstas en el artículo 8 de la ley 25.600 y no lo hicieron 239 -53,47%-.

En cuanto al informe previo que establece el artículo 54, tenemos -entonces- que: 177 -39,59%- efectuaron su presentación. Sólo 45 de ellas lo hicieron en tiempo oportuno. A su vez, de los 177 informes presentados, 26 fueron observados.

Doscientos veinticinco agrupaciones fueron intimadas al cumplimiento de dicha presentación y en 18 casos se comunicó al Ministerio del Interior el incumplimiento, a fin de que se suspendan los aportes públicos correspondientes.

Con relación al informe final, que establece el artículo 58, 356 -79,64%- agrupaciones efectuaron su presentación.

La justicia electoral requirió -como parte del proceso de auditoría- informes a terceros sobre los servicios prestados y facturados a los partidos políticos. Entre éstos, se incluyó a proveedores, prestadores de servicios y medios de comunicación. Cabe señalar el rol superlativo que esta labor a significado a partir del entrecruzamiento de la información proporcionada por terceros y la aportada por las agrupaciones políticas.

De este modo, surgieron diferencias consistentes en la falta de declaración de la participación de agencias de publicidad; canales de televisión (abierta y por cable); publicidad en la vía pública; diarios; revistas, y aportantes. Tampoco informaron acerca de intermediarios para la contratación de servicios; montos facturados; notas de crédito; tarifas diferenciadas; descuentos varios, y donaciones o aportes en especies; se observaron diferencias en las respuestas sobre agencias o intermediarios que declararon no participar y figuraban como contratantes de publicidad y facturaciones menores a las declaradas por los medios; la información suministrada por terceros permitió detectar, en principio, inconsistencias que superan los \$ 15.000. 000.

Con respecto a los expedientes sujetos a auditoria de los recursos y gastos de campaña electoral, es dable mencionar que en esta primera experiencia de aplicación de la ley, el Cuerpo de Auditores-Contadores ha recibido 1600 causas\*25, de las cuales 565 se encuentran en estudio, y se ha pronunciado en 1.035 dictámenes, de los cuales 320 han sido favorables, y 108 desfavorables. Seiscientos cuarenta y seis (646) han resultado observados, mientras que 61 expedientes fueron devueltos; los cuales cuando registren la modalidad de forma serán nuevamente objeto de estudio.

La Cámara Nacional Electoral reconoció la posibilidad de los ciudadanos de presentar observaciones a las rendiciones de cuentas de los partidos, aclarando que tales presentaciones tendrán como único objeto "el poner en conocimiento del señor juez interviniente los hechos que a juicio del presentante deben ser investigados, sin que los impugnantes tengan otra participación en la sustanciación del proceso".\*26

Al mes de abril de 2005, de los 636 partidos políticos reconocidos, 305 -47,95%- se encuentran suspendidos en la percepción de los aportes públicos, de los cuales siete -2,30%- tienen personalidad jurídica reconocida en el orden nacional y 298 -97,70%- son partidos de distrito.

\*25 Este universo incluye también supuestos en los que se aplica la Ley 23.298, en atención a la fecha del ejercicio a considerar.

\*26 Fallo 3339/2004 - Expte. N° 3841/04 C.N.E. - Causa: "Novello, Víctor s/apela resolución de fs. 138/138 vta. en autos Partido Unión Cívica Radical s/Ley 25.600 -Elección del 14 de septiembre de 2003" Distrito Buenos Aires

En la actualidad, la dinámica de los sistemas políticos exige la necesidad de adecuar las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos a los constantes cambios que se producen, ya que en ello está en juego la búsqueda por construir regímenes democráticos cualitativamente superiores. En Argentina, la sanción de las leyes 25.600 y 25.610 representó un importante avance a favor del control del financiamiento de la actividad partidaria y de las campañas electorales, aunque no debe dejar de admitirse que el sistema es perfectible.

La sucesiva aplicación de la ley, indudablemente, irá afinando las herramientas y mecanismos previstos, sin perjuicio de lo cual aún habría que realizar algunos ajustes a las reglas aplicables para facilitar el control del cumplimiento de los parámetros legales y garantizar la transparencia y el acceso a la información.

Este trabajo es solo una síntesis, puesto que de lo que se trata fundamentalmente, es de dar una idea de la magnitud de las tareas y de los desafíos que debe afrontar la Justicia Electoral en este aspecto.

## PANEL 3

### "EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"

Moderador

**Sr. Ricardo Valverde**

Oficial de Programas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).

Expositores

**Sr. Marcelo Belmar**

Tesorero Partido por la Democracia

**Sra. Soledad Concha**

Tesorera Partido Comunista

**Sr. Hugo Bugueño**

Representante Partido Renovación Nacional y Encargado Área Municipal y Regional. Instituto Libertad

**Marcelo Belmar**

Tesorero Partido por la Democracia (PPD)

Muy buenas tardes.

La presentación de hoy empezará con la imagen de un constructor, que más bien puede parecer un destructor por su labor primera de desmantelamiento. Esta contradicción es parte de la edificación que, en mi consideración, es el financiamiento de la política, dada nuestra experiencia reciente con el nuevo marco regulatorio.

Muchos estudios alrededor del mundo nos muestran que finalmente los modelos se tienden a adecuar a las culturas y, por lo tanto, hay tantos modelos como culturas frente a cómo enfrentar la relación entre el dinero y la política. A pesar de que extrapolar y generalizar esto completamente sería un mal paso, uno sí encuentra constantes. Basta mirar a nuestra propia legislación, al menos la que estaba en la inspiración de los legisladores y otros elementos, como la discusión de los Partidos y de otros debates que hemos tenido, para darse cuenta que la equidad, la participación y la transparencia son probablemente una constante, la cual es independiente del modelo y de la antigüedad y experticia del país para abordar esta relación. A partir de estos tres principios estableceré algunas especulaciones;

- 1- La equidad supone mismas reglas para todos y un cierto límite, que es lo que estableció la legislación nuestra con el fin de que el gasto no desequilibrara los resultados, y por lo tanto, se mira a la equidad como un elemento contenedor de ese equilibrio.
- 2- La participación significa que todos los que concursan están en igualdad, todos los Partidos y los candidatos pueden recibir reembolso y asignaciones de financiamiento público, independiente de su origen como organización política, por lo tanto, cada voto vale lo mismo. De esta manera el dinero no se transforma en un impedimento para participar.
- 3- Respecto de la transparencia podemos decir que hay un derecho de toda la sociedad de conocer la actividad política y la relación entre dinero y política. En este sentido estamos entrando recién a un túnel en donde se están develando ciertas luces y el cual apenas empezamos a conocer.

A partir de estos tres principios y haciendo una analogía con la "construcción", yo diría que el edificio que conforma estos principios, considerando que ya empezó a construirse, con reglas, normas, actores, reembolsos, y que los cimientos ya están establecidos, va a terminarse de construir y quizás luego podamos habitarlo completamente y de una buena manera, salvo que se viniera algún remezón institucional o se develara que la calidad de los materiales ha sido inapropiada, o bien que ha habido falta de fiscalización.

Otra analogía es entre la Dirección de Obras y el Servicio Electoral. Aquí, la Dirección de Obras, que valida como se está ejecutando una obra desde un municipio hacia un privado o Institución cumple un rol. En este sentido, encuentro que el SERVEL ha cumplido su rol. Nos consta, sobre todo a los que nos relacionamos con ellos, la dedicación, la vocación y la atención durante los meses que vivimos en el proceso electoral y los que aún vivimos. Creo entonces que la Dirección de Obras lo ha hecho bien, probablemente podríamos hacer otro seminario para ver cómo entre todos ayudamos a proponer mecanismos, procedimientos y etapas que hagan que la relación entre los partidos y SERVEL sea más fructífera.

A pesar de lo anterior, creo que en este edificio que decidimos construir, la inspección técnica no existe, por lo que el riesgo de que este edificio colapse o empiece a filtrar es alto. Es probable que en un futuro inmediato no lo veamos, pero a largo plazo éste es un asunto que nos debe preocupar.

Como decía, a mi juicio, no hay fiscalización sino que sólo contamos con algunos límites que se han establecido y que implicaron que hubiese cierto autocontrol de los partidos, los actores y los proveedores para cumplir este marco regulatorio. Probablemente hasta estábamos asustados con las "penas del infierno" que podrían caer, cosa que probablemente dio resultado. Sin embargo, una vez pasada esta valla, al ver que no hay sanciones y la sociedad, al percibir que de igual manera hubo descompensaciones en el gasto del dinero y que aún existe falta de transparencia, lo más probable es que el camino del ocultamiento se empiece a abrir, es decir, que lo negro en Chile presente una banda no menor en la actividad política. Eso, a mi juicio, conspira para el futuro en la credibilidad del sistema político, de los Partidos, de los candidatos, de las normas, cosa que la sociedad lo puede cobrar en un futuro cercano. Siguiendo lo anterior, si no hay fiscalización, si no hay antes que velen para que las reglas se cumplan, lo más probable es que los principios en los cuales están ancladas las normas que nos regulan

en este ámbito, como la equidad y la transparencia, vayan a desaparecer. Por lo tanto el dinero podría tener un peso mayor que el que tenía antes, incluso, de que existieran normas que lo regularan.

Planteo que debe haber una Superintendencia, ya que al SERVEL no puede sobrecargarse de tener no sólo las atribuciones, sino además las responsabilidades de organizar una elección, lo cual es un trabajo titánico, además de tener que ser la contraparte y revisor del cumplimiento de las normas contables. Es por esto que insisto en que debe haber un ente distinto, que vele de otra manera durante la campaña y con procedimientos más flexibles, más transparentes y exigentes que hagan que la gente vea que estas reglas no sólo sirven para financiar a los partidos, sino que también vea que cumple su rol de contener la excesiva influencia del dinero en las campañas, lo cual genera y ha generado una descompensación y un desincentivo a participar en política.

Probablemente, más de alguno de los que están acá, participó en innumerables discusiones respecto a qué se financiaba, y hubo un instante en que se decidió que la elección Presidencial sería eximida del financiamiento público. Respecto a esto, no soy yo el encargado de preguntarles a los legisladores el porqué de esta decisión, pero la verdad es que considero que es una gran inequidad. No existe distinción, respecto de la voluntad de representar, que puede tener un candidato a Concejal, a Alcalde, un Parlamentario y un Presidente, que lleve a que sólo en unos casos haya financiamiento público para representar esas ideas de País o de localidades y que en otros no.

Para qué imaginar si el que quiere ser candidato a Presidente es un líder independiente que no está anclado a una organización política-partidaria. Para él simplemente no hay posibilidad alguna de existir como candidato, ya que no tiene siquiera soporte institucional, lo cual es otro elemento claro de desigualdad. Es por esto que creo que la discusión actual tiene que concluir sobre la necesidad de dar financiamiento a las candidaturas Presidenciales.

En cuanto a los partidos, debemos tener claro que la política es una actividad permanente, probablemente varios de los que están acá han destinado varios años a la actividad política en distintos roles. Las organizaciones políticas son comunidades, por lo que requieren relaciones claras, reguladas y establecidas en toda su existencia, no sólo en momentos puntuales.

Volviendo a la analogía, si estamos dentro del edificio, y si el reglamento de dicho edificio sólo regulara las normas para realizar fiestas y determinados eventos, quedando así, el resto del año los vecinos desreglados en su convivencia, lo más probable sería que la vida en ese edificio fuera caótica.

Mi impresión es que, si bien lo que hemos avanzado en regulación con la legislación vigente en financiamiento y en transparencia es importante, no debiéramos retroceder.

En lo particular tenía aprehensiones con los aportes reservados, lo que creo fue una modalidad que funcionó, al igual que el resto de las modalidades que creo también funcionaron, cosa que deberán analizar los expertos y observantes más objetivos con el fin de poder visualizar cual fue la coherencia completa de ese marco regulatorio, en el caso de los ingresos con los resultados, pero a mi entender se cumplieron los objetivos generales.

Después de este diciembre vamos a tener tres años sin elecciones. Es aquí cuando uno se pregunta: ¿qué pasa con los partidos?, ya que creo que el sistema que regula el financiamiento de las campañas se olvida que los partidos y la actividad política es permanente, una comunidad de intereses en la cual, incluso la disputa de ideas y su solidificación requieren del apoyo del Estado, así como éste lo hace con otros poderes de la sociedad que también están preocupados de la cosa pública.

Para tener una política de calidad no sólo basta un sistema, por más perfecto que sea, de financiamiento de las campañas políticas. Para que la política, la transparencia, la equidad y la participación sean principios que se apliquen a la vida política, se debe financiar a la política como actividad. Probablemente, lo que ha prevalecido en el legislador al establecer sólo financiamiento y reglas para las campañas, es la valoración del individuo, del éxito, del riesgo, de la competencia y de las ideas, cosa que yo comparto, sin embargo, ha dejado de lado a aquellas organizaciones que son muchas veces los soportes de dichas ideas. Por lo tanto, si los partidos quedan sueltos a su propio destino en este ámbito de la relación del dinero y la política, y se concentra todo el esfuerzo de la sociedad y el Estado en las campañas, lo más probable es que, la precarización de las organizaciones políticas se acreciente.

El surgimiento de partidos flash, que no son más que un destello, se va a acrecentar, y probablemente ese egocentrismo chileno que tenemos, de decir que gozamos de instituciones sólidas y de partidos de gran tradición, comience a ser algo ya del pasado, ya que la sociedad y el Estado, a través de sus mecanismos, lo único que está reconociendo es el éxito, la competencia, la habilidad y el liderazgo, cuestiones importantes en política hoy, pero deja de lado las instituciones por muy precarias que éstas sean en el debate nacional. Es por esto que creo que un marco regulatorio para la política que no considere los partidos es cojo, dejándonos un edificio de las mismas características. Dicho edificio puede parecer construido, tener habitantes, los servicios básicos, tener incluso, una regla perfecta que regule ciertos ámbitos de la convivencia, pero, si por otro lado se tienen otros departamentos sin vidrios ni electricidad, ocurrirá que la convivencia en dicha comunidad-edificio será ciega, acrecentándose la posibilidad de que la influencia del dinero y el mal accionar de la política empiece a crecer.

No quise abordar más nuestra propia experiencia, cosa que creo Hugo abordará más precisamente, sino que quise destacar tres necesidades que son hermanas;

- Primero: un organismo que fiscalice, ya que esto da más garantías y más convicción, sobre todo para que la Sociedad vea que el Estado está cumpliendo un rol más allá de dictar un cuerpo legal.
- Segundo: que haya financiamiento para todas las elecciones, con las mismas o más exigencias de las que hoy día hay.
- En tercer lugar: que, de no haber un marco de financiamiento que regule los Partidos como se regulan las campañas, lo que creo que se va a producir es que se van a terminar potenciando a las candidaturas en la política y no las organizaciones políticas en la política.

Un equilibrio de los tres puntos que acabo de tocar, creo, fortalecería fuertemente nuestro sistema.

Muchas gracias.

**Soledad Concha**

Tesorera Partido Comunista

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA, LÍMITE Y GASTO ELECTORAL.**

La Ley 19.884, constituye a nuestro juicio, un intento para disminuir en nuestro país los graves efectos prácticos que produce el poder económico y financiero en materia de igualdad de oportunidades de los candidatos y partidos en un proceso eleccionario; de su incidencia distorsionadora en la competencia política, que debería ser por su esencia democrática y pretende finalmente, evitar la corrupción del dinero que se da en las batallas electorales.

Con la Ley 19.884, se ha pretendido poner límite al gasto electoral, crear un techo a la inversión de candidatos y partidos, un marco legal que buscó terminar con las campañas millonarias y multimillonarias.

Pretendió limitar el gasto electoral, y a nuestro juicio, salir al paso a la falta de igualdad de oportunidades que se produce entre los candidatos, donde aquellos que cuentan con mayores recursos tienen las mayores oportunidades de resultar electos, el peso del poder económico se hace sentir, para instalar representantes propios en el poder Legislativo o Municipal, que evidentemente representen los intereses de las transnacionales y grandes grupos económicos, vulnerándose así el principio básico constitucional de " igualdad ante la ley ".

En efecto, este cuerpo legal perseguía dar transparencia a los dineros de la contienda, obligando a candidatos y partidos a informar el origen de los fondos destinados a este fin y llevar una contabilidad pública que sería chequeada y fiscalizada por el Servicio Electoral.

Pensamos que los propósitos de esta ley, se han conseguido en un grado muy menor y está lejos de lo necesario, y ello por las siguientes razones: La Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, se aplica dentro de un sistema electoral binominal que consagra la existencia de dos bloques de poder, las normas y contenidos de esta ley fortalece y facilita su existencia, discriminando gravemente a aquellos partidos que levantan una alternativa a él.

Para los empresarios, las donaciones son inversiones con un claro interés de generar una relación de influencia poniendo dinero.

Hay un antiguo dicho: "el que pone la plata, pone la música". En este caso, la música, es legislación a la medida, medidas fiscalizadoras especiales en los municipios, decretos o resoluciones administrativas especiales. Sin embargo, las organizaciones sociales, como sindicatos, juntas de vecinos y otras no pueden hacer donaciones. Aún cuándo sus acuerdos sean adoptados democráticamente.

Las cifras entregadas a la Concertación y a la Alianza por Chile, por los votos por ellos obtenidos constata que no se logra la intención de igualdad de oportunidades y de competencia democrática, lo anterior no es posible alcanzarlo cuando existen tan grandes y significativas desigualdades en los recursos asignados por el estado a los partidos que participan en la contienda electoral. El tema de fondo es que no hubo ni habrá igual información para que los ciudadanos, determinen con pleno conocimiento respecto de quienes los representarían en el poder municipal o legislativo.

Por otra parte, el control en el gasto electoral y el propósito de limitarlo, evitando las inversiones millonarias, tampoco se ha conseguido y para ello basta recordar la última campaña electoral de alcaldes y concejales y comprobar que los dos bloques políticos que administran el modelo, efectuaron costosas inversiones en sus candidatos.

La ley consagró los límites para el gasto electoral, estableció las multas y las sanciones para las transgresiones a dichos límites, pero no creó los mecanismos de fiscalización que permitieran detectar a través del país los excesos ilegales del gasto electoral, especialmente una dotación de personal suficiente que posibilitara hacer efectivo ese control.

Por lo demás, atendida la naturaleza múltiple, variada y compleja de la propaganda y publicidad electoral, resulta casi una utopía la implementación de una fiscalización adecuada al respecto. Hay que considerar que resulta casi imposible establecer cuantos afiches, cuantas palomitas, cuantos lienzos, cuantas gigantografías, cuantos banderines, confeccionó, instaló y repuso un candidato.

○ saber, por ejemplo, cuantos avisos en radio, diarios y revistas nacionales, regionales y comunales contrató y pagó. ○ cuantos camiones, buses, camionetas y otros vehículos fueron usados. ○ las poleras, las chapitas, los gorros, los lápices, los calendarios, y demás artículos publicitarios que contenían el nombre del candidato. Y más complejo e imposible resulta aún determinar los honorarios cancelados a cantantes, humoristas, vedettes.

A la luz del reciente proceso electoral, queda demostrado y de manifiesto que no fue posible la fiscalización.

En definitiva se fortalece el marco legal, del antidemocrático sistema binominal, donde partidos como el Comunista, que levantamos propuestas de construcción de alternativa al sistema Neoliberal se nos excluye, junto a otras fuerzas, de estar en el parlamento.

Este sistema Binominal, encuentra amparo en la Constitución de 1980, obra de la dictadura, y aparece en contradicción con el texto de la misma Carta Fundamental y en especial respecto de los siguientes artículos de dicho cuerpo legal.

- Del artículo 2, que postula que en Chile habrá un sistema electoral público, que una ley orgánica constitucional regulará su organización y funcionamiento, la cual “garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de sus candidaturas como en su participación en los señalados procesos.”
- Del artículo 19 N 2, a cuyo tenor la Constitución asegura a todas las personas: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados”
- Del artículo 19 N 15, donde la Constitución Política garantiza el pluralismo político”.

Como podemos advertir, un sistema electoral binominal que sólo permite la expresión de los que administran el modelo y excluye a las minorías, con lo cual se opone abiertamente a la garantía constitucional de plena igualdad en los procesos electorarios, al principio de igualdad ante la ley y del pluralismo político.

Pero este sistema electoral imperante en Chile no sólo discrimina a las minorías, sino también a los dirigentes sindicales o poblacionales, los que no pueden ser candidatos a diputado o senador, sin embargo, los dirigentes de entidades empresariales, no tienen prohibición ninguna.

Nos parece increíble que después de 15 años de terminada la Dictadura Militar, aún se encuentre vigente este sistema electoral binominal, excluyente y que también se encuentre en vigor la discriminación constitucional respecto de dirigentes sindicales y vecinales.

Nuestro partido fue fundado por Luis Emilio Recabarren en los inicios del siglo XX y desde entonces se encuentra profundamente comprometido con las luchas de los trabajadores, y el desarrollo del país, ha tenido participación en tres gobiernos y mantuvo hasta el Golpe de Estado, una importante representación en el Parlamento.

La dictadura asesinó e hizo desaparecer a cientos de nuestros militantes, cada uno de nuestros compañeros, tanto dentro como fuera del país, se empeñó por terminar con la tiranía y recuperar la democracia para nuestro pueblo.

Han militado y militan en sus filas, destacadas figuras de la literatura, la música, la pintura, premios nacionales de literatura, de pintura, de teatro y de música. Por mencionar algunos, Volodia Teitelboin, José Balmes, Fernando García, Mares González y el premio Nobel otorgado a nuestro poeta Pablo Neruda. Son sólo algunos de nuestros comunistas destacados.

Decimos lo anterior para enfatizar que somos un partido con una noble trayectoria de lucha y democracia y que no existe justificación alguna, para discriminarnos y segregarnos a nosotros y a otros que creemos que no sólo es posible, si no que además necesario, levantar una alternativa a un sistema que excluye margina y discrimina, con una distribución de los ingresos que sólo hace mas ricos a los ricos.

Nos hemos ganado el legítimo derecho, a ser alternativa de gobierno, a tener representación parlamentaria, tal como lo fue durante tres períodos parlamentarios nuestra querida Gladys Marín, quien fue la primera en impulsar el cambio de la Constitución para terminar con este injusto y antidemocrático sistema binominal.

Se hace necesario que se realice una gran reivindicación de la política, como una actividad de servicio público, donde la política es una propuesta de sociedad, son proyectos de cómo uno ve la vida y el mundo y por tanto, una actividad voluntaria, de convicción que tiene un profundo sentido filosófico, político e histórico, cuyo financiamiento debe partir de la gente que respalda las ideas y propuestas de un partido.

La actividad política no puede ser un negocio, no tiene que ser una carrera, es un servicio público.

### **Hugo Bugueño Pino**

Representante Partido Renovación Nacional y Encargado Área Municipal y Regional del Instituto Libertad

### **"COMENTARIOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GASTO ELECTORAL"**

Antes de empezar, quisiera decirles que intentaré plantear esta exposición desde la experiencia que nos ha dejado la aplicación de la ley en la pasada elección municipal.

En primer término, quisiera señalar que la puesta en práctica de la norma, a mi parecer, se hizo en el peor momento, esto es en una elección con más de 5.000 candidatos, por lo tanto 5.000 problemas diferentes, pero también visto desde el vaso medio lleno, esto fue positivo ya que tuvimos muy buenas y variadas experiencias. A partir de ellas, hemos tratado de sintetizar algunas cuestiones que a nosotros nos parecen interesantes de modificar.

Como cuestión previa, quisiera examinar las razones que se tuvo para dictar esta ley, en un contexto que todos recordamos y que se dio a partir de una serie de hechos de corrupción en que se vieron involucrados distintos actores políticos e incluso autoridades de gobierno, lo que dio origen a lo que finalmente se llamó una agenda de probidad, uno de cuyos productos son dos leyes vinculadas al financiamiento de la actividad política tanto a nivel de partidos políticos como de la regulación del gasto electoral.

En realidad el proyecto de ley no resuelve por completo los problemas que presenta el gasto electoral, especialmente en cuanto a la aplicación práctica de ciertos contenidos, así como al efectivo cumplimiento de los objetivos que se planteó, razón por la cual creemos que es necesario perfeccionarlo.

En cuanto al gasto electoral propiamente tal, en el mensaje presidencial que acompaña el proyecto de ley ingresado a tramitación en el congreso, se efectúan una serie de declaraciones que se utilizan para justificar la iniciativa, dos de las cuales creo pertinente resaltar:

1. Una frase dice que la institucionalidad política puede verse seriamente deteriorada por la influencia muchas veces desmedida del dinero, cuestión que ya nadie discute, pero que sin embargo no se refiere al uso del poder de quienes ejercen cargos públicos, cuestión que también puede transformarse en una seria amenaza a la institucionalidad democrática, ya que quienes gozan de una posición privilegiada, pueden caer en la tentación de mantener esa condición, haciendo uso de la posición ventajosa que le ofrece el cargo, por lo tanto, pienso que cuando se establecen límites al gasto electoral, tiene también se debe fijar límites a la intervención electoral. Una cuestión es que todos tengan la oportunidad de presentar de manera igualitaria sus propuestas y una cosa distinta es pretender influir sobre la intención de voto de la gente, ya sea por la promoción o por la entrega de dádivas, cosa que también queda expresado en el mensaje presidencial cuando señala que aquellas formas de cohecho consistente en el pago de cierta cantidad de dinero una vez emitido el sufragio, ha sido reemplazada por otras en lo que se paga aparece disfrazado de asistencialidad.
2. Los objetivos de la ley del gasto electoral, también planteados en el mensaje, eran contribuir a un desarrollo democrático más intenso y profundo, fortaleciendo aquellas formas de expresión más propias de una democracia representativa y plural como son los partidos políticos y en particular, establecer normas sobre los dineros privados en la actividad política con el fin de impedir una influencia inadecuada sobre actividades de los partidos.  
Quiero insistir en el hecho que no sólo es el tema del dinero sino que también la presión respecto de los electores, la que se está tratando de evitar, razón por la cual. A mi entender, resulta imprescindible corregir esa falencia en la ley.

En cuanto a modificaciones que me atrevo a proponer a partir de la experiencia en la aplicación de la ley, puedo señalar las siguientes:

1. **Financiamiento Público:** En este sentido, es necesario transparentar definitivamente la decisión de financiar la actividad política, que ello se haga efectivo, utilizando un criterio establecido en la ley, es decir 0,03UF por voto obtenido, independientemente si el candidato se endeudó o no, pero no puede ser que sean los proveedores privados quienes soporten el costo financiero de una campaña, hasta ya casi seis meses de finalizada ésta, con ello, lo único que

se logra, es incentivar mecanismos irregulares para el financiamiento, además que desincentiva o encarece la actividad, ya que para las próximas elecciones, los proveedores cargarán el costo financiero a los servicios que prestan o simplemente, los candidatos pequeños no tendrán crédito de los proveedores, con lo que se estará institucionalizando la desigualdad entre los candidatos. No se pretende que deje de existir el control del gasto, sólo que se haga efectivo el financiamiento público.

2. **Valorización del trabajo voluntario:** Para la rendición de gastos, tuvimos que valorizar el trabajo voluntario. Todos hicimos esfuerzos en ese sentido, pero la política de por sí, es una actividad voluntaria, es muy poca la gente que vive, o por lo menos así esperamos, de la política. La gran masa de partidarios es voluntaria y por ende, nos parece excesivo pretender valorizar el trabajo voluntario y más aún, incorporar dentro de esa valorización a las personas más cercanas al candidato. Lo mínimo que uno pudiera esperar es que se entregaran a trabajar gratuitamente e interesadamente en que su pariente salga electo. Me parece que lo menos que se puede hacer es no considerar para este efecto, el trabajo de la familia y de un grupo cercano de colaboradores.
3. **Control de gasto electoral de las elecciones primarias:** Hay un tema que se está dando en nuestro país y que tiene que ver con cómo elegimos a los candidatos. La verdad es que las primarias es una pre-elección en la cual ya se empiezan a difundir candidatos y se empiezan a promover, empezándose a pagar y a poner propaganda electoral. Sin dudar de la validez de este tipo de selección de candidatos, que hoy no se encuentra regulada y debiera hacerse, especialmente en lo referido a la publicidad ya que sin lugar a dudas, la difusión de esos candidatos especialmente del que resulte ganador en la selección, es propaganda electoral para la elección propiamente tal y ella debe ser en cuanto al financiamiento y a los límites. De lo contrario, estaremos haciendo propaganda electoral dos veces, una dentro de un período que esta regulado y normado por ley y en otro, en que estamos burlando la ley, simple y llanamente.

4. Respecto del **límite de los gastos del partido**, la verdad es que en esta campaña pudimos observar, sabiendo todos que los partidos tienen como límite un tercio de la suma total de los candidatos que presentan a nivel nacional, que una parte de esos recursos fueron usados para hacer la propaganda institucional pero también, muchos dirigieron parte importante de esos recursos para apoyar, bajo la figura de propaganda del partido, ciertas candidaturas específicas, cosa que bastaba darse vuelta por algunas comunas de Santiago para ver cómo no se estaba vulnerando el límite del gasto del candidato, sino que eran los partidos que estaban canalizando recursos a través de su propio gasto electoral para fortalecer ciertas campañas. Me parece que eso debe limitarse y regularse, porque si no, estamos vulnerando el espíritu de la ley y la competencia.
  
5. Respecto del **administrador electoral y el administrador electoral general**, en nuestra experiencia nos ha ocurrido que los candidatos se desentendieron del administrador electoral y el pobre administrador electoral, hoy día está sufriendo las penas del infierno producto de que no le firmaron la rendición o no le entregaron la documentación respectiva. Y nos parece que el candidato debe recibir alguna sanción o debe estar incorporado dentro de las responsabilidades del candidato que se entregue oportunamente la rendición de gastos. No puede quedar impune un candidato que se desentiende, sobre todo en una elección municipal en que la cantidad de candidatos que hay es mucha y donde muchos siquiera se molestan en aparecerse nuevamente por el partido o por la sede. Si uno asume la responsabilidad de ser candidato está bien que se separe de la administración de los recursos pero por Dios, que asuma la responsabilidad si eso se hace o no se hace. También pensamos que a nosotros nos afectó el hecho que el administrador general fuera el tesorero general del partido y que a su vez, el administrador general no pudiera participar en la elección. Tuvimos que cambiar al tesorero general sólo porque nuestro tesorero general era candidato a concejal. Creemos que debe existir la figura del administrador electoral general, pero no radicado en el tesorero general, y que el partido en el momento en que proceda a inscribir las candidaturas, inscriba a quien va a ser el administrador general independientemente del cargo que él ocupe dentro del partido.

6. La verdad es que cuando nosotros empezábamos a revisar los **límites de gasto electoral base**, en función de los inscritos en los registros electorales, nos encontramos con cifras bastantes dispares y algunas en las cuales no se podía hacer mucha campaña. Pensamos que es necesario establecer una base mínima de límite para las campañas en localidades que tengan menos de diez mil inscritos. El número podría revisarse, pero de verdad que hacer campaña con doscientos mil pesos, por muy concejal que sea, de un pueblito muy pequeño es falso, no resiste ningún análisis.
  
7. De la **interpretación de la norma**, la verdad es que nuestra experiencia ha sido azarosa con el Servicio Electoral. Y ha sido azarosa porque empezamos con una forma y después se ha ido poniendo más estricto, más riguroso y hoy día la verdad es que tenemos muchos candidatos que todavía están esperando que se resuelvan sus casos. Nosotros entendemos que éste es un proceso en el cual se ha ido aprendiendo, pero creemos que las reglas que se dieron en su momento, debieron haberse mantenido y no haberse ido modificando o rigidizando la interpretación. Efectivamente como se dijo, hay candidatos que mandaron de reembolso, montos superiores con facturas que superan esos montos. Motivo por el cual no se les está devolviendo ni un peso respecto de esa factura. Nosotros creemos que ahí hay que buscar salida que permita, por último, porque finalmente el candidato va a seguir siendo el deudor, que se pague la proporción hasta donde le alcance, pero no se cierre la cifra ya que va a ser muy difícil que el candidato pueda calcular con extrema certeza cuantos votos va a sacar para pedir que le emitan la factura por ese monto.
  
8. Para terminar, y respecto de las **otras formas de incidir sobre la visión del electorado**, creemos que junto con perfeccionar la ley de gasto electoral, se debe expresar con mucha mayor claridad el tema del intervencionismo electoral, no sólo del gobierno, sino de todos aquellos que estén en el poder o de todos los incumbentes. Porque resulta claro que la elección pasada se lograron muchas obras municipales y había muchos pendones con la foto de muchos alcaldes. Creemos que ese intervencionismo, como el intervencionismo de las autoridades de gobierno, hay que evitarlo y penarlo.

Muchas gracias

## ANEXO

## PROGRAMA DEL SEMINARIO

# EVALUACIÓN DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY SOBRE TRANSPARENCIA, CONTROL Y LÍMITE AL GASTO ELECTORAL

**Organizado por:**

IIDH / CAPEL  
Corporación PARTICIPA  
Servicio Electoral

**Co auspicio:**

Tribunal Calificador de Elecciones  
Universidad de Chile  
Universidad Diego Portales

**Con el apoyo de:**

USAID  
OXFAM



CORPORACION  
PARTICIPA

**JUSTIFICACIÓN**

En las pasadas elecciones municipales de octubre de 2004 se puso en ejecución, por vez primera, Ley No 19.884 "Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral", normativa tendiente a regular el gasto electoral en el que incurren candidatos y partidos políticos en Chile en períodos electorales.

Esta ley estipula límites al gasto de los partidos políticos y de los candidatos, asigna al Servicio Electoral una nueva responsabilidad vinculada al control del cumplimiento de esos límites, regula las donaciones que se realicen a las diferentes candidaturas ofertadas, y por último, también establece el aporte del Estado al financiamiento de las candidaturas.

Una vez transcurridos cinco meses desde las elecciones y cuando el Servicio Electoral ya tiene los resultados respecto de los gastos declarados por los distintos candidatos en competencia, es de toda relevancia analizar el desempeño de esta ley; más aún si volverá a ser aplicada en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre.

Por medio de esta iniciativa pretendemos aportar a la consolidación democrática de Chile, uniendo esfuerzos para discutir sobre la mejor legislación que puede adoptarse en esta materia, considerando que es un tema de gran complejidad técnica y que requiere de un esfuerzo adicional para poder superar los déficit que se han podido comprobar.

**OBJETIVOS**

- Analizar desde la perspectiva del gobierno, del Servicio Electoral, del sector académico, de la sociedad civil y de la experiencia comparada, la implementación de la ley en el marco de las elecciones municipales que se desarrollaron en octubre del 2004.
- Discutir y proponer, en el marco del diagnóstico realizado, los aspectos de la legislación actual que requieren ser complementados con el fin de mejorar su funcionamiento y asegurar elecciones con un gasto electoral cada vez más transparente y equitativo para los distintos actores políticos.

## METODOLOGÍA

Se realizará un taller de un día de trabajo, el viernes 15 de abril.  
Se realizará 1 exposición y 3 paneles:

**Exposición:** "Aplicación de una nueva ley de Control del Gasto Electoral. La Experiencia Argentina" (Dr. Santiago Corchera, CNE/Argentina)

### Paneles:

1. "El gasto electoral en las últimas elecciones municipales"
2. "El financiamiento de las campañas electorales desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la Sociedad Civil"
3. "El financiamiento electoral desde la perspectiva los partidos políticos"

Cada panel contará con 3 o más expositores, según el tema tratado. Además se otorgará un espacio de 15 minutos para preguntas del público. El seminario se realizará con una asistencia aproximada de 25 a 30 personas del sector académico, partidos políticos y gobierno, además de medios de comunicación.

**Fecha:** Viernes 15 de abril

**Lugar:** Salón CORFO, Moneda 921, piso 2  
Teléfonos (56-2) 6318213 y 6318216

**Horario:** 09:00-12:30 hrs.  
15:00-17:30 hrs.

## VIERNES 15 DE ABRIL 2005

Recepción

Representante de IIDH/CAPEL: Sr. Ricardo Valverde  
Corporación PARTICIPA: Sra. Andrea Sanhueza  
Representante del Servicio Electoral: Sr. Juan Ignacio García  
Tribunal Calificador de Elecciones: Sr. José Luis Pérez

### Panel 1: "El Gasto Electoral en las Últimas Elecciones Municipales"

*Servicio Electoral entrega y analiza las cuentas de los candidatos y partidos políticos. Corporación PARTICIPA y Tiempo 2000 explican las expectativas que tenían sobre la nueva ley y posteriormente entregan los resultados de sus estudios*

Moderadora: María de los Ángeles Fernández, Dep.  
Ciencias Políticas, Universidad Diego Portales  
Expositor 1: Máximo Lardies, Jefe de la Unidad Control Gasto Electoral, Servicio Electoral  
Expositor 2: Pedro Mujica Corporación Participa  
Expositor 3: Jorge Navarrete, Tiempo 2000

Preguntas

Café

### Panel 2: "El financiamiento de las campañas electorales desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la Sociedad Civil"

*Análisis sobre el financiamiento electoral y límite al gasto en las campañas políticas desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la sociedad civil.*

Moderador: María Eugenia Díaz Mujica, "GENERA.  
Ideas y acciones colectivas"  
Expositor 1: José Miguel Izquierdo, UDP  
Expositor 2: Gustavo Martínez, Facultad Ciencia Política Universidad de Chile

Expositor 3: Alfredo Joignant, Chile XXI

Expositor 4: Salvador Valdés, CEP

Preguntas

Almuerzo

**Exposición: "Aplicación de una nueva ley de Control del Gasto Electoral. La Experiencia Argentina".  
Juez Santiago Corchera  
Representante Cámara Nacional Electoral de Argentina**

**Panel 3:  
"El financiamiento electoral desde la perspectiva de los Partidos políticos"**

*Considerando el funcionamiento de la Ley, los expositores analizan los requerimientos de un marco legislativo satisfactorio para los actores políticos y presentan propuestas tendientes a mejorar su funcionamiento.*

Moderador: Ricardo Valverde, representante de IIDH/CAPEL

Expositor 1: Marcelo Belmar, tesorero PPD

Expositor 2: Soledad Concha, tesorera PC

Expositor 3: Hugo Buguéño, RN

Preguntas

Cierre del Seminario

Café



23065

CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS  
BIBLIOTECA COMUNITA  
LIBROS

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.