

El costo de la democracia

1998

NUEVA SERIE

© 2004, Claudio Fuentes
Inscripción N° 140.320, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269. Vitacura, Santiago de Chile.
Teléfono: 290 02 00 Fax: 290 02 63
www.flacso.cl

© Chile-Transparente
Ernesto Reyes 065. Providencia, Santiago de Chile.
Teléfono: 777 61 96 Fax: 737 85 98
www.chiletransparente.cl

Esta publicación es parte de la expresión de la colaboración entre FLACSO-Chile y Chile-Transparente - Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

324(83) Fuentes, Claudio.
F953 El costo de la democracia. Santiago, Chile,
FLACSO-Chile, 2004.
145 p. Nueva Serie FLACSO-Chile.
ISBN: 956-205-190-0

FINANCIAMIENTO ELECTORAL / ELECCIONES /
LEGISLACIÓN / PARTIDOS POLÍTICOS / CAMPA-
ÑAS ELECTORALES / FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS / CHILE

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o electrónicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/15,6*

Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*
Diseño de portada: *Ximena Arnedo, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN
en los talleres de LOM Ediciones,
Maturana 9, Santiago de Chile,
en julio de 2004.

El costo de la democracia

Claudio Fuentes S.



FLACSO-Chile



TRANSPARENCIA
INTERNACIONAL
CON UNO MISMO FIN

Chile-Transparente

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: 20 oct. 2004

Categoría:

Procedimiento:

Código:

Deposito: FLACSO-Chile

ÍNDICE

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
El Dilema: libertad vs. igualdad de oportunidades	19
El sistema “anti-diluviano” chileno pre - 2003	27
Trece años, cuatro meses y veinticuatro días sin ley	33
Otoño 2003: el momento de la reforma	47
Conclusiones: dinero, política y calidad de la democracia	79
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXOS	
- Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral	91
- Ley 19.885. Norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos	119
- Cámara de Diputados. Moción que reforma la Ley 19.884	123
- Sanciones al gasto electoral	141

RESUMEN

CLAUDIO FUENTES*

En agosto del 2003 se promulgó por primera vez en la historia de Chile una ley para regular el financiamiento de las campañas electorales. La nueva legislación hace una importante contribución en regular, pero no necesariamente reducir los montos destinados a campañas electorales. Cifras estimativas hablan que en las elecciones municipales del 2004 se podrían gastar hasta \$61 mil millones. En las campañas de senadores y diputados del 2005 estará permitido gastar unos \$5 mil y \$30 mil millones, respectivamente. A ello debe agregarse la campaña presidencial de ese año donde se estará permitido gastar hasta un máximo de \$10 mil millones. En total, el nuevo sistema permitirá desembolsar unos \$106 mil millones en los próximos dos años, unos US\$163 millones.

Este trabajo muestra la evolución del debate sobre el financiamiento electoral en Chile desde el retorno de la democracia hasta la fecha. Junto con analizar la discusión en los noventa, se describen los factores que incidieron en la aprobación del proyecto de ley el año 2003 y se estudian sus virtudes y debilidades. Se constata que si bien se ha dado un paso muy relevante en la regulación de la relación entre dinero en la política, los partidos políticos en Chile requerirán de nuevos acuerdos si se quiere verdaderamente garantizar lo que versa el título de la ley: "transparencia, límite y control del gasto electoral".

* *Claudio Fuentes S.* es doctor en ciencia política (Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill) e historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En la actualidad se desempeña como profesor investigador y coordinador académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.

INTRODUCCIÓN

“El dinero no compra la felicidad, pero ayuda”, dice el dicho popular. Del mismo modo, podríamos afirmar que el dinero no compra una elección, pero también ayuda. Uno de los problemas más serios que enfrenta una democracia moderna se refiere a la relación entre dinero y política: ¿Cuál es la relación entre donatarios y representantes? ¿Hasta qué punto es legítimo permitir donaciones de particulares a partidos políticos? ¿Cómo y qué regular en las campañas políticas? ¿Cómo garantizar la expresión de las minorías?

La gran mayoría de las sociedades democráticas modernas han comenzado a normar la relación entre los que financian la actividad política y los que la ejercen. Este tema es crucial a la estabilidad democrática, al funcionamiento autónomo de las instituciones democráticas y al establecimiento de reglas y procedimientos. No obstante, resulta curioso observar que se trata de un tema pocas veces estudiado por la academia nacional, escasamente analizado en los medios de comunicación, y vaga y circunstancialmente seguido por la opinión pública.

La noción de una democracia moderna implica tres conceptos fundamentales: transparencia, responsabilidad y control democrático. Dado que las autoridades públicas *representan* a la ciudadanía, a ellos se les exige actuar en una forma transparente, esto es, abiertos al escrutinio ciudadano en temas de interés público. Adicionalmente, los representantes de la ciudadanía deben justificar sus acciones frente al electorado que los eligió, es decir, ser res-

ponsables y rendir cuenta pública en forma periódica. Finalmente, la única forma de hacer efectivo los anteriores principios es mediante el eficiente control de la autoridad pública. El juego de balances y contra-balances entre el Ejecutivo y el Congreso, la existencia de tribunales independientes, y el efectivo ejercicio del control ciudadano mediante la prensa y organizaciones de la sociedad civil monitoreando la actividad pública, son garantías para que dicho control exista.

Existen varios supuestos previos que es necesario explicitar a la hora de debatir el tema. Primero, cuando se discute sobre transparencia, se tiende a pensar en una relación bi-direccional entre ciudadanos y representantes públicos, obviándose la importancia de los sectores económicos que pueden potencialmente afectar el proceso político. Así, nuestros análisis requieren introducir un tercer actor –aquellos sectores que financian la actividad política–.

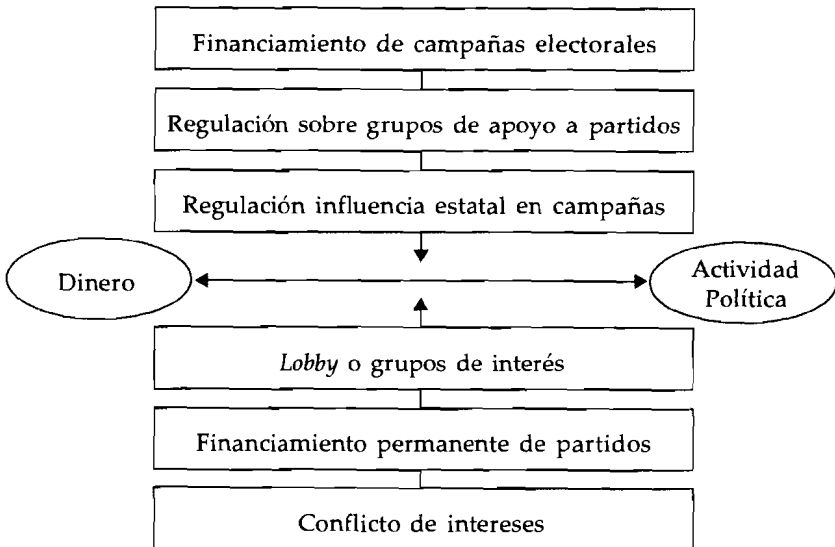
Segundo, cuando efectivamente se introduce a este tercer sector, erróneamente se tiende a pensar en una relación unidireccional que va desde los privados hacia los representantes. Asumimos que empresas y grupos económicos poderosos tienen fuertes incentivos para influir el proceso político y así obtener ventajas para sus negocios. Aunque aquel supuesto es muchas veces correcto, se necesita también considerar el caso contrario, de representantes que pretenden sacar ventajas económicas a partir del uso de su posición de poder.

Tercero, existe una discusión normativa vinculada al grado de libertad que una sociedad debe permitirse para que el dinero financie la política versus, la responsabilidad del sistema para garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades. En la mayoría de las democracias occidentales la solución se expresa a través del control democrático de la relación entre dinero y política. Como en otros ámbitos, las únicas conclusiones válidas a que han llegado expertos y tomadores de decisión es que no existe una “única rece-

ta” para controlar esta relación. Por más perfecta que sea una legislación, es difícil que las normas por sí solas resuelvan eventuales casos de corrupción y que las instituciones creadas en muchas naciones han ido sufriendo modificaciones intentando hacer más eficaz el sistema de control establecido.

Cuando nos referimos a la relación dinero y política, estamos hablando de seis ámbitos legales analíticamente distinguibles: el financiamiento de procesos electorales o campañas políticas, las regulaciones sobre grupos de apoyo en época electoral, la potencial influencia proselitista del gobierno de turno durante una campaña, el financiamiento permanente de partidos políticos, el *lobby* o influencia de grupos de interés a la actividad pública y el potencial conflicto de intereses que se puede dar entre representantes del Estado y sus intereses particulares en la aprobación de una ley o su implementación.

Figura 1
 ÁMBITOS EN LA RELACIÓN DINERO Y POLÍTICA



Reconociendo que aquellas seis dimensiones están íntimamente relacionadas, en este volumen se estudia exclusivamente el tema financiamiento de campañas políticas en Chile, cuestión que es de particular interés por tres motivos. Primero, llama profundamente la atención el poco trabajo académico nacional sobre un aspecto crucial de la democracia capitalista. En un sistema donde el mercado había cobrado tanta importancia en los últimos 20 años, resulta curioso constatar la poca reflexión sobre este tema desde una perspectiva de la ciencia política¹. Segundo, resulta interesante observar que después de 6 iniciativas legislativas fracasadas, se logró un acuerdo histórico para normar la relación entre dinero y política a través de la Ley 19.884 aprobada por el Congreso el 19 de mayo del 2003 y promulgada el 5 de agosto de ese mismo año. Esa aprobación resulta contra-intuitiva para cualquier analista por cuanto existían enormes incentivos para la oposición de mantener el status quo. Finalmente, resultaba interesante observar la poca atención de parte de la sociedad civil en un tema tan central a la democracia.

La escuela de pensamiento neo-institucionalista explicaría la aprobación de la ley a partir de una combinación de factores coyunturales ("*critical juncture*") que, sumado al liderazgo político por parte de algunos actores políticos claves, produjeron un cambio en el verano del 2003. Este trabajo confirma tal visualización. 14 años después de insistentes negativas, el gobierno pudo establecer, por primera vez en la historia del país un nuevo marco regulatorio de financiamiento de campañas electorales. Entre enero y abril del 2003 en las oficinas del Ministerio del Interior se negoció una de las reformas más significativas y resistidas por parte de los partidos políticos de oposición.

¹ Pocos científicos políticos y analistas han considerado esta variable dentro de sus análisis del sistema de partidos políticos chileno. Aquello no parece ser una excepción dado que en América Latina existen escasos estudios sobre la materia. Entre las excepciones se cuentan Carlos Huneeus (1998). Más recientemente, el CEP y Libertad y Desarrollo se han interesado en el tema, articulando argumentos en contra de la propuesta del gobierno de la Concertación para otorgar transparencia y control al gasto de los partidos durante períodos electorales. Finalmente Genaro Arriagada ha analizado el rol de los empresarios en política (2004).

Ahora bien, se necesita considerar el precio o costo que tuvo que pagar el gobierno para llevar adelante una iniciativa de esta naturaleza. El análisis de la nueva norma mostrará que aunque el costo pagado fue alto, quizás en el largo plazo los beneficios serán positivos para el sistema democrático. Lo anterior se hará efectivo si, simultáneamente, se avanza en las otras cinco áreas.

Pero la discusión del gasto electoral no es sólo una cuestión de interés teórico o normativo. Existe también un motivo de interés público para abordar el tema. Estimaciones conservadoras indican que en la campaña parlamentaria de 1993 se gastaron 16 mil millones de pesos (unos 23 millones de dólares), y en las de 1997 se gastaron 39 mil millones de pesos (unos 60 millones de dólares), lo que ciertamente parece excesivo si se le compara con países más desarrollados². Se estima que con la nueva legislación, los candidatos podrán gastar hasta un tope de aproximadamente 106 mil millones de pesos en los procesos electorales de octubre del 2004 (Alcaldes) y diciembre del 2005 (Diputados, los distritos pares de Senadores y las candidaturas presidenciales).

Con el objeto de establecer sólo una comparación, en Estados Unidos se gastaron aproximadamente unos 3.500 millones de dólares en las campañas para representantes y presidenciales del año 2000. Si consideramos que en Estados Unidos hay aproximadamente 100 millones de electores, se podría estimar que se gastaron unos 35 dólares por elector. No obstante, cabe advertir que como en Estados Unidos no existe franja electoral, los partidos gastaron el 60% de sus recursos en avisaje televisivo. Es decir, los partidos gas-

² Estados Unidos y Japón son dos casos con altísimos niveles de gasto. En Estados Unidos, se estima que en la campaña electoral 2000 se gastaron 3 mil 500 millones de dólares (www.opensecrets.com). En Japón, el gasto total electoral se calcula en 3 mil millones. En Inglaterra –un país con gastos moderados– se estima que se gastaron 57 millones en el año 1997. Si consideramos el gasto en relación al PIB, el gasto chileno sería tres veces mayor al gasto de Estados Unidos y 18 veces mayor que el de Inglaterra. Las estimaciones para el caso nacional se basan en “gasto electoral: próximas tres elecciones con límite de 57 mil millones”, *La Segunda*, 24 de abril, 2003 y “Fijan límites al gasto de campañas”, *El Mercurio*, 17 de junio, 2004.

taron aproximadamente 14 dólares por elector sin considerar lo gastado en televisión. En el caso chileno el costo de la televisión es subsidiado por el Estado por lo que gran parte del gasto se dedica a propaganda radial, prensa escrita y callejera. Para el año 2000 se estimó un gasto que superó los 90 millones de dólares, es decir 11 dólares por elector. Tener un gasto electoral elevado y similar al de países desarrollados tiene un efecto directo en la percepción de la población en relación a la actividad política. No sólo pone en duda la vinculación potencial entre intereses económicos y los representantes, sino que también profundiza la desafección ciudadana respecto de la actividad pública.

Finalmente, otro de los argumentos importantes para abrir la discusión de la relación entre dinero y política es la generalizada percepción negativa de la actividad política por parte de la opinión pública. En general, la mayoría de la población piensa que los políticos sólo se preocupan de la gente cuando hay elecciones y que el bajo interés de la gente por los temas políticos se debe a que los segundos no cumplen sus promesas. La aparición de casos de corrupción ha distanciado todavía más a la ciudadanía de la actividad política³.

Para la realización de este trabajo me he beneficiado de investigaciones y consultorías realizadas para la Organización de Estados Americanos (Unidad de Promoción de la Democracia) y Casals & Associates durante el año 2003. Asimismo, quisiera agradecer a Chile-Transparente con quienes FLACSO-Chile ha desarrollado una relación importante de cooperación. Adicionalmente, me han aportado enormemente los consejos y discusiones en materia legal que me brindó el abogado Joaquín Molina y miembros del Congreso Nacional con quienes sostuve entrevistas una vez que se aprobó la iniciativa legal. Especialmente agradezco su tiempo a los senadores Juan Antonio Coloma y Alberto Espina y a los diputados Carlos

³ Al respecto ver, FLACSO 2001 y Huneus 2003.

Montes y Jorge Burgos. Finalmente, agradezco el apoyo de FLACSO-Chile para poder publicar este volumen y al personal de FLACSO-Chile, en especial a Marcela Contreras y Marcela Zamorano, quienes hicieron que este documento pueda convertirse en una publicación legible. Asimismo, agradezco a David Álvarez, quien leyó, editó y comentó el texto. Todos ellos quedan exentos de responsabilidad por los dichos y errores que contenga este estudio.

El trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera se abordan los problemas normativos que plantea la relación entre dinero y política en una sociedad democrática. La segunda parte compara la situación de Chile pre-reforma con el resto de los países latinoamericanos. La tercera parte explica los costos de las campañas y los intentos de reformas entre 1990 y enero del 2003. En la cuarta parte se detalla el proceso político que hizo posible la reforma. Finalmente se consideran las conclusiones del estudio.

EL DILEMA: LIBERTAD VS. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La regulación del dinero en política presenta diversos ámbitos de disputa normativa o doctrinaria. En Chile aquellas discrepancias son particularmente marcadas, cuestión que ciertamente podría dificultar un debate constructivo sobre el asunto.

La discrepancia fundamental se relaciona con el tradicional debate entre el principio de libertad de expresión versus igualdad de oportunidades (Mann 2000 y 2002). La mejor forma de explicar esta diferencia es con el clásico ejemplo de una competencia deportiva: imaginemos por un momento una carrera entre dos automovilistas. Uno de ellos cuenta con el auspicio de una prestigiosa firma de autos –digamos Ferrari– y cuenta con un automóvil último modelo, además de tener un grupo de mecánicos que lo asistirán durante dicha competición. El segundo competidor no tuvo aquella suerte y competirá con un automóvil de menor calidad y no contará con apoyo técnico.

Para los partidarios de la libertad, el automovilista del *Ferrari* tiene el legítimo derecho de competir pues no es su problema que el otro competidor no tenga acceso a mejores recursos. Para los partidarios de la igualdad de oportunidades, una carrera como ésta no estaría dando garantías para una real competición. Así, se propone que deben existir ciertas regulaciones respecto de las características de los automóviles a usar, y el tipo de apoyo que los competidores podrían obtener. Si la carrera va a medir las habilidades de

los competidores, entonces se requiere contar con mínimas garantías para la expresión de aquellas habilidades. Todavía más, si los organizadores de la competición quieren atraer público, entonces deben establecer reglas del juego relativamente equitativas a fin de evitar que desde el comienzo se sepa quién ganará.

Respecto del financiamiento electoral se presenta un dilema similar. Mientras para algunos es necesario generar regulaciones para garantizar una competencia relativamente justa, que mida efectivamente las cualidades de los candidatos, otros sostienen que debe prevalecer la libertad de dejar que los candidatos usen los medios de que disponen para alcanzar sus objetivos. Es más, se sostiene que la regulación del aporte privado afecta un principio básico de la libertad de expresión. Cinco temas esenciales ilustran esta división: la procedencia del financiamiento electoral (estatal y/o privado), los límites al financiamiento electoral, la transparencia sobre quién financia los candidatos, la participación de los grupos de interés, y el control del proceso.

¿QUIEN DEBE FINANCIAR LAS CAMPAÑAS?

La primera cuestión es quién debe financiar el gasto político electoral y permanente de los partidos políticos. A rasgos generales, existen dos tradiciones: la estadounidense y la europea-canadiense. En el primer caso, se tiende a enfatizar que la actividad política debe ser financiada por aquellos interesados en difundir sus ideas. Se rechaza la intervención del Estado por cuanto violaría la libertad de expresión de los candidatos de dirigirse a sus potenciales electores. Así por ejemplo, en Estados Unidos es impensable que se destinen espacios equivalentes para los candidatos en la televisión a nivel nacional. Aquello sería interpretado como una violación a la libertad de expresar opiniones. Esta situación ha hecho que las campañas electorales en Estados Unidos alcan-

cen niveles cada vez más altos, principalmente por el costo de la propaganda televisiva.

En la tradición europea y canadiense se sostiene que el financiamiento estatal debe prevalecer por razones doctrinarias (la igualdad de expresar las opiniones) pero también prácticas (el costo de la actividad política). Así, en la mayoría de los países europeos el Estado garantiza el acceso de los partidos a los medios de comunicación en época electoral; otorga un monto de dinero a los candidatos para sus campañas de acuerdo al porcentaje que cada partido obtuvo en las elecciones anteriores; y subsidia los partidos políticos vía exenciones de impuestos o por el uso de correos, etc. En esencia, el Estado compensa la desigualdad que puede existir entre los candidatos a fin de garantizar que todas las corrientes de opinión tengan una adecuada difusión (Gunlicks 1993).

Se justifica esta intervención estatal aludiendo dos principios: en primer lugar, el ya mencionado principio de *igualdad* de oportunidades para expresar las ideas y opiniones. En segundo lugar, el derecho y obligación de los ciudadanos de emitir un *voto informado*. Si un candidato cuenta con la mayoría de los recursos para expresar sus ideas y monopoliza –por ejemplo– el acceso a los medios, los ciudadanos simplemente no tendrían la oportunidad para contrarrestar y comparar las promesas del candidato en cuestión. Si el Estado ofrece oportunidades a las distintas corrientes de opinión de expresar sus opiniones, se generará un natural balance y contra-balance de opiniones, profundizando la calidad de las decisiones ciudadanas.

Como se verá más adelante, la casi totalidad de los países de América Latina –incluyendo Chile–, aceptan en distintos grados el principio de intervención estatal. Políticas como la limitación de las campañas a un período breve de tiempo, y la existencia de una franja televisiva electoral, responden al principio de igualdad de oportunidades.

Parece existir consenso –al menos en América Latina, Europa y Canadá– que un sistema democrático entonces, debe garantizar al menos que los ciudadanos ejerzan su derecho a voto sin presiones externas y que las distintas alternativas políticas tengan acceso a la ciudadanía. El debate central en la región es cuánta intervención estatal es necesaria y suficiente para garantizar la libre expresión de las ideas. Aquello es lo que analizamos a continuación.

¿DEBEN EXISTIR LIMITES AL GASTO Y LAS DONACIONES?

Si bien la mayoría de las democracias occidentales aceptan un cierto grado de intervencionismo estatal, el problema es cuál es ese límite. En algunos casos, los países establecen un piso mínimo básico financiado por el Estado considerando cuestiones como el acceso libre a la televisión, exención de impuestos a los partidos, etc. En otros casos, se va más allá y el Estado entrega a los candidatos un monto de dinero de acuerdo al porcentaje de los votos obtenidos en las elecciones anteriores (p. ej., Argentina, Brasil, Colombia, España, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela). Finalmente, otros casos establecen un tope máximo para el gasto electoral permitido en una elección a fin de promover una moderación en el gasto de dinero por parte de los competidores (p. ej. Brasil, Bolivia, México, Colombia, España, Canadá, Francia, Gran Bretaña).

Un problema adicional se refiere a la limitación de la donación de privados. En algunos casos la legislación no coloca ningún tipo de límites al financiamiento privado. Los partidarios de mantener un sistema de contribuciones ilimitadas sostienen que el principio de libertad personal debe prevalecer: cada individuo es libre de hacer lo que quiera con su dinero y, por lo tanto, un límite estaría violando la libertad de expresión (Valdés 2002b; ver debate en Peña 2002).

En otros casos, la legislación establece un límite al monto total que las personas o empresas pueden entregar a los candidatos (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Francia, México, Estados Unidos). Los partidarios de colocar límites sostienen que, primero, se requiere garantizar que los ciudadanos tengan acceso equitativo a las ofertas programáticas de los distintos candidatos y, segundo, un sistema desregulado incrementaría exponencialmente los costos de las campañas políticas.

La tendencia general es que los países coloquen un límite o tope al gasto electoral total. Respecto de la limitación de las donaciones particulares, los países crecientemente han comenzado a abordar aquella temática, aunque todavía no constituye una regla general. En casos en donde el Estado tiene una participación menor en la competencia electoral (Estados Unidos), el establecimiento de límites y controles se ha hecho cada vez más relevante. Se estima que al *limitar* o colocar tope máximos a las contribuciones individuales se está alcanzando un balance entre el principio de libertad y el beneficio del bien común (Mann 2000). En casos en donde el Estado asume el costo directo o indirecto de las campañas, el debate sobre los límites cobra menos relevancia dado que si el Estado efectivamente establece adecuados controles para el financiamiento electoral, los privados no tendrían grandes incentivos para violar la ley y los políticos tampoco tendrían mayores incentivos para buscar alternativas fuentes de financiamiento.

¿SE DEBE CONOCER EL ORIGEN DE LAS DONACIONES?

Una tercera cuestión es hasta qué punto los ciudadanos deberían conocer el origen de los recursos que financian a un determinado candidato. Para los que defienden el principio de la libertad, el anonimato garantiza que un individuo pueda usar libremente su patrimonio previniendo extorsión y represalias en el futuro. Si una persona contribuye a un partido y luego dicho partido pierde, en-

tonces el nuevo gobierno podría tomar “represalias” contra el individuo (Instituto Libertad y Desarrollo 2002a y 2002b; Valdés 2002b).

Los partidarios de otorgar mayor transparencia, sostienen que los ciudadanos deben estar informados del origen de los fondos apoyando a un determinado candidato por una cuestión básica de responsabilidad democrática y eventual conflicto de intereses entre el candidato y el benefactor. Primero, el candidato podría defender los intereses de determinados grupos económicos que lo apoyaron en su campaña una vez que resulte electo. Segundo, la existencia de información podría alertar a la ciudadanía si las promesas del candidato son consistentes con los intereses económicos que lo apoyan. Para los partidarios de generar transparencia, el principal problema es la contribución de grandes conglomerados económicos que pudiesen influir en las decisiones futuras contra la voluntad general. En definitiva, al existir transparencia se garantiza un voto informado. Pero adicionalmente, se sostiene un argumento inverso en relación a la corrupción, esto es, la falta de transparencia y la ausencia de límites a las donaciones y al gasto incrementan precisamente las posibilidades de corrupción, favoritismos y comisiones clandestinas dado que los grandes grupos económicos pueden libremente favorecer ciertos candidatos a cambio de un futuro comportamiento en su favor (Mann 2000).

De nuevo la experiencia comparada demuestra que en general los países donde los grandes conglomerados económicos financian el sistema político (p. ej. Estados Unidos) las autoridades han decidido establecer que las contribuciones deben ser individuales, que ellas serán secretas sólo hasta un tope que es relativamente bajo (200 dólares en Estados Unidos a nivel federal), pero que si la donación es superior a aquella cifra, la información de dicha contribución debe ser informada al público. En general, la literatura comparada sostiene que conocer la procedencia de las donaciones es un elemento *clave* de cualquier sistema de financiamiento electoral efectivo (Alexander 1972; Pinto y Postnikov 1999; Ace Project 2002).

¿DEBEN INTERVENIR LAS EMPRESAS Y GRUPOS DE INTERÉS?

Otro tema es si son los individuos, o bien las empresas y grupos de interés los que deben contribuir a las campañas. En Estados Unidos, por ejemplo, las empresas, iglesias, sindicatos, y grupos de interés no pueden realizar contribuciones “institucionales” a las campañas a nivel federal, para evitar la concentración de aportes de ciertos grupos económicos. Allí, sólo pueden realizar aportes personas naturales. Sin embargo, existen fórmulas para evadir esta normativa.

¿CUÁNTO CONTROLAR? ¿QUÉ CONTROLAR?

Finalmente, el tema del control del financiamiento político también genera divisiones. Para algunos, el Estado debe ejercer un limitado control de las actividades electorales por razones ya indicadas. Adicionalmente, se sostiene que existe un serio problema en la definición de lo que realmente constituye un “gasto electoral”. Existen una serie de costos fijos como propaganda, transporte, etc. Pero al mismo tiempo, existen una serie de gastos variables de difícil evaluación tales como recursos humanos utilizados durante la campaña y compromisos “voluntarios”. Por otra parte, hay quienes sostienen que existen muchos mecanismos para “ocultar” tanto la procedencia de los dineros, como el uso que se le da a aquel dinero.

Los partidarios del establecimiento de controles sostienen que si bien es difícil regular el origen y uso del dinero utilizado en campañas, es siempre mejor generar un mecanismo de auditoría que obstaculice al máximo posible potenciales abusos a la ley. En este caso, se indica que un control efectivo comprende: establecimiento de reglas generales para todos los actores; desarrollo de un sistema de auditoría; y penalización de potenciales violaciones a la ley.

La Tabla 1 sintetiza los temas recién analizados. En general, las posturas que los partidos adoptan en estas materias deben entenderse como un continuo que va de más a menos libertad y/o igualdad.

Tabla N°1.
LOS PRINCIPALES EJES DEL DEBATE

LAS PREGUNTAS CLAVES	LIBERTAD ←————→	IGUALDAD
¿Quién financia la actividad política?	Idealmente los privados	Idealmente el Estado
¿Deben existir límites a donaciones y gasto total?	Límites bajos	Límites estrictos
¿Debe el público conocer quién paga las campañas?	Idealmente No	Idealmente Si
¿Pueden los grupos de interés contribuir?	Empresas e individuos	Sólo individuos
¿Debe controlarse el gasto electoral?	Limitado control	Amplio Control

EL SISTEMA “ANTI-DILUVIANO” CHILENO PRE- 2003

Analizando el caso chileno, Thomas Mann –uno de los principales expertos internacionales en la materia– calificó la situación actual como “antidiluviana” (Mann 2000: 12). A juicio del experto estadounidense, la mezcla de falta de transparencia y ausencia de límites a las donaciones y al gasto total contribuye a generar un círculo de potenciales favoritismos y sobornos inadecuado para un sistema democrático, donde nadie tiene la capacidad para cuestionar si una decisión política fue influenciada por “favores” hechos a los políticos.

Un estudio comparativo de los principales ejes descritos en la sección anterior, nos demuestra que el grado de modernización del sistema democrático chileno en cuanto a transparencia y control del financiamiento electoral es por decir lo menos, escaso.

APORTE DIRECTO E INDIRECTO A LOS PARTIDOS

Una primera dimensión es el aporte del Estado a los partidos políticos ya sea en forma permanente, o bien, en época electoral. Existen dos tipos de aportes: directos (aporte de dinero del Estado a los partidos o candidatos), e indirectos (subsidios a los partidos permitiéndoles propaganda gratuita en televisión u otros).

Como primera observación, cabe destacar que en la mayoría de los países de la región (18), el Estado contribuye de modo directo o

indirecto al financiamiento de los partidos ya sea de sus gastos permanentes (en 7 casos) o en época electoral (10 casos) (Tabla 2).

Ahora bien, en 15 países de la región el Estado otorga financiamiento *directo* a los partidos antes o después del proceso electoral. En la mayoría de los casos se asignan dichos recursos de acuerdo al porcentaje electoral obtenido en las últimas elecciones. Tales innovaciones datan de la década de los noventa, por lo que podrían considerarse como recientes avances en el sistema de financiamiento electoral.

Chile y Perú aparecen como casos excepcionales, dado que el Estado sólo aporta un financiamiento indirecto vía el acceso de los partidos a los medios de comunicación en época electoral.

Tabla N°2.

APORTE DEL ESTADO A LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

	DIRECTO	INDIRECTO
Permanente y Electoral	Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela	
Sólo Electoral	Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá	Chile, Perú
No aporta		Rep. Dominicana

Fuente: Del Castillo y Zovatto 1998. Universo: 18 países latinoamericanos.

A modo de referencia comparada, ha existido una tendencia creciente a la generación de subsidios directos en democracias avanzadas después de la década de los cincuenta. La lista de países es la siguiente (en orden cronológico y hasta 1995): Costa Rica (1954), Argentina (1955), Alemania (1959), Austria (1963), Francia (1965), Suecia (1966), Finlandia (1967), Israel (1969), Dinamarca (1969), Noruega (1970),

Brasil (1971), Canadá (1974), Italia (1974), España (1977), México (1978), Venezuela (1978), Turquía (1983), Australia (1984).

LIMITES AL GASTO TOTAL

En la mayoría de los casos latinoamericanos y Estados Unidos (a nivel federal), no se establece un tope máximo para las campañas electorales. Sin embargo, reformas electorales recientes en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y México tienden a seguir el patrón europeo-canadiense de colocar un tope máximo a las campañas. Al mismo tiempo, cabe advertir que si bien en las elecciones nacionales (federales) de Estados Unidos no existen límites, en los Estados de Arizona, Maine, Massachusetts, y Vermont se han aprobado en los últimos cuatro años, innovadoras legislaciones restringiendo el gasto total que los candidatos a gobernador pueden realizar.

Tabla N°3.
LÍMITES AL GASTO ELECTORAL TOTAL

	MIXTO-DIRECTO	MIXTO-INDIRECTO	PRIVADO
Establece Límite	Brasil, Bolivia, México Colombia, Ecuador España, Canadá, Francia Gran Bretaña Maine, Massachusetts, Vermont, Arizona		
Ilimitado	Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras Nicaragua, Paraguay, Panamá, El Salvador, Uruguay, Venezuela	Chile Perú	USA

Fuente: Del Castillo y Zovatto 1998. Muestra: 17 casos América Latina. En Ecuador acaba de aprobarse una reforma electoral que establece límites al gasto electoral.

LIMITES AL FINANCIAMIENTO ELECTORAL PRIVADO

En la mayoría de los casos de América Latina no existen límites para las donaciones de los privados. Sin embargo, en años recientes, algunos países de la región han comenzado a modificar sus legislaciones estableciendo topes a dichas contribuciones (Brasil, Colombia, México, Costa Rica, y Ecuador), asimilando la tendencia de países desarrollados.

Chile aparece dentro de los pocos países donde los partidos no reciben apoyo estatal directo y los privados pueden contribuir ilimitadamente a sus candidatos (Tabla 4).

Tabla N°4.

LÍMITES AL FINANCIAMIENTO ELECTORAL PRIVADO DIRECTO

	MIXTO-DIRECTO	MIXTO-INDIRECTO	PRIVADO
Establece Tope	Brasil, Colombia, México Costa Rica, Ecuador España , Francia		USA
No establece tope	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua Paraguay, Uruguay, El Salvador, Guatemala Panamá, Venezuela Gran Bretaña	Chile Perú	Rep. Dominicana

Fuente: Del Castillo y Zovatto 1998; Mann 2000 y 2002. Muestra: 19 casos América Latina y 4 casos de Europa y Norteamérica.

TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL PRIVADO

Finalmente, un tema donde se advierte un mayor esfuerzo en América Latina es en torno a la transparencia. Así, siete países de la región han establecido normas vinculadas a la publicación de las contribuciones de los privados a los respectivos partidos (Tabla 5). Donde aquellas normas existen, por lo general se establece un rango mínimo de donaciones que no requiere hacerse pública. Chile aparece –de nuevo– dentro de los países donde el Estado no realiza contribuciones directas y los donantes no tienen la obligación de declarar sus contribuciones a las campañas.

Tabla N°5.

TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL PRIVADO

	MIXTO-DIRECTO	MIXTO-INDIRECTO	PRIVADO
Información Pública	Argentina, Honduras, Bolivia, México, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Canadá, España, Francia, Gran Bretaña		USA
Información Anónima	Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay	Chile Perú	

Fuente: Del Castillo y Zovatto 1998. Muestra: 18 casos latinoamericanos. 5 casos de Europa y Norteamérica.

El análisis normativo sugiere la necesidad de evitar dos maximalismos:

◆ *“La libertad personal antecede el bien común”*

El análisis normativo y la experiencia comparada sugieren que los países democráticos han tendido a equilibrar los principios de libertad e igualdad de oportunidades. Dicho equilibrio generalmente se ha establecido mediante sistemas mixtos de apoyo directo del Estado a los partidos y la posibilidad de que los privados puedan contribuir a las campañas. Incluso en los casos donde el Estado no apoya la actividad política electoral (Estados Unidos), se establecen límites al aporte de los individuos a fin de generar un balance entre la libertad de contribuir y el bien común general, que se traduce en la necesidad de informarse sobre la procedencia de los dineros.

◆ *“El bien común debe definir la libertad personal”*

El supuesto contrario también se ha cuestionado. Esto es, las democracias occidentales han aceptado crecientemente que los individuos tienen el derecho de hacer contribuciones. Sin embargo, aquella libertad es regulada a fin de evitar abusos e intervención indebida de ciertos grupos económicos en la actividad política de forma exagerada. La preocupación principal en la mayoría de los casos no es en contribuciones de poco monto (que generalmente se mantienen anónimas), sino que la influencia de grandes intereses económicos (empresarios), grandes organizaciones (el Estado), y otras organizaciones de la sociedad civil que potencialmente podrían influir en los candidatos (organizaciones profesionales, grandes sindicatos).

TRECE AÑOS, CUATRO MESES Y VEINTICUATRO DÍAS SIN LEY

Hasta el 5 de agosto del 2003 no existían en Chile regulaciones para definir la procedencia de dichos fondos, como tampoco un sistema de control de tales donaciones. Los partidos políticos y las campañas electorales eran financiadas fundamentalmente a partir de un financiamiento privado de carácter anónimo.

FINANCIAMIENTO PERMANENTE DE PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional N° 18.603 que establece en el título V que los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos están exentas de impuestos hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales (1.300 dólares). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.

Tal como algunos estudios lo han indicado (Huneeus 1998) dicha norma es formal y desde su origen no tiene una intencionalidad de control público del financiamiento de los partidos. Por ejemplo, el Servicio Electoral puede investigar sólo los errores administrativos

en la confección de los libros contables y no tiene capacidad para indagar en la procedencia de los fondos y donaciones que los privados hacen a los partidos. Adicionalmente, el Servicio Electoral tampoco tiene la capacidad física para hacer indagaciones y establecer hasta qué punto los ingresos y egresos de los partidos políticos en Chile se ajustan a la realidad. Finalmente, se advierte un retraso importante en la presentación de informes al Servicio Electoral. De acuerdo a la ley, los partidos deben presentar su balance a más tardar el día 30 de abril de cada año. Dicha información se hace pública a través del diario oficial con un retraso de entre 8 meses y un año.

Según los informes anuales de ingresos y egresos, el grueso de su financiamiento (aproximadamente un 80%) corresponde a cuotas de afiliados. En 1995, los partidos políticos con representación en el Congreso reconocieron haber tenido ingresos por USD\$179.000 anuales como promedio, un monto relativamente bajo, si se consideran las necesidades reales de los partidos. La cifra tiende a disminuir en el año 2000 y a recuperarse en el año 2001. Vale hacer notar fuertes variaciones entre partidos y a lo largo de los años. Llama la atención, por ejemplo, que Renovación Nacional muestra una declinación en sus ingresos. En el caso del Partido por la Democracia (PPD) se advierte un significativo aumento en el año 2000, lo que podría explicarse por el triunfo del Presidente Ricardo Lagos en dicho año. Finalmente, el Partido Demócrata Cristiano es sin duda el partido con mayores niveles de ingreso, lo que se explica por ser el partido más grande del país.

Tabla N°6.

INGRESOS TOTALES PARTIDOS POLÍTICOS, 1995, 2000, 2001
Balances entregados al Servicio Electoral
(En dólares de cada año. Valores aproximados)

	1995	2000	2001
Partido Demócrata Cristiano PDC	247.000	170.000	322.000
Partido Radical Social Demócrata PRSD	74.000	59.000	627.000
Partido por la Democracia PPD	165.000	262.000	219.000
Partido Socialista PS	257.000	255.000	321.000
Unión Demócrata Independiente UDI	162.000	182.000	161.000
Renovación Nacional RN	172.000	119.000	87.000
Promedio	179.000	175.000	289.000

Fuente: 1995. Diario Oficial. Citado en Huneus 1998. 2000 y 2001, elaboración, Diario Oficial. Conversión a dólar utilizando el promedio anual del precio de cambio determinado por el Banco Central de Chile. Dólar 1995: USD\$1 = \$415. Dólar 2000: USD\$ 1 = \$539. Dólar 2001: USD\$ 1 = \$634.

¿CUÁNTO CUESTA UNA CAMPAÑA EN CHILE?

En cuanto al financiamiento de campañas electorales, hasta el año 2003 no existía en Chile ninguna regulación vinculada al financiamiento público o privado directo a campañas electorales. La única fuente indirecta de financiamiento lo constituye la franja electoral gratuita en el caso de elecciones de candidatos al Congreso y Presidenciales, que será examinada a continuación.

PROPAGANDA ELECTORAL

La ley 18.700 (orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios) de mayo de 1988 y modificaciones posteriores, regula la propaganda, publicidad y el acceso de los partidos políticos a la televisión en tiempo de campaña. En cuanto a propaganda electoral, la ley establece las siguientes restricciones:

- ◆ El financiamiento de los gastos que se realicen en propaganda electoral o plebiscitaria sólo podrá provenir de fuentes de origen nacional (art. 30). Sin embargo, no se establece un mecanismo para controlar el origen de los aportes a los partidos.
- ◆ Se establece que la propaganda electoral por medio de prensa escrita, radioemisoras y canales de televisión sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de una elección. Las empresas periodísticas de prensa escrita y radioemisoras podrán publicar o emitir propaganda electoral que libremente contraten. Sin embargo, ellas no podrán discriminar en el cobro de tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos.
- ◆ Se establece que la propaganda electoral sólo podrá efectuarse desde el décimo cuarto y hasta el tercer día anterior al de la votación, ambos días inclusive. Los encargados de las candidaturas se deben encargar de retirar dicha propaganda en un plazo de tres días después de la elección.
En la práctica, la propaganda electoral comienza a desplegarse en las calles bastante antes de lo que la ley establece. En algunos casos esporádicos, las municipalidades han retirado la propaganda luego de una elección, cargando el costo de limpieza a los partidos políticos respectivos.
- ◆ Se indica que no podrá realizarse propaganda electoral con pintura y carteles o afiches adheridos en muros exteriores y cierros, postes, puentes, calzadas, aceras, en instalaciones públicas y en los componentes del equipamiento urbano tales como fuentes, plazas, escaños, quioscos, semáforos, etc. Las municipalidades deberán colocar tableros especiales para fines de propaganda. La anterior disposición claramente ha sido sobrepasada y en tiempo electoral se observa un despliegue significativo de avisaje en lugares públicos.

ACCESO A TELEVISIÓN: FRANJA ELECTORAL GRATUITA

La misma ley 18.700 establece una serie de disposiciones sobre el acceso de las candidaturas a la televisión, ciertamente el principal medio para obtener visibilidad pública en Chile. Se establecen las siguientes condiciones de acceso:

- ◆ La ley establece que los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales.
- ◆ Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de Diputados y Senadores, los canales de televisión de libre recepción deberán destinar –también gratuitamente– 40 minutos diarios de propaganda electoral, los que se distribuyen en 20 minutos para la elección de Presidente de la República y 20 minutos para la elección del Congreso.

En el caso de las elecciones presidenciales, los tiempos de 30 y/o 20 minutos –de acuerdo si es concurrente con otras elecciones– deberán distribuirse en partes iguales entre cada uno de los(as) candidatos(as). En las elecciones a diputados y senadores, la distribución se hace por partido político. A cada partido político le corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados. Si se tratase de un partido que participa por primera vez, tendrá el mismo tiempo que le corresponda al partido que hubiere obtenido menos votos. Si hubiere un pacto, se sumará el tiempo de los partidos pactantes.

En el caso de los candidatos independientes, se establece que “al conjunto de las candidaturas independientes le corresponderá un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes” (art. 31).

Le corresponderá al Consejo Nacional de Televisión determinar la distribución de tiempos en los canales de televisión de libre recepción. Cualquier conflicto que los partidos y/o candidaturas manifiesten en relación a la distribución de tiempos deberá ser analizado por el Tribunal Calificador de Elecciones, quien deberá emitir una resolución sumaria dentro de un plazo de 5 días desde el día en que se presenta una queja.

Como existe un sistema des-regulado de gastos electorales, no existe información oficial sobre el costo en que incurren los partidos tanto para la producción de una franja electoral como para la producción de propaganda en radioemisoras y medios de prensa escrita. Sin embargo, como se verá más abajo, existen estimaciones globales del gasto total en que incurren los partidos políticos en Chile en época electoral, que incluyen este ítem.

Para el caso chileno, se requiere analizar el efecto de un régimen desregulado de financiamiento anónimo a los partidos, salvo el subsidio indirecto de los partidos por concepto de acceso a la franja electoral. El actual régimen tiene dos efectos: el primero vinculado a la carencia de transparencia sobre el costo real de las campañas y del financiamiento de la política. Respecto del financiamiento permanente de los partidos políticos y dado que la legislación actual sólo establece mecanismos de control administrativo, en la práctica es imposible conocer el real gasto en que incurren los partidos políticos. En cuanto al financiamiento de campañas y tal como se observará más adelante, las informaciones existentes son estimativas y difícil de obtener. Los partidos políticos y los candidatos electos, como regla general no están abiertos a reconocer ni las fuentes, ni menos los montos de las campañas.

El carácter anónimo y desregulado del financiamiento electoral también ha contribuido a elevar los gastos en que incurren los candidatos y partidos políticos. A la sofisticación de las campañas en cuanto a la proyección de imagen y asesoría técnica, se le une el

hecho que los partidos de oposición han incrementado su caudal electoral, lo que ha provocado una mayor disputa entre los partidos por el electorado indeciso.

Aquello se hizo evidente en las últimas elecciones presidenciales donde la Concertación de Partidos por la Democracia alcanzó en la primera vuelta un 47.96% de los votos, mientras la oposición obtuvo un 47.51% de las preferencias⁴. De esta forma, una mayor competencia entre partidos, la progresiva sofisticación de las campañas electorales y la desregulación que existe sobre gastos electorales han favorecido un incremento del costo de las campañas significativamente.

EL COSTO DE LAS CAMPAÑAS

No existen estudios sistemáticos sobre el costo de las campañas electorales en Chile. Como regla general, los partidos políticos financian sus campañas en base al aporte voluntario de sus militantes y de donaciones de pequeños y grandes empresarios. Sin embargo, y de acuerdo al economista Salvador Valdés existiría una tercera forma de financiamiento: la extorsión. “Cuando el partido del candidato amenaza al potencial donante con provocarle un daño si no dona”⁵. Sin embargo, Valdés reconoce que no existen cifras exactas o experiencias que se puedan mencionar.

En el caso de los grandes empresarios, algunos de ellos realizan donaciones tanto a los partidos de la Concertación o de la Alianza por Chile⁶. Así, disponen de un pozo general que dividen entre sus

⁴ En la segunda vuelta las cifras fueron de 51.31% para la Concertación y 48,19 para la Alianza por Chile.

⁵ “Financiamiento electoral”. *La Tercera*, 1 de julio, 2001.

⁶ Entrevista con diputado, mayo, 2003. La Concertación de Partidos por la Democracia ha gobernado sucesivamente el país desde el restablecimiento de la democracia bajo los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), y Ricardo Lagos (2000-2006). La Concertación está integrada por el partido Demócrata Cristiano (PDC), el partido radical social-demócrata (PRSD), el partido socialista (PS) y el

candidatos(as) y que se traduce generalmente en material gráfico. En el caso del PDC, el apoyo en material gráfico se hace de acuerdo a la proporcionalidad de los votos obtenidos por distrito⁷. Adicionalmente, los(as) propios candidatos(as) buscan apoyos económicos específicos dentro y fuera de su distrito.

En 1994, el Partido por la Democracia (PPD), diseñó un sistema novedoso. Los 34 candidatos a diputados firmaron una cantidad de letras y los que salieron electos tuvieron la obligación de pagar, mientras los que no resultasen electos se les condonaría la deuda. Dicho partido apoyó a sus candidatos en un cuarto del costo total de las elecciones⁸. Por lo general, los gastos asociados a encuestas dentro del distrito, campañas telefónicas, arriendo de equipos, de locales, etc., son asumidos por los propios candidatos.

Respecto de los costos de una campaña, las estimaciones son variadas. De acuerdo al vice-presidente del PDC, Patricio Rojas, en una campaña política para diputados en distritos pequeños con 100 mil electores, los partidos gastan entre 80 y 90 millones de pesos (2003 USD\$ 115.000 y 128.000). Una campaña senatorial en la región metropolitana (con más de 1 millón de electores) cuesta a los partidos políticos aproximadamente 600 millones de pesos (unos 2003 USD\$ 850.000)⁹. Para el encargado electoral del Partido Socialista, la UDI en la campaña senatorial de 1997 se gastó por lo menos 5 millones de dólares en la competencia por una circunscripción del Gran Santiago (más de 1 millón de electores)¹⁰.

Partido por la Democracia (PPD). Los partidos políticos de derecha están organizados en torno a la Alianza por Chile y consideran a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

⁷ "Candidatos rompen el Chanchito". *La Nación*, 1 de noviembre 1997.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Intervención del Vicepresidente de la Democracia Cristiana en el Foro Panel: "Ley de financiamiento electoral" organizado por Chile-Transparente (Capítulo Chileno de Transparencia Internacional), Participa y FLACSO-Chile, 13 de mayo, 2003. Equivalencia en dólares del 2003.

¹⁰ "PS emplaza a cálculo transparente". *La Epoca*, 14 de noviembre 1997.

A fines del 2001, la organización no gubernamental SUR profesionales presentó un estudio donde se estimó el costo de las campañas parlamentarias en circunscripciones senatoriales (con más de 200 mil electores) y distritos de diputados con 120 mil electores. Para el primer caso el estudio estimaba que los gastos oscilaban entre los 160 y 240 millones de pesos (2001 USD\$ 250 a 350 mil). En el segundo caso, se estimaba que se estaba gastando unos 80 millones de pesos (2001 USD\$ 126 mil). En dicho estudio se indica además que la diferencia en el gasto entre oposición y gobierno es de 3 a 1 como promedio¹¹.

Otro estudio, realizado por la Corporación Tiempo 2000 en el distrito de región metropolitana "Providencia-Ñuñoa", señala que mientras la oposición de derecha había gastado una cifra estimada de 220 millones de pesos (2001 USD\$ 340.000), la Concertación había gastado 88 millones (2001 USD\$ 138.000)¹².

A juicio del ex senador Sergio Bitar, y reafirmando la anterior tendencia, en una campaña a diputados se gasta como mínimo unos 100 mil dólares mientras que en una senatorial el mínimo llega a 500 mil. Indicó además que en algunas regiones los gastos para campañas a senadores llegó a ser de entre 1 a 2 millones de dólares¹³.

Adicionalmente, en las elecciones parlamentarias del 2001 se hicieron denuncias específicas entre las coaliciones en competición respecto del cohecho que existiría. Los partidarios de la Concertación denunciaron prácticas de cohecho por parte de la derecha en la forma de prebendas. El ministro del Interior, José Miguel Insulza sostenía en diciembre del 2001 que "en Chile claramente existe cohecho y este tipo de acciones está llegando al extremo. En los

¹¹ "Senadores gastan entre 160 y 240 millones en campaña". *Primera Línea*, 27 de noviembre, 2001.

¹² "Estudio revela 'indecencia' del gasto en campañas". *Primera Línea*, 23 de octubre, 2001.

¹³ "¿El necesario costo de las democracias?" *Primera Línea*, 9 de mayo, 2002.

barrios, en las comunas populares. Hay hasta una tómbola este domingo, un señor que repartió boletos de rifa a todos los electores. Y los premios son pasajes a Buenos Aires, televisores. O sea, las acciones ya están llegando al extremo”¹⁴. Por su parte, la oposición reiteró en varias ocasiones la necesidad de restringir la presencia de ministros en las campañas. En octubre del 2001, el senador Hernán Larraín (UDI) denunciaba que en 15 días 4 ministros habían visitado su circunscripción, cuando en tiempos normales la región sólo recibía un ministro al mes¹⁵.

En cuanto a los costos de una campaña presidencial, las que tuvieron lugar en diciembre de 1999 incentivaron un importante debate sobre las cifras y costos de la misma producto del despliegue de ambas candidaturas. A mediados de 1999, la prensa informaba que cálculos conservadores estimaban el gasto total de las campañas en 11 mil millones de pesos (unos 22 millones de dólares de ese año). Adicionalmente, fuentes de prensa estimaron que en dichas presidenciales la diferencia entre el gasto de campaña de la oposición frente a la Concertación fue de 10 a 1, esto es, por cada peso gastado por la Concertación la oposición gastó diez¹⁶.

La siguiente tabla muestra un resumen de las estimaciones hechas a partir de diversas fuentes ya reseñadas sobre el gasto en campañas electorales. Para una campaña senatorial en una circunscripción grande (en la región metropolitana de Santiago por ejemplo), las estimaciones van desde los 850 mil a los 5 millones de dólares, aunque esta última cifra fue citada sólo una vez. Para una circunscripción senatorial promedio, las cifras van desde 250 mil a 3 millones de dólares, aunque de nuevo, parece ser que la cifra más reiterada se acerca a los 400 mil dólares.

¹⁴ “Insulza: Derecha quiere gastar aún más en las próximas elecciones”. *Primera Línea*, 6 de diciembre, 2001

¹⁵ “Gasto e intervención polarizan campaña” *El Mercurio*, 31 de octubre, 2001.

¹⁶ “La Obscenedad del gasto electoral”, *La Nación*, 19 de diciembre, 2001.

En el caso de una campaña a diputados en un distrito promedio, las cifras oscilan entre 100 mil y los 340 mil dólares. Debe tenerse en cuenta que las fuentes consultadas vinculadas a la Concertación hablan de una diferencia en el gasto por concepto de campañas de 3 a 1 entre la derecha y la Concertación¹⁷.

Tabla N°7.
ESTIMACIONES DE RANGOS DE GASTOS POR CAMPAÑA
Diversas fuentes (En dólares de cada año)

ESTIMACIONES CONSERVADORAS	ESTIMACIONES	MENOS CONSERVADORAS
Campaña Senatorial Distrito + 500 mil electores	1.100.000 (1997) 850.000 (2001) 950.000 (2001)	5.000.000 (1997)
Campaña Senatorial Distrito - 300 mil electores	450.000 (1997) 250-350.000 (2001) 250-315.000 (2001) 500.000 (2001)	3.000.000 (2001) 1-2.000.000 (2001)
Campaña Diputado Distrito 100-150 mil electores	111.000 (1997) 115-125.000 (2001) 100.000 (2001)	300.000 (1997) 340.000 (2001)
Campaña Parlamentaria Gasto total estimado	40 a 70 millones	
Campaña Presidencial Gasto total estimado	20 a 22 millones	

Fuente: Cuadro elaborado por el autor. Basado en informaciones de prensa.

Los partidos de la oposición reconocen cifras un tanto menores a las de los partidos de la Concertación. Por ejemplo, en 1997 la UDI sostenía que como promedio una candidatura a diputados se gastaban 50 millones de pesos (1997 USD \$ 111.000). En el caso de Renovación Nacional, ellos indicaban que quienes gastasen menos

¹⁷ El autor no encontró referencias públicas de los partidos de derecha cuestionando las afirmaciones de los sectores de la Concertación. No obstante, la mayor crítica de dichos sectores se ha referido a la utilización de fondos públicos con fines electorales.

de 60 millones de pesos arriesgaban perder la posibilidad de acceder al Congreso. Para Renovación Nacional, el costo de una campaña senatorial depende de cuantos diputados un partido o alianza tiene en la zona, dado que contar con diputados electos reduce los costos de una campaña senatorial pues la existencia de una maquinaria partidaria ayuda a realizar economía a escala. Así, una candidatura a senador costaría entre 200 y 500 millones de pesos (1997 USD\$ 450.000 a 1.100.000) dependiendo de cuánto apoyo electoral previo (y cuántos diputados electos) existan¹⁸. El Centro de Estudios Públicos sostuvo que en la campaña parlamentaria de 1997 se gastaron entre 40 y 70 millones de dólares¹⁹.

El desglose de algunos de los costos de una campaña –de acuerdo a cifras entregadas por partidos de derecha a la prensa– sería el siguiente:

Tabla N°8.
DESGLOSE DE COSTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL SEGÚN ÍTEMES
ESCOGIDOS
Para distrito de 60 a 100 mil habitantes

	Pesos 1997	1997 USD\$
Material gráfico mínimo (carteles)	\$ 4 – 5 millones	9 – 11.000
Folletos color (\$60 x unidad) 60 mil	\$ 6 millones	13.000
Afiches colgantes (\$1200 x unidad)	\$ 6 millones	13.000
Asesoría publicidad	\$ 6 millones	13.000
Correo	\$ 5 millones	11.000
Software telemarketing	\$ 500 mil	1.000
Implementación telemarketing	\$ 7 millones	15.500
Total (aproximado)	\$ 35 millones	\$77.000

Fuente: La Epoca, 14 de noviembre, 1997.

¹⁸ "Las cifras en la derecha". *La Epoca*, 14 de noviembre, 1997.

¹⁹ "Gobierno hace lobby para limitar gastos de campaña". *Primera Línea*, 23 de agosto, 2001.

Las cifras entregadas omiten importantes ítems, como gastos de movilización, arriendo de equipos y locales, pago de activistas, etc. De acuerdo a Carlos Huneeus (1998), entre un 50 y 60% de los costos de la campaña se destinan a pago de activistas para realizar murales, colocar carteles, renovar la publicidad callejera, etc. Uno de los cambios más importantes que se observa en las campañas electorales chilenas, es la “profesionalización” de los servicios de apoyo a un candidato tanto en torno al diseño de la publicidad, estudios de mercado, y pago a activistas para realizar trabajo de terreno.

OTOÑO 2003: EL MOMENTO DE LA REFORMA

Entre 1990 y el 2003 se presentaron siete iniciativas legales en el Congreso intentando regular el financiamiento de campañas políticas, sólo la última llegó a buen término. La pregunta intuitiva es por qué el sistema político tardó tanto en aprobar una ley de esta naturaleza. La respuesta (también intuitiva) es porque existían sectores políticos, en este caso de oposición, que preferían el status quo. En efecto, un sistema sin restricciones para realizar aportes favorecía a quienes tenían un mayor acceso a recursos, y en este caso claramente los grandes favorecidos eran los actores vinculados a la centro-derecha.

Sin embargo, en el año 2003 se dieron condiciones excepcionales para aprobar una legislación que por primera vez en la historia reformaría el sistema de financiamiento electoral directo e indirecto. En esta sección se argumenta que la coyuntura política y la capacidad de negociación de algunos actores políticos hicieron posible esta nueva legislación.

EL DEBATE PRE - 2003

Las dos primeras iniciativas fueron presentadas por el gobierno de centro-izquierda y fueron rechazadas en el Congreso por la oposición. Dado que la oposición mantiene una mayoría en el Senado, las iniciativas legales requieren de su apoyo para ser discutidas en el

Congreso. En 1994 y 1998 diputados de la Concertación presentaron mociones en el Congreso que también fueron rechazadas.

Tabla N°9.
INICIATIVAS LEGALES EN EL CONGRESO, 1990-2003

FECHA	INICIATIVA	PROMOTOR	RESULTADO
1991	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público a partidos políticos	Ejecutivo	Rechazado
1992	Proyecto para financiar campañas municipales	Ejecutivo	Rechazado
1994	Moción regula financiamiento de campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
1998	Moción que regula financiamiento de Campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
2000	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Rechazado
2001	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Pendiente
2003	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público para campañas	Ejecutivo	Aprobado

PDC: Partido demócrata cristiano.

Fuente: www.congreso.cl

Pese a que las propuestas presentadas hasta el año 2000 fueron relativamente conservadoras en relación a estándares internacionales, no tuvieron mayor éxito principalmente porque no existió acuerdo en la forma en que debía limitarse el financiamiento electoral. Para los partidos de oposición resultaba favorable un esquema que no limitara las contribuciones dado que ellos tenían mayores posibilidades de recaudar fondos del sector privado.

Tabla N°10.
PROPUESTAS DE LA CONCERTACIÓN SOBRE
FINANCIAMIENTO ELECTORAL

	MOCIÓN 1994 1146-07	MOCIÓN 1998 2213-06	MENSAJE 2000 430-341	MENSAJE 2001 81-344
Subsidio estatal directo	No	No	No	No
Límite al Gasto total	Si (0,02UF x elector)	Si (0,02/0,04UTM x elector)	Si (0,04/0,05UF x elector)	Si (0,02UF x elector)
Límite al aporte Individual	Si (50 UF)	Si (75 a 240 UTM)	Si (300/500 UTM)	Si (500/900 UF)
Prohibición aportes corporativos	n.i.	n.i.	No (restricciones)	No (restricciones)
Apertura de información	n.i.	n.i.	Si	Si (por sobre 20UF)
Sanciones	Si (penales)	Si (multas y penal)	Si (multas y penal)	Si (multas y penal)
Resultado	Rechazado Falta <i>quórum</i>	Rechazado	Aprobación Gral. Rechazo en lo particular	Aprobado en General en Senado (08-02)

Nota: Moción 1994 de diputados Elgueta y Aylwin. Moción 1998 de diputados Bustos, Huenchumilla, Elgueta, Luksic, Martínez, y Palma. (n.i.= sin información disponible).

En todas las propuestas presentadas por los partidos oficialistas –aglutinados en la Concertación de Partidos por la Democracia– se buscaron tres objetivos principales: (a) limitar el gasto total electoral colocando un tope máximo para las elecciones de senadores, diputados, alcaldes, concejales y de presidente; (b) limitar el aporte individual a un tope máximo, (c) establecer mecanismos de contabilidad transparentes que permitan controlar el flujo de recursos de los partidos políticos. Hasta el año 2001 las propuestas no consideraban, por ejemplo, el otorgamiento de un subsidio estatal para los partidos y/o candidatos. Adicionalmente, se puede observar que en la evolución de las propuestas hubo un incremento del límite al gasto total y a los aportes individuales. Podría inferirse que existió un intento de

progresiva moderación en las iniciativas para buscar la aprobación de los sectores resistentes al cambio.

Pese a la recurrencia del tema en la agenda legislativa, aquello no significa que el tema estuviese en el centro de la atención pública. Como es de esperarse, el tema ha cobrado importancia política antes y durante una elección. Ello por ejemplo ocurrió en 1992 justo antes de las primeras elecciones municipales, donde el Ejecutivo propuso una reforma para que el Estado otorgase un subsidio para los candidatos a alcalde. En aquella coyuntura, algunos partidos de la Concertación propusieron –sin tener un resultado positivo– crear un fondo público privado y público para financiar las campañas y reducir el costo de las mismas²⁰. Lo mismo se verificó durante la elección parlamentaria de 1997, la elección presidencial de 1999-2000 y la parlamentaria del 2001.

La coalición de la Concertación observa una marcada consistencia en sus argumentos a favor de la regulación de los gastos electorales. Sus posturas han girado desde 1990 en torno a: (a) establecer independencia entre los empresarios (donantes) y los partidos políticos mediante la generación de un financiamiento público para las campañas, (b) la necesidad de tener igualdad de oportunidades entre los partidos y visiones, (c) la necesidad de establecer transparencia sobre el origen de las donaciones, (d) la necesidad de reducir el costo de las campañas mediante la limitación del gasto total, y (e) la necesidad de establecer sanciones para quienes se involucran en actividades irregulares tanto de empresarios hacia políticos como viceversa.

²⁰ “Proponen ‘Fondo Público’ para financiar campañas”. *El Mercurio*, 23 de febrero, 1992.

Tabla N°11.
 ARGUMENTACIÓN EN TORNO AL ESTABLECIMIENTO DE
 UNA LEY SOBRE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

A FAVOR	EN CONTRA
<p>"Se requiere independencia de los partidos respecto de los empresarios", Diputado Rojo, PDC 1991.</p> <p>"Es nefasto tener mecenas financiando a los partidos", Vice Pte, PPD, 1992.</p> <p>"Se requiere prevenir la corrupción", Senador Ominami, PS 1994.</p>	<p>"El actual sistema garantiza la autonomía y expresión individual de preferencias", Diputado Bombal, UDI, 1994.</p> <p>-La UDI precisó tres prioridades: rechazo a limitar el gasto, establecer tope para gastos gubernamentales en períodos de campaña y no limitar las donaciones anónimas. 2001</p>
<p>"Se daña transparencia de los partidos", Del Valle, PPD, 1992.</p>	<p>"El Estado no cuenta con recursos para financiar a los partidos", Diputado Ulloa, UDI, 1991.</p> <p>"Hay otras prioridades sociales que deben ser atendidas primero", Presidente RN, 1991.</p> <p>"Hay prioridades sociales que requieren más recursos que los partidos", J. Lavín, UDI, 1992.</p> <p>"El financiamiento público a los partidos daña a los pobres", Diputado Chadwick, UDI 1992.</p> <p>"Mientras la gente nos pide preocuparnos de los temas de ellos, el gobierno insiste con la ley de gasto electoral. Me parece increíble", Diputado Longueira, 2001.</p> <p>"Se requiere limitar primero el intervencionismo de gobierno en las campañas", Senador Coloma, 2002..</p>
<p>"Se requiere de cumplir con un principio de equidad", Senador Gazmuri, PS, 1992.</p>	
<p>"No sólo se requiere transparencia sino que: controlar gasto efectivo", Diputado Luksic 1998.</p>	
<p>"Alianza por Chile legislaría si se norman las actuaciones del ejecutivo en campañas", Presidente RN, 2001.</p>	

Fuente: Archivo de Prensa, FLACSO-Chile.

En el caso de la oposición de derecha, los argumentos en contra (hasta el año 2002) giraron en torno a: (a) el Estado tiene que atender urgencias sociales más prioritarias que financiar los partidos, (b) restringir o limitar los aportes de privados afecta la libertad individual, y (c) más que regular las donaciones de privados, lo que el Estado debe hacer es regular el intervencionismo de gobierno en las campañas políticas.

EL DETONADOR DEL CAMBIO

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) presentó dos nuevas iniciativas que fueron discutidas en el Congreso. El tema cobró relevancia en las elecciones parlamentarias del 2001 a partir de denuncias explícitas contra el excesivo gasto en campañas electorales. Sin embargo, la coyuntura o el detonador que marcó la agenda de reformas fue la aparición de escándalos de corrupción que afectaban particularmente a los partidos de la Concertación.

La crisis comenzó con la publicación en el semanario *Qué Pasa* el 18 de octubre del 2002 de un reportaje sobre dos casos de corrupción que afectarían a funcionarios de gobierno y congresistas de la Concertación: El primero, conocido como “coimas”, referido a un soborno por cerca de 20 millones de pesos y en las que estarían involucrados 6 diputados de la Concertación y funcionarios del ministerio de Transportes y Comunicaciones²¹. La investigación llevó al desafuero de 5 diputados, y cuatro posteriores procesamientos. Hasta la fecha, sólo el diputado Letelier pudo volver a ocupar su asiento en la Cámara de Diputados²². En la discusión del caso se hizo explíci-

²¹ Los afectados fueron el ex subsecretario de Transportes y Telecomunicaciones Patricio Tombolini, el ex jefe de gabinete del ministro de Transportes, Alejandro Chaparro, y los diputados Manuel Rebolledo (PPD), Juan Pablo Letelier (PS), Jaime Villavicencio (PDC), Cristián Pareto (PDC), Carlos Lagos (PRSD) y Aníbal Pérez (PPD). La corte desafuero a los 5 primeros.

²² Un análisis del caso en Navia 2004.

to reconocimiento del aporte que empresarios de la sexta región estaban haciendo a las campañas políticas, sembrándose la duda si aquello después era “cobrado” con favores políticos.

Adicionalmente, la Justicia comenzó un proceso de investigación sobre el pago de sobresueldos en el Ministerio de Obras Públicas y la supuesta derivación de fondos para gastos de campañas políticas. En este caso también se procesó a un funcionario público (el ex ministro Carlos Cruz) por fraude al fisco y pagos irregulares y se investiga la vinculación que pudiera existir entre aquellos fondos y los gastos de la campaña presidencial del año 1999.

En un contexto de fuerte presión por la emergencia de casos de corrupción, el Presidente Lagos optó por proponer una amplia Agenda de Modernización del Estado, la que concordó con el presidente de la UDI, Pablo Longueira, en enero del 2003. La agenda de reformas incluyó un total de 49 iniciativas que incluían reformas a la gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, transparencia, promoción del crecimiento, y financiamiento de la actividad política. Adicionalmente, y como muestra del compromiso político, se fijó una agenda corta de reformas que sería discutida con suma urgencia en el Congreso con una fecha límite de aprobación del 21 de Mayo del 2003 (Navia 2004). Es decir, entre marzo y mayo, debían aprobarse: el proyecto de ley sobre nuevo trato y dirección pública que, entre otras cosas, reducía el número de funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República de más de 3.000 a sólo 700; la ley de financiamiento electoral, y el proyecto de ley sobre donaciones.

LA MONEDA A LA HORA DEL TÉ

El día 14 de enero del 2003, el juez Carlos Aránguiz, confirmaba la solicitud de desafuero a 5 diputados de la Concertación por el “caso coimas”. Aquello, no sólo generaba un fuerte efecto político, sino que alteraba la correlación de fuerzas en el propio Congreso dejando la representación de la centro-derecha prácticamente igualada en la Cámara de Diputados (58 concertacionistas contra 57 de la centro-derecha).

A las pocas horas, el Presidente Lagos encomendó al Ministro del Interior, José Miguel Insulza contactarse directamente con el presidente de la UDI, Pablo Longueira para invitarlo a visitar La Moneda el jueves 16 de enero. De acuerdo a fuentes periodísticas, el partido de Longueira decidió aceptar la invitación por dos razones: primero, dicho partido aprovecharía la coyuntura para mostrarse como un partido constructivo y dispuesto a colaborar en una Agenda de Modernización del Estado y Probidad. En segundo lugar, la crisis de corrupción los afectaría incluso a ellos ya que “vamos a ser el próximo gobierno, y no queremos asumir con una clase política desprestigiada y con una imagen-país dañada por hechos de corrupción”²³.

El pacto se selló luego de una reunión entre el presidente de la Unión Demócrata Independiente y el Presidente de la República aquel 16 de enero. Para ambos, resultaba un balance positivo por cuanto la UDI daba muestras de ser un partido comprometido con los grandes temas de la Agenda de Modernización del Estado, mientras para el gobierno se estaban dando muestras de gobernabilidad. Para la UDI resultaba fundamental vincular las reformas a una agenda de probidad y no ingerencia del Estado en campañas electorales. Para el Ejecutivo resultaba importante colocar en la mesa

²³ “Terremoto”. *Qué Pasa*, 17-23 de enero, 2003.

de negociaciones el proyecto de la reforma al financiamiento de campañas políticas. Ese día, el Presidente Lagos y Longueira acordaron que se crearía un equipo de trabajo que diseñaría una agenda corta de reformas que deberían ser aprobadas antes del 21 de Mayo, día en que el Presidente entrega su discurso anual al Congreso Nacional.

El Consejo Directivo de la UDI se reunió en Cauquenes para elaborar un paquete de reformas, algunas de las cuales ya venían discutiéndose en el marco de la Modernización del Estado. Por su parte, el gobierno comenzó a realizar consultas con los partidos de la Concertación y Renovación Nacional para aunar criterios sobre los contenidos de la agenda de reformas. Entre los que participaron en la mesa figuraron José Miguel Insulza (ministro del Interior), Patricio Rojas (PDC), Antonio Leal (PPD), Sebastián Piñera (RN), Pablo Longueira (UDI), y Camilo Escalona (PS).

Muchos de los temas resultaban de “fácil despacho” para gobierno y oposición. Sin embargo, el financiamiento electoral era el que más complicaba a la UDI dado que varios sectores de aquel conglomerado se oponían a la idea de aprobar una reforma con miras a las elecciones presidenciales del 2005. En Cauquenes se discutieron los principales aspectos del proyecto de ley, invitándose a Salvador Valdés, quién era el coordinador de la comisión de Reforma del Estado del CEP. Los puntos que generaban mayor discordia en el gremialismo se referían al financiamiento o subsidio estatal a las campañas, el grado de anonimato que se podría permitir y el techo que se le colocaría al gasto electoral.

Renovación Nacional tenía una aproximación distinta al tema de la ley de financiamiento electoral. Además de venir estudiando el tema desde 1997 en el Instituto Libertad, su presidente Sebastián Piñera, se mostraba partidario de altos niveles de transparencia, un subsidio estatal sólo para los candidatos que no pudiesen costear

sus candidaturas, y un límite a los gastos de acuerdo al número de votantes para reducir los costos totales de la campaña.

Las diferencias entre los dos conglomerados frente al tema pueden resumirse del siguiente modo:

Tabla N°12.
POSTURAS DE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN EN TORNO
AL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

TEMA	UDI	RN	PROPUESTA GOBIERNO
Subsidio Estatal	Pago de gastos específicos a partidos	Sólo para candidatos sin recursos	Subsidio estatal a partidos
Transparencia	Registro secreto para aportes inferiores a un límite	Total para aportes superiores al 10%	Total para aportes superiores a US\$ 500
Límite a gasto	Mantener un límite alto al gasto	Restringir gastos de acuerdo a número de votantes	De acuerdo con proyecto en Senado

Fuente: Información sobre UDI y RN en "Las batallas detrás del acuerdo", *Qué Pasa*, 31 de enero, 2003. La propuesta del gobierno de acuerdo a proyecto de ley del 2001 e informaciones de prensa.

En forma paralela, se encontraba trabajando una comisión presidencial asesora encabezada por Luis Bates²⁴, que propondría al Ejecutivo una serie de propuestas sobre el tema de financiamiento electoral. La comisión entregó sus resultados a principios de marzo. No obstante, muchas de las recomendaciones de dicha comisión no fueron tomadas en cuenta por la mesa política de gobierno y los partidos que coordinaba el ministro Insulza²⁵.

²⁴ Ex-presidente de Chile-Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, que en Noviembre de 2002, elaboró y entregó a S.E. el Presidente Lagos, el documento "Por un Chile Transparente" contiendo ocho recomendaciones, entre las cuales, la necesidad de regular el financiamiento electoral.

²⁵ Esta crítica surgió por parte del experto integrante de dicha comisión Salvador Valdés en el foro sobre el tema organizado por la Fundación Chile 21. En la oportunidad, el

Algunos senadores de la Democracia Cristiana fueron los que más problemas colocaron al acuerdo. Para el sector disidente encabezado por los senadores Jorge Pizarro y Carmen Frei, los límites eran demasiado altos e iban contra la idea de reducir la influencia del dinero en política. A comienzos de abril el senador Jorge Pizarro sostuvo que no votaría a favor ninguna propuesta que implique aumentar los límites de gasto en las campañas o disminuir el control y la transparencia de éste. Cuestionando incluso a la mesa de su propio partido, indicó que “lo que se sabe de las conversaciones en curso implicaría una clara desnaturalización de la iniciativa. De partida se aumentaría en un tercio los límites de gasto máximo por elector, permitiéndose además sumas suplementarias para los comicios de diputados y senadores. Con ello, calculó un candidato a alcalde de La Florida podría gastar hasta cien millones de pesos en su campaña; un postulante a diputado, \$115 millones, y uno a senador por la Región Metropolitana, \$700 millones”²⁶.

Frente a ello, la respuesta de la mesa del PDC encabezada por Adolfo Zaldívar fue que aquello era “parte de un acuerdo amplio, algunos de cuyos aspectos podrán gustar menos que otros, pero que debe ser apoyado en su integridad para así cumplir los compromisos adquiridos”. Los disidentes sostuvieron que, aún aceptando ese argumento, ellos como parlamentarios no podían actuar simplemente rubricando entendimientos suscritos fuera del Congreso en los que ni siquiera participaron²⁷.

El 7 de abril, el ministro Insulza invitó a un almuerzo a los senadores disidentes. Pizarro planteó dos aspectos centrales: la necesi-

ministro respondió que “hay un tiempo para estudiar propuestas, pero hay un tiempo para convertir aquellas propuestas en iniciativas concretas”. Foro sobre Financiamiento Electoral. Fundación Chile 21, 28 de abril, 2003.

²⁶ “Senadores DC lanzan misil a acuerdo gobierno-partidos sobre gasto electoral”. *La Segunda*, 4 de Abril 2003.

²⁷ “Comisión revisa indicaciones a acuerdo sobre gasto electoral”. *La Segunda*, 8 de mayo, 2003.

dad de reducir los límites de gasto electoral (algo que la oposición rechazaba) y establecer la plena publicidad de los donantes de dinero para las campañas (tesis que la derecha cuestiona, por considerar que daría origen a venganzas políticas)²⁸.

En las oficinas del ministerio del Interior se debatió los alcances del acuerdo final sobre el financiamiento electoral, lo que involucró la búsqueda de un piso mínimo de consensos entre la Alianza por Chile y el gobierno. Los criterios básicos acordados a comienzos de mayo consideraron que: (a) se garantizaría un subsidio estatal directo para los partidos de acuerdo al número de votos obtenidos en la última elección y contra entrega de facturas o boletas por gastos realizados durante la campaña. En este sentido primaron los criterios del gobierno a lo cual concurrió la UDI; (b) se acordó un mecanismo de transparencia parcial sobre los aportes de candidatos estableciéndose un mecanismo de donaciones anónimas, reservadas y públicas. En este aspecto, predominó el criterio de la UDI; (c) se aumentó el límite al gasto total permitido aceptándose el criterio de la UDI, aunque se aceptó el criterio de RN de establecer una escala de acuerdo al número de votantes.

EL CONGRESO A LA HORA DE LA CENA

Los criterios técnicos del nuevo acuerdo se afinaron entre mediados de abril y comienzos de mayo. El 7 de mayo del 2003, el Ejecutivo envió al Congreso las nuevas indicaciones al proyecto ya existente sobre “transparencia, límite y control del gasto electoral”, el que fue discutido en un tiempo record de dos semanas, siendo aprobado el 19 de mayo, dos días antes del Mensaje Presidencial. Para algunos congresistas, el Ejecutivo realizó un intenso *lobby* para

²⁸ “Disidencia DC se transforma en el principal obstáculo para acuerdo sobre gasto electoral”. *La Segunda*, 8 de abril 2003.

que dicho proyecto no fuese discutido en sala. Pese a la molestia de algunos parlamentarios por la falta de discusión de algunos elementos centrales de la iniciativa, ésta fue aprobada sin reparos antes del 21 de mayo. Para el diputado Carlos Montes, en la premura de aprobar ese proyecto “influyó la necesidad del gobierno de dar señales claras de transparencia y control en el marco de los problemas de corrupción”²⁹.

Por su parte, los senadores disidentes también se sumaron al acuerdo al ratificar el proyecto enviado por el Ejecutivo sin mayores críticas. Para el senador Jorge Pizarro “la iniciativa, a pesar de las diferencias, implica logros en materias como fijar un límite al gasto de las campañas y establecer el aporte público a éstas, más allá de que se discrepe de los montos aprobados”. “Además –señaló– aunque varias de las indicaciones propuestas por los disidentes –como aquella que pretendía impedir las exenciones tributarias para quienes hagan donaciones electorales– fueron rechazadas en las comisiones, otros puntos (que no iban contra los planteamientos generales del acuerdo gobierno-partidos) sí salieron adelante”.

En esa línea –además de la reducción de los períodos de campaña electoral, de 150 a 90 días– destacó el perfeccionamiento del sistema para asegurar la transparencia en los aportes y mejorar los controles. Otro punto importante, sostuvo Pizarro, es que quedó claramente establecido que los gastos electorales que se financien con el patrimonio del propio candidato quedan sujetos a todas las limitaciones que fijará la ley. De este modo, destacó, no se podrá vulnerar con subterfugios las disposiciones de la nueva normativa³⁰. No obstante, los puntos sustantivos por lo que había mani-

²⁹ “La Concertación necesita un sacudón”. *Revista Caras*, 13 de Febrero, 2004. El parlamentario se mostró decepcionado del debate por cuanto “pienso que no cumplimos con nuestro papel, porque al menos deberíamos haber provocado un debate de otras características”.

³⁰ “Disidentes se suman al acuerdo sobre gasto electoral”. *La Segunda*, 13 de mayo, 2003.

festado su inicial rechazo (los límites al gasto y la total transparencia) no fueron cambiados.

La nueva normativa (ley 19.884) estableció: (a) topes máximos para las donaciones que pueden hacer los privados, (b) límites en el gasto electoral para las campañas electorales a nivel presidencial, senatorial, de diputados, alcaldes y concejales, (c) un cierto grado de transparencia sobre las donaciones de privados, al establecer publicidad en donaciones superiores a un determinado monto, (d) se estableció un subsidio estatal para un porcentaje de las campañas de los candidatos a concejales, alcaldes, diputados y senadores, (e) se estableció un sistema de rendición de cuentas, control de ingresos y gastos electorales supervisado por el Servicio Electoral, (f) se entregó al Servicio Electoral nuevas responsabilidades en el control y fiscalización de los gastos de las campañas, y (g) se establecieron sanciones para los infractores. A continuación un detalle de los principales aspectos del proyecto aprobado en el Congreso.

DONACIONES Y LÍMITES AL GASTO ELECTORAL

La ley estableció que las personas y empresas con fines de lucro pueden realizar donaciones a las campañas. Un porcentaje de aquellas donaciones son anónimas, otro porcentaje reservadas, y un último públicas. Asimismo, se dispuso que las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones establecidos por la ley 16.271.

La nueva ley de gasto electoral plantea lo siguiente: los candidatos a diputados no podrán exceder las 1.500 UF, más 0,03 UF por la cantidad de electores en cada distrito. En el caso de los senadores el límite será 3.000 UF, más 0,04 UF por los primeros 200 mil electores un 0,03 UF por los siguientes 200 mil y 0,02 UF por los restantes. Los postulantes a la Presidencia tendrán un límite de 0,03 UF por el total de inscritos en los padrones electorales. En la tabla N°14 se realiza un

ejercicio para estimar el límite de gasto electoral para cada candidato, de acuerdo a la nueva normativa en vías de ser promulgada.

Tabla N°13.

LÍMITES AL GASTO ELECTORAL POR CANDIDATO POR TIPO DE ELECCIÓN
Ejemplo

CARGO	Nº DE VOTANTES/LUGAR	LÍMITE PERMITIDO APROXIMADO
Diputado	Menos de 200.000 electores Ejemplo: Independencia/Recoleta aprox.125.000 electores	\$ 90.000.000 (USD\$ 128.000)
	Más de 200.000 electores Ejemplo: Maipú/Cerrillos aprox. 240.000 electores	\$ 150.000.000 (USD\$ 214.000)
Senador	Menos de 200.000 electores Primera región aprox. 175.000 electores	\$ 170.000.000 (USD\$243.000)
	+200.000 electores Novena región aprox. 260.000 electores	\$ 217.600.000 (USD\$311.000)
	+400.000 electores Santiago oriente aprox. 1.400.000 electores	\$ 629.000.000 (USD\$898.000)
Presidente	Nº de inscritos en el país Estimación a 8.000.000	\$ 4.080.000.000 (USD\$5.828.571)

Unidad de Fomento (UF): \$ 17.000; dólar: USD\$1 = Ch\$700

Resulta difícil y complejo calcular el costo total de las campañas políticas, sin embargo, se han hecho análisis preliminares de costos totales de campañas³¹. En el caso de los candidatos al Senado, el 2005 se realizará una renovación parcial del mismo (distritos pares), por lo que aproximadamente 20 candidatos disputarán 10 circunscripciones. Si cada uno puede gastar un máximo equivalente a \$50 millones más la cifra que resulte de multiplicar el número de sus electores por 0,04 UF, 0,02 UF o 0,01 UF (aproximadamente

³¹ Ver al respecto: "El costo de las campañas con la nueva ley", *La Segunda*, 23 de abril, 2003.

\$169 por elector), ello implicaría que se podría gastar un máximo de \$5.300 millones. De ese monto, se podrá dar un 20% de subsidio estatal (unos mil millones de pesos) En un escenario con 70 candidatos, el límite total de gasto en esas senatoriales ascendería a \$15 mil millones, unos US\$ 20 millones. En esa proyección, el aporte fiscal para las senatoriales alcanzaría a unos \$4 mil millones.

Los candidatos a diputado tendrán como límite un gasto equivalente a \$25 millones cada uno (1.500 UF), más el número de sus electores multiplicados por 0,03 UF. Si participan aproximadamente 400 postulantes a diputado en todas las alianzas, el conjunto de ellos podría gastar como tope unos \$30 mil millones³².

En la elección municipal cada candidato podrá gastar hasta 0,03 UF por elector, más dos millones de pesos (120 UF). De esta forma, cada coalición con postulantes a ese cargo en las 342 comunas podría invertir en la actividad electoral hasta \$4.400 millones de pesos. Considerando que habrá a lo menos dos alianzas nacionales (la Alianza y la Concertación), más otros dos pactos menores que sumarán un total aproximado de mil candidatos a alcalde, se podría estimar que todas las campañas municipales a nivel nacional podrían gastar hasta unos 12 mil millones de pesos.

En términos de subsidios estatales, se estima que no se podría gastar más allá del 20% del total. Si se llegara a gastar el límite de lo permitido, el Estado no debería subsidiar más allá de 3 mil millones de pesos en las próximas elecciones municipales, 1 mil millones en la renovación parcial del Senado y 3 mil millones en la elección de diputados. Debe recordarse que los candidatos a Presidente no reciben subsidio estatal.

³² Esta cifra debe ser tomada con cautela porque podrían existir variaciones significativas de acuerdo al acuerdo político que se establezca en cada distrito.

TRANSPARENCIA

La ley estableció donaciones anónimas, reservadas, y públicas: Serán “anónimas” las donaciones de hasta 20 UF (\$340.000). Asimismo, durante el periodo de elecciones, ningún candidato o partido podría recibir, por concepto de aportes anónimos, más del 20% del límite de gasto electoral. Las donaciones que son reservadas deberán depositarse en una cuenta corriente por candidato que el Servicio Electoral habilitará para tales efectos. Tanto los aportes anónimos como el aporte público deberán quedar reflejados en la cuenta de ingresos que deben presentar los Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales.

Todo aporte que supere el monto indicado anteriormente y que represente menos del 10% del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político tendrá carácter de “reservado”. Siempre y cuando no exceda las 600 UF por candidato o 3000 UF para distintos candidatos o partidos políticos. La información se mantendrá en conocimiento del aportante y del Servicio Electoral. Los aportes públicos constarán por escrito, consignándose la identidad del aportante.

Tabla N°14.

TIPO DE DONACIÓN, MONTOS Y CONDICIONES DE ACUERDO A NUEVA LEY

TIPO DE DONACIÓN	EN UF	PESOS DÓLARES	CONDICIONES
Anónima	Hasta 20	Hasta 340.000 (USD\$486)	-Depósito en cuenta corriente. -Hasta un 20% del total de gastos.
Reservada 1 candidato	21 a 600	341.000 a 10.2 mill. (USD\$487 a 14.500)	-Depósito en cuenta corriente acreditando identificación.
Reservada varios candidatos	21 a 3000	357.000 a 51 mill. (USD\$487 a 72.000)	-Servicio electoral mantiene información en reserva. -Hasta un 10% del total de gastos.
Pública	Depende	Ai menos las superiores a 10.2 mill. a un candidato deben ser públicas	Depende de monto de donación y si ya se cumplió el tope a donaciones reservadas y anónimas.

CONTROL

La nueva ley establece la existencia de Administradores Electorales quienes deberán ser nombrados por los candidatos a Presidente de la República, senador, diputado, alcaldes y concejales para controlar los ingresos y gastos electorales. Le corresponderán funciones de contabilidad, conservación de documentación, y vínculo con el Administrador General Electoral. Está sometido a multas en caso de no cumplir con sus funciones.

Así mismo, los tesoreros de los partidos políticos de los candidatos a Presidente, senadores, diputados, alcaldes ejercerán el cargo de Administrador General Electoral, que serán los encargados de llevar la contabilidad, conservar la documentación y vincularse con el Servicio Electoral en lo concerniente a los partidos políticos.

Al Servicio Electoral le corresponderán una serie de nuevas funciones tales como velar por el cumplimiento de las funciones de los Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales, controlar que la información contable se ajuste a lo estipulado por la ley, y establecer un sistema para conservar la información recibida y darla a conocer al público.

La ley establece que los Administradores Generales Electorales (tesoreros de partidos) y Administradores Electorales (candidaturas independientes) tienen un plazo de 30 días siguientes a la elección para presentar al Director del Servicio Electoral la cuenta de ingresos y gastos. El Director, tiene un plazo de 30 días para pronunciarse sobre las cuentas y al término tiene la posibilidad de (a) prorrogar dicho plazo por una sola vez hasta un máximo de 15 días, (b) aprobar la cuenta, (c) rechazar la cuenta, (d) observar la cuenta, (e) no pronunciarse, lo que implica que la cuenta se entenderá por aprobada.

SANCIONES

El proyecto aprobado por el Congreso estableció sanciones de beneficio fiscal de acuerdo a la siguiente escala: el doble del exceso en la parte que no supere el 30%, el triple del exceso en la parte que supere en 30% y sea inferior al 50%, y el quintuple del exceso en que hubiese incurrido, en la parte que supere el 50%. Como se observará más adelante, este punto fue suprimido por el Tribunal Constitucional por considerarse inconstitucional.

EXENCIÓN DE IMPUESTOS

La ley 19.885 del 6 de agosto del 2003 estableció que los contribuyentes que efectúen donaciones en dinero a los Partidos Políticos inscritos en el Servicio Electoral o a los institutos de formación

política definidos por esa ley podrán deducir éstas de la renta líquida imponible, una vez efectuados los ajustes previstos en los artículos 32 y 33 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en la forma y cumplimiento con los requisitos que a continuación se establecen:

- 1.- La donación deducible no podrá superar el equivalente al 1% de la renta líquida imponible correspondiente al ejercicio en el cual se efectúe la donación.
- 2.- El máximo señalado, se determinará deduciendo de la renta líquida previamente las donaciones a que se refiere este artículo.
- 3.- Estas donaciones se liberarán del trámite de la insinuación y se eximirán del impuesto a las herencias y donaciones establecido en la ley N° 16.271.
- 4.- Para hacer uso del beneficio que establece este artículo, los donatarios, sus entidades recaudadoras o el Servicio Electoral, deberán otorgar un certificado a la entidad donante que acredite la identidad de ésta, el monto de la donación y la fecha en que esta se efectuó, certificado que deberá ser emitido cumpliendo las formalidades y requisitos que establezca para este efecto el Servicio Electoral. Este Certificado deberán mantenerlo en su poder las entidades donantes, para ser exhibido al Servicio de Impuestos Internos cuando este así lo requiera. Sin perjuicio de lo anterior y de la reserva o secreto que la ley establezca al Servicio Electoral o a sus funcionarios, el Servicio de Impuestos Internos podrá solicitar directamente a dicho Servicio la información adicional que requiera para fiscalizar el buen uso de este beneficio, sin que pueda solicitar información sobre la identidad del donatario.

Igual beneficio y en los mismos términos precedentes, tendrán las donaciones que se efectúen directamente a candidatos a ocupar cargos de elección popular que se encuentren debidamente inscritos y siempre que las donaciones se efectúen en el período que corre desde el día en que venza el plazo para declarar candidaturas y

el día de la elección respectiva. Con todo, las donaciones a que se refiere este inciso no podrán exceder, en conjunto con las señaladas en el inciso primero, del límite establecido en este artículo. Sólo podrán hacer uso de este beneficio aquellas donaciones a las que la ley otorgue el carácter de públicas o reservadas.

LOS PROBLEMAS DE LA LEY

Supongamos que Carabineros de Chile decide aumentar la velocidad máxima permitida en las carreteras de 100 kms/hr. a 160 kms/hr. indicando que de esa forma se reduciría la cantidad de infracciones por exceso de velocidad. Adicionalmente, supongamos que la autoridad decide suspender las sanciones que los conductores deben enfrentar si sobrepasan los límites de velocidad. Las consecuencias de aquella medida parecen obvias: como los conductores podrían correr más y como nadie sería sancionado, efectivamente podría reducirse el número de infracciones, pero muy probablemente se incrementaría el número de accidentes.

Aquello es lo que sucedió con la ley de financiamiento electoral. Primero, se colocó un límite alto al financiamiento de campañas, similar al gasto que se incurrió en el año 1999. En segundo lugar, se estableció que no todas las donaciones serían públicas, sino que existiría un margen para donaciones anónimas y reservadas. En tercer lugar, se estableció que las empresas podrían actuar como donantes. En cuarto lugar, por problemas técnicos no previstos en el proceso legislativo, se estableció que no se sancionaría a los que vulneran la ley, aunque este punto ha sido objeto de revisiones como se verá más adelante. Revisemos brevemente los problemas de esta nueva ley.

TRANSPARENCIA

La nueva ley contradijo el espíritu original del proyecto ya que limitó la transparencia en la relación entre dinero y política. La experiencia comparada muestra un avance desde regímenes de financiamiento privado anónimo hacia regímenes donde la ciudadanía conoce la procedencia de los fondos para un determinado candidato. En Chile, la nueva legislación limita la transparencia. Al menos en un 30% de las donaciones no se sabrá la procedencia de dichas donaciones.

El sistema propuesto genera un problema adicional, ¿quién determinará el porcentaje de las donaciones que serán anónimas y/o reservadas? ¿Se privilegiarán los primeros montos que sean depositados en las cuentas corrientes de los candidatos? La ley no especifica el mecanismo que definirá dicho porcentaje.

La transparencia aparece como un requisito esencial de control público sobre las autoridades políticas por dos razones: Primero, si las donaciones son anónimas se podrían generar relaciones no deseadas entre donatarios y personas que resultasen electas. Segundo, la existencia de información sobre la procedencia del apoyo podría alertar a la ciudadanía si las promesas del candidato son consistentes con los intereses económicos que lo apoyan.

Ahora bien, el mecanismo de donaciones reservadas es interesante pues el donatario debe realizar dicha donación ante el Servicio Electoral que es la única autoridad que puede saber sobre dicho monto. Aquello rompe con la relación entre donatario y candidato lo que asegura un mayor grado de independencia del proceso. El problema se produce con las donaciones anónimas que, podría prestarse para ilegalidades.

LÍMITES

La fijación de los límites a las campañas consideró el promedio de gasto de las últimas elecciones. ¿Qué llevó a los parlamentarios a fijar aquel criterio y no otro? Si tanto sectores de oposición como de la Concertación consideraron excesivos los montos de las campañas pasadas, ¿por qué entonces se definió el límite en relación a lo gastado en la última elección? En general, predominó un criterio político donde se estimó que era razonable mantener montos relativamente altos para las campañas electorales.

La nueva ley tampoco establece estímulos o incentivos para que los candidatos reduzcan sus gastos. Lo anterior hace que sea muy esperable que el comportamiento de los partidos en las próximas elecciones se acerque al límite establecido, no cumpliéndose con el objetivo de reducir los costos de las campañas de manera significativa.

SANCIONES

Tal como se indicó, el proyecto aprobado por el Congreso estableció sanciones de beneficio fiscal de acuerdo a la siguiente escala: el doble del exceso en la parte que no supere el 30%, el triple del exceso en la parte que supere en 30% y sea inferior al 50%, y el quintuple del exceso en que hubiese incurrido, en la parte que supere el 50%. El Tribunal Constitucional cuestionó en junio del 2003 la constitucionalidad del proyecto basado en la inexistencia de un mecanismo para que los sancionados pudiesen apelar a las resoluciones del Servicio Electoral. Así, el proyecto finalmente promulgado el 5 de agosto del 2003 suprimió las sanciones. El párrafo 5, artículo 28 de la nueva ley sólo establece mecanismos para sancionar aquellos funcionarios públicos que infrinjan la ley. Como observaremos más adelante, este ha sido el único aspecto enmendado del proyecto aprobado.

SISTEMA DE CONTROL

Como lo establece la ley, lo que se ha creado es un sistema de control administrativo y de contabilidad más que uno de fiscalización. En primer lugar, es difícil imaginar que el Servicio Electoral con su actual composición pueda realizar un análisis exhaustivo de las cuentas de todos los candidatos en sólo 90 días después de una elección, particularmente si se trata de una elección municipal y de concejales donde más de 6 mil candidatos deben presentar sus balances de gastos de campaña. En ese plazo, el Servicio Electoral a lo más, podrá revisar si los balances presentados por los Administradores Electorales cuadran en relación a los recibos presentados.

En segundo lugar, la ley no especifica los mecanismos de fiscalización que el Servicio Electoral debe efectuar para el control de las cuentas. Por ejemplo, bajo el marco normativo aprobado, el Servicio Electoral no tendrá la capacidad institucional para fiscalizar si los partidos están o no recibiendo donaciones desde el extranjero. Asimismo, el Servicio Electoral debiera también velar por los gastos de los partidos antes de una elección.

Si bien en el proyecto de ley se deja constancia de las necesidades presupuestarias en que podría incurrirse, la ley estipula el hacer modificaciones al Servicio Electoral para adecuar su funcionamiento a las nuevas necesidades contempladas en la ley.

APORTE DE EMPRESAS

El espíritu de la ley acepta las donaciones de privados bajo el entendido que las personas tienen el derecho de utilizar sus recursos como lo estimen conveniente. En el proyecto efectivamente se intenta establecer un equilibrio entre los principios de libertad, transparencia e igualdad. Primero, se establece que las personas y empresas con fines de lucro pueden realizar donaciones a las campa-

ñas. Un porcentaje de aquellas donaciones son anónimas y/o reservadas para garantizar la libertad. Segundo, se establece que a partir de un monto determinado, las donaciones serán de público conocimiento, para garantizar el principio de transparencia. Tercero, se indica que el Estado otorgará subsidios con el propósito de garantizar al menos parcialmente el principio de igualdad de oportunidades. Cuarto, se establece que las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones establecidos por la ley 16.271.

Del mismo modo, en lo relativo al deber tributario de las empresas, no pareciera equitativo que mediante la descarga tributaria de personas jurídicas que tributan en primera categoría y con contabilidad completa, el Estado subsidie indirectamente y a favor de la renta de la empresa donante, un monto superior al 17% de lo efectivamente aportado.

Sin embargo, existen ciertos elementos discutibles en la ley aprobada. En primer lugar, si se admite como principio general que las donaciones de privados son aceptables porque los individuos tienen el derecho a expresar sus preferencias, sólo las personas naturales –y no las personas jurídicas o empresas– pueden manifestar preferencias. Si el objetivo principal de las empresas es el lucro, entonces aceptar que dichas entidades hagan donaciones estaría estrechamente vinculado a los intereses corporativos que ellas pretenden alcanzar, lo que ciertamente afecta el espíritu de la ley.

Dado que la mayor parte del financiamiento de las campañas proviene de aportes de grandes empresas, el establecimiento de franquicias tributarias para aquellos que realizan donaciones es otra forma de estimular una relación no deseada entre dinero y política. Adicionalmente, gozar de franquicias tributarias es traspasar al fisco el costo de las campañas ya que el Estado dejaría de percibir recursos que un privado traspasa a los candidatos.

INFORMACIÓN EX POST FACTO

Adicionalmente, el mecanismo establecido considera que la información se recopilará después de la elección y no antes, lo que sin duda contradice el espíritu de promover un voto ciudadano informado. En varios países se resuelve el problema mediante la declaración *ex ante* de los montos recibidos por los candidatos.

LA EXISTENCIA DE “GRUPOS DE APOYO”

Asimismo no se prevé la posibilidad de que grupos de apoyo, independientes a los partidos políticos, colaboren indeterminadamente en favor de una corriente o un candidato en particular. De esta forma, no es controlable el gasto que efectúen particulares en pos de una opción política o un candidato. Podría darse el caso que una organización decidiera manifestar su preferencia por un candidato o grupo de candidatos sin que aquello pudiese considerarse una infracción a la ley.

RESOLVIENDO PROBLEMAS

El principal problema de la ley se refería a las sanciones. El gobierno se había comprometido a enviar un nuevo proyecto que resolviera el problema y, de paso, estableciera un mecanismo de debido proceso para defenderse de acusaciones. Entre la fecha de promulgación de la ley el 5 de agosto del 2003 y marzo del 2004 el Ejecutivo no había enviado un proyecto al respecto. Lo anterior motivó a un grupo de parlamentarios encabezados por Carlos Montes y secundado por Edgardo Riveros, Juan Bustos, Enrique Jaramillo, Eduardo Saffirio, Francisco Encina, Fernando Meza, Adriana Muñoz, y Jorge Burgos a presentar una moción para reformar la ley 19.884. La iniciativa no sólo reponía las sanciones sino que avanzaba en otros puntos críticos.

Entre las reformas contempladas en esta moción se contemplaba:

- ◆ Declaración por anticipado de los montos y la forma en que se emplearán los recursos durante la campaña;
- ◆ Eliminar la posibilidad que personas jurídicas (empresas) puedan hacer aportes;
- ◆ Resolver el problema técnico de la ley que olvidó incluir a los alcaldes como candidatos con derecho a recibir subsidios estatales;
- ◆ Eliminar los aportes anónimos de campaña electoral, aumentando el porcentaje de aportes reservados;
- ◆ Eliminación del registro de donatarios dos años después de transcurrida la elección;
- ◆ Establecimiento de sanciones para infractores considerando multas y pérdida del derecho a recibir subsidio estatal directo en elecciones futuras además de un mecanismo de debido proceso;
- ◆ Regulación de los denominados “grupos de apoyo”.

A juicio de Montes, “buscamos más control social: si un candidato dice públicamente que va a tener tal cantidad de dinero y va a realizar determinados gastos, se genera un control social que favorece la transparencia. Es tremendamente difícil que el Servicio Electoral logre modernizarse o readecuarse para los grandes desafíos que representa esta tarea: la experiencia de financiamiento electoral que se da en otras partes demuestra que ése es uno de los mayores vacíos y nosotros queremos afrontarlo por esta vía”³³. Agregó que “en la elección pasada, un candidato a alcalde gastó 300 millones, en gran parte debido a que pagó cuentas de luz o de agua. ¿De qué manera entonces el Registro Electoral va a poder controlar eso? ¡Allí el control social es fundamental!”.

El diputado DC Zarko Luksic también lamentó la situación, indicando que no entendía por qué se ha mantenido la incertidumbre.

³³ “Concertación presenta su propio proyecto”. *La Segunda*, 25 de marzo, 2004.

“Si no hay procedimiento para sanciones, no se podrá aplicar la ley, largamente discutida y motivo de preocupación durante largo tiempo; si no hay multas, la ley parecerá un chiste”. Los sectores de oposición coincidían con el diputado Montes al menos en relación con el tema de las sanciones. El senador UDI Juan Antonio Coloma sostuvo que “el Ejecutivo hace mucho tiempo” que debió haber enviado el proyecto complementario, pues “es bastante sencillo de implementar y respecto de él se comprometió con nosotros en enviarlo pronto”³⁴.

La iniciativa de los diputados estimuló una respuesta pronta del Ejecutivo. El gobierno envió un proyecto el 29 de marzo para reponer las sanciones, que fue incluido dentro de un proyecto que establecía sanciones administrativas a funcionarios de la gestión pública. Sin embargo, el ejecutivo debió enviar un nuevo proyecto de ley el 4 de mayo porque la fórmula escogida dificultaba su aprobación en los tiempos requeridos. Dado que las elecciones municipales se verificarían en Octubre del 2004, se requería tener la disposición aprobada antes del 2 de agosto, fecha en que vencía el plazo para presentar las candidaturas a alcaldes.

El presidente de la comisión de gobierno, Carlos Cantero, sostuvo que “El proyecto que había propuesto La Moneda no era malo, pero sí de lenta tramitación porque hacía referencia a todos los procedimientos de sanciones de toda la Administración del Estado y, por lo tanto, impedía que cumpliéramos el propósito del Congreso de tener despachada la ley el 2 de agosto a más tardar”³⁵. El nuevo proyecto reponía la iniciativa inicial de establecer un sistema de multas por exceder el gasto y que dependería de la “gravedad del exceso” de acuerdo a una escala; si hay omisión de información acerca de lo gastado, la sanción será del triple de las cantidades no informadas y se plantea que si una cuenta es rechazada por el señalado Servicio, el castigo equivaldrá “al duplo” de la parte de los gastos electorales que se hayan rechazado.

³⁴ Ibid.

³⁵ “Gasto electoral: Gobierno reformuló sanciones”. *La Segunda*, 5 de mayo, 2004.

Mientras se discutía el proyecto para establecer sanciones, surgieron nuevos problemas con la propia implementación de la norma. A fines de junio el gobierno activó una serie de consultas con los partidos políticos para resolver problemas técnicos de la implementación de la citada ley.

Los primeros escollos con esta ley se presentan al momento de inscribir la candidatura ante el Servicio Electoral, plazo que vence el 2 de agosto. El primer problema era burocrático por cuanto cada candidatura a concejal y alcalde (ocho mil en total) debía presentar un administrador electoral. Algunos partidos decidieron agrupar sus administradores y presentar uno por comuna.

Pero, adicionalmente, se presentaba un problema de calendarización del pago a subsidios por cuanto el pago contra factura que hará el Servicio Electoral se debería hacer después de la revisión final de las cuentas, es decir, noventa días después de verificado el proceso electoral. Lo anterior perjudica a los prestadores de servicios pequeños que no pueden esperar mucho tiempo para recibir el pago de sus facturas. Sólo podrán recibir el pago el día de la elección las empresas que informen de sus precios al Servicio Electoral al 2 de agosto, fecha de cierre de inscripción de candidaturas.

Adicionalmente, por no tratarse de un delito de acción pública, la denuncia por un exceso de gasto electoral quedaría limitada a los partidos y candidatos independientes pero no un ciudadano común y corriente. Informaciones de prensa sostenían a fines de junio que, “por mucho que un candidato “marque” a su contrincante, en la práctica se podrá sobrepasar el límite de gasto establecido en la ley entre un 30% y hasta un 100% según algunos, sin que sea detectado”³⁶.

³⁶ “Candidatos bajo el rigor de la nueva ley”, *El Mercurio*, 24 de junio, 2004.

Otro de los problemas que se generó se vincula con la reducción que hizo el ministerio de Hacienda de los recursos originalmente destinados para apoyar el trabajo del Servicio Electoral. Mientras se estimaba que se requerirían 700 millones de pesos para instalar la Unidad de Control del Gasto Electoral, el ministerio entregó aproximadamente la mitad de los fondos. No obstante, la unidad de control sólo verificará que los ingresos y egresos cuadren en cada candidatura y se contrarrestarán algunas de las informaciones con el Servicio de Impuestos Internos. El Director de dicho servicio indicó que controlaría estrictamente la regulación de donaciones de empresas. Sostuvo que incluso se podría investigar al candidato beneficiado con algunas de las donaciones. Finalmente se haría una investigación exhaustiva mediante una selección de casos aleatori³⁷.

Otra de las debilidades de la normativa aprobada se vincula a que los partidos pueden acceder a financiamiento público, pero de manera mucho más acotada que los candidatos, pudiendo costear sólo propaganda y encuestas. Frente a las dudas que se generaron, el Servicio Electoral fijó el criterio de que los partidos podrían reclamar financiamiento público para todo tipo de gastos.

Finalmente, también se discutió el hecho que los candidatos a presidente no reciben subsidio estatal bajo esta nueva normativa. Originalmente se tenía previsto que como se estaba negociando una reforma constitucional para hacer las elecciones presidenciales y de Congreso simultáneas, los partidos recibían un solo subsidio. Sin embargo, como se rechazó la iniciativa de reformar el período presidencial, entonces surgió la posibilidad que hubiesen elecciones no concurrentes, lo que claramente afectaría las posibilidades de algunos candidatos presidenciales por sobre otros.

³⁷ "Empresarios están por limpiar la política". *El Mercurio*, 1 de julio, 2004.

A comienzos de julio el gobierno envió un proyecto de suma urgencia para resolver los temas pendientes incluyendo exclusivamente los ámbitos de gestión y administración de los fondos permitidos en las campañas. En opinión del ministro Insulza “la iniciativa no tiene ni una cosa nueva, ni aumentos, ni límites, ni transparencia, ni financiamiento público, ni nada, sino que solamente algunas formas distintas de la administración de campañas para hacerlo más simple”³⁸. El nuevo proyecto fue consensuado con los partidos políticos de gobierno y la oposición con la intención de colocarlo en marcha en las campañas municipales. La suma urgencia implicaba que en menos de tres semanas y antes del 2 de agosto del 2004 el proyecto debía ser despachado. El acuerdo repitió el esquema de toma de decisiones anterior: un acuerdo político en el ministerio del Interior y un fácil despacho en ambas cámaras del Congreso.

³⁸ “Agilizan proyecto que simplifica financiamiento de campañas electorales”. *La Tercera*, 6 de julio, 2004.

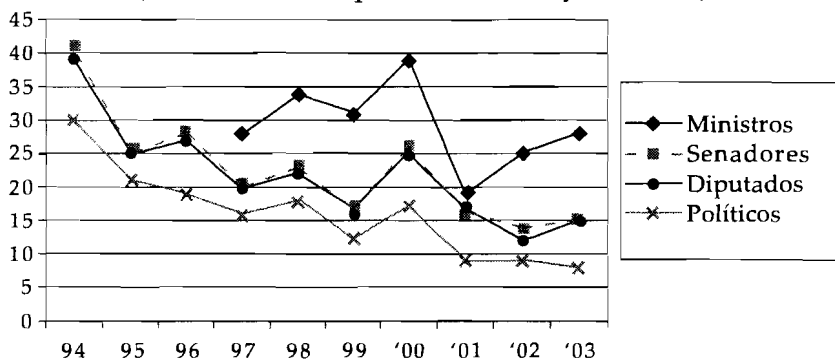
CONCLUSIONES: DINERO, POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

En el 2003 se presentó una oportunidad única para iniciar una importante transformación al sistema de partidos políticos vía el financiamiento electoral. Los actores tomaron esa oportunidad por distintas razones. Algunos lo hicieron por sacar dividendos políticos, otros por promover una mejor imagen de la actividad política y otros por el convencimiento que se trataba de un tema crucial para el sistema democrático.

Parece ser que un motor significativo de la reforma lo constituyó la auto-percepción de los tomadores de decisión sobre el creciente des- crédito de la actividad política. El gráfico N°1 muestra con particular notoriedad que existe una crisis de confianza en las élites políticas.

Gráfico N°1

PREGUNTA: PARA LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS NACIONALES, USTED TIENE MUCHA, BASTANTE, O POCA CONFIANZA EN...
(Suma de las respuestas mucha y bastante)



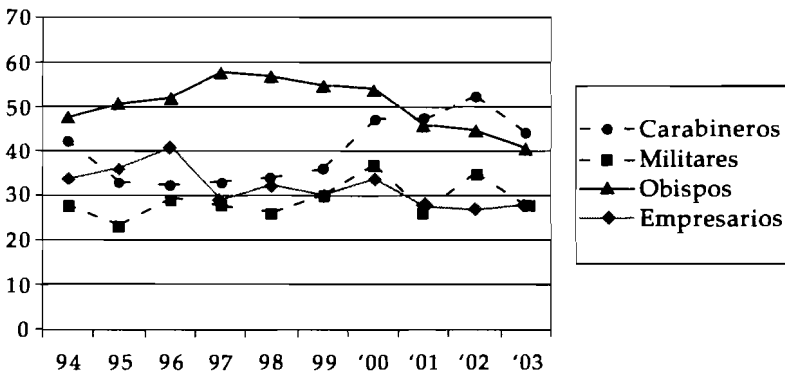
Fuente: Carlos Huneeus (2003: 213). Encuestas CERC.

La confianza genérica en los “políticos” disminuyó desde aproximadamente un 30% a mediados de los noventa hasta menos del 10% en el 2003. En el caso de los senadores y diputados, el declive va desde un 40% a cifras cercanas al 15% en el 2003. Resulta de interés constatar, sin embargo, que los ministros –actores políticos por naturaleza– son percibidos como crecientemente confiables, salvo durante el cambio de gobierno desde la administración Frei a la del actual Presidente Lagos.

En tanto, la confianza en instituciones no vinculadas a la política para resolver problemas nacionales tiende a ser mayor, aglutinándose alrededor de un 30 a 45 por ciento (Gráfico N°2). En el caso de los Carabineros se observó un alza constante hasta el año 2002, siendo considerada la institución que inspira más confianza en la ciudadanía. En tanto los obispos muestran un declive constante a partir de 1997. En el caso de los militares se observan alzas y bajas que podrían vincularse más a coyunturas específicas como la salida del general Pinochet del Ejército, el “nunca más” del general Cheyre, etc. Finalmente, la confianza en los empresarios muestra una tendencia a la baja a partir del año 1996.

Gráfico N°2

PREGUNTA: PARA LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS NACIONALES, USTED TIENE MUCHA, BASTANTE, O POCA CONFIANZA EN...
(Suma de las respuestas mucha y bastante)



Fuente: Carlos Huneeus (2003: 213). Encuestas CERC.

A lo anterior se agrega el bajo nivel de satisfacción con la democracia de la ciudadanía en relación con otros países de América Latina. Al preguntarse sobre el grado de preferencia de un sistema democrático sobre uno autoritario, los y las chilenos se ubican bajo el promedio regional, con un 50% de preferencia de aquella opción, muy cercanos a los niveles de preferencia observados en Bolivia y Perú, y muy por debajo de los grados de apoyo observados en Argentina, Uruguay y Costa Rica (Huneus 2003:94). Del estudio de Carlos Huneus (2003), se puede inferir que se ha producido una merma en la percepción de la ciudadanía respecto de la legitimidad del sistema democrático y un marcado incremento de personas que percibe la democracia como ineficaz en la resolución de los problemas de la gente. A ello debe agregarse la percepción generalizada de la población (cerca del 80 por ciento) que sostiene que la ley no se aplica para todos por igual (FLACSO 2001).

La baja credibilidad de la ciudadanía en los actores políticos, (senadores, diputados, y “políticos”) una percepción generalizada del sistema democrático como poco eficaz en resolver problemas de la gente, y una creencia mayoritaria sobre la desigualdad ante la ley, son una compleja combinación que afecta la calidad de la democracia. Si a ello sumamos que cerca del 30% de la población en edad de votar no está ejerciendo su derecho –porque no está inscrito o simplemente se abstiene de votar– obtenemos que se requiere tomar medidas urgentes para resolver la brecha entre ciudadanos desafectados y representantes que son percibidos como distantes de la ciudadanía.

Es en este contexto que la regulación del dinero y política cobra sentido. Primero, un sistema político desacreditado no favorece al conjunto de los representantes políticos. En segundo lugar, un sistema que no establece reglas transparentes y claras sobre la relación entre dinero y política provocará todavía mayores frustraciones en la ciudadanía. La más clara expresión de aquello son las campañas electorales donde los partidos gastan enormes sumas de dinero en tratar de convencer a la

ciudadanía de votar por determinadas preferencias políticas. La población tiende a percibir que los políticos se preocupan de ellos sólo al momento de la elección (más de un 88% de acuerdo a encuestas CERC entre 1996 y el 2003) y que se gastan cifras altísimas en las campañas electorales. A ello debe agregarse que la mayor competencia entre las coaliciones ha generado fuertes incentivos en los actores políticos para buscar financiamiento para sus campañas. Por último, el desarrollo económico nacional estimula una necesaria relación entre un sector privado altamente concentrado y autoridades del Estado que tienen que legislar e implementar políticas públicas. Ello provoca potenciales presiones y conflictos de interés que es necesario regular.

Los casos de corrupción denunciados a partir de octubre del 2002 en Chile abrieron una oportunidad para establecer regulaciones a la actividad política. En el ámbito de la gestión del Ejecutivo se avanzó enormemente en términos de transparencia, profesionalización y rendimiento de cuentas por parte de la gestión administrativa estatal.

En el ámbito del financiamiento de campañas políticas el resultado es mixto. Por un lado estableció ciertos principios básicos como la necesidad del subsidio estatal para garantizar la igualdad de oportunidades y la fijación de un límite a los aportes y al gasto total. Sin embargo, los máximos establecidos reflejan lo que fue la campaña de 1999, que ya había sido criticada por sus altos niveles de gasto. La fiscalización será baja, y no se garantizará la total transparencia respecto a cuánto y quién financia. Adicionalmente, la norma no permite que los electores conozcan antes de emitir su voto la forma en que los y las candidatas se financiaron. Por último, en un error técnico de los legisladores, la ley se aprobó sin sanciones ya que se olvidó establecer un mecanismo de debido proceso para quienes fuesen acusados de vulnerar la ley.

El vaso puede verse como semi-lleno o semi-vacío. Los optimistas podrían pensar que al sentarse las bases o principios de una refor-

ma, lo que sucederá en el futuro será la búsqueda de un mejor equilibrio institucional al ir perfeccionando la norma aprobada. Aquello ocurrió por ejemplo con las sanciones, que fueron repuestas en la ley, luego que algunos congresistas presionaran indirectamente al ejecutivo para el envío de un proyecto sobre la materia (al respecto ver anexo p. 141). Para otros el vaso está semi-vacío porque las instituciones son difíciles de transformar y resultará complicado reformar aspectos esenciales de ese proyecto como las donaciones de empresas o la transparencia limitada que provee la nueva legislación.

En todo caso, tres lecciones pueden sacarse del estudio de este caso. Primero, una crisis puede transformarse en oportunidad para la reforma del status quo. Lo anterior requiere que los intereses de los actores converjan en una iniciativa determinada y del liderazgo de algunos actores políticos que conviertan tal oportunidad en una acción política⁴⁰. En este caso, el rol que le cupo al Presidente Lagos y al diputado y presidente de la UDI Pablo Longueira en una primera etapa, y al Ministro del Interior José Miguel Insulza, en una segunda de seguimiento y materialización de la propuesta, fue de suma importancia.

Segundo, la transformación posterior de la ley también requiere de acciones políticas concretas capaces de movilizar actores políticos en torno a un objetivo determinado. En este caso, la acción de un grupo de diputados y diputadas que presionó al Ejecutivo a enviar un proyecto de ley para reponer las sanciones fue importante⁴¹. Sin embargo, aquella presión tuvo una característica particular: fue acompañada de una propuesta de política fundamentada que daba cuenta de los vacíos de la citada ley⁴².

⁴⁰ Nótese que hablo de intereses convergentes más que "voluntad política". La voluntad política depende de la existencia de intereses convergentes entre los actores capaces de movilizar una decisión.

⁴¹ Aunque el ministerio del Interior reconoció que estaba trabajando en una propuesta legal para reponer las sanciones, desde el punto de vista político fue la moción de algunos diputados de la Concertación lo que movilizó al Ejecutivo a acelerar el envío del proyecto.

⁴² Al respecto, ver anexo con la moción presentada.

Tercero, parece ser que en situaciones donde los que están en el poder se sienten amenazados, se produce un alto nivel de disciplina partidaria. Si observamos el contenido de la "histórica" reforma aprobada, podemos reconocer que en ella se materializaron desequilibradamente intereses de actores que pretendían mantener el status quo y los que propiciaban un cambio. El compromiso alcanzado es un avance en relación al pasado (subsidio estatal, transparencia relativa), pero al mismo tiempo mantuvo importantes elementos del pasado (cierto nivel de anonimato, aceptación de donaciones de empresas, límites altos, bajos niveles de control).

El gobierno optó por una reforma conservadora, pero reforma al fin y al cabo. Como los sectores de oposición tenían la llave para la aprobación (la mayoría en el Senado), el resultado debería favorecer a los segundos por sobre los primeros, y así ocurrió. Lo interesante de este proceso fue el alto nivel de disciplina concertacionista para aprobar una reforma que fue explícitamente cuestionada por algunos senadores demócratacristianos y diputados del mismo partido junto a otros de la bancada socialista.

Por lo pronto, quedará para el próximo gobierno el buscar nuevas condiciones políticas para perfeccionar una ley que será probada por primera vez en octubre del 2004. En efecto, hace falta avanzar más en términos de transparencia, establecer límites más estrictos y generar mecanismos más eficientes de control y fiscalización del gasto electoral. Además, se necesitará una mayor discusión sobre los plazos de entrega de información, la validez que personas jurídicas puedan hacer donaciones y la rebaja-exención de impuestos de este tipo de aportes. Veremos si se dan las condiciones en el futuro y si los actores políticos aprovechan una nueva ventana de oportunidades políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, HERBERT (1972), *Money and Politics*. Washington DC: Public Affairs Press.
- ALEXANDER, HERBERT and R. SHIRATORI, eds. (1994), *Comparative Political Finance Among Democracies*. Boulder, CO: Westview Press.
- ARRIAGADA, GENARI (2004), *Los empresarios y la política*. Santiago, LOM.
- DEL CASTILLO, PILAR and DANIEL ZOVATTO, eds. (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- FLACSO-CHILE (2001), *Percepciones y actitudes de las y los chilenos a principios del siglo XXI*. Santiago: FLACSO-Chile.
- FUENTES, CLAUDIO (2004), "Cómo perder una oportunidad en política: El caso de la ley de financiamiento electoral en Chile". En FLACSO-Chile. *Chile 2003-2004: Los nuevos escenarios (Inter.) nacionales*. Serie Libros FLACSO-Chile. Santiago.
- FUENTES, CLAUDIO (2003), "Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena", *Colección Ideas*, Santiago, Fundación Chile21 (Número 30, Abril 2003).
- GUNLICKS, ARTHUR, ed. (1993), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: CO: Westview Press.
- HUNEEUS, CARLOS (1998), El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile. In *La financiación de la política en Iberoamérica*, edited by P. Del Castillo and D. Zovatto. San José: Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- HUNEEUS, CARLOS (2003), *Chile un país dividido. La actualidad de su pasado*. Santiago: Catalonia
- KOUSSER, THAD y RAY LARAJA (2002), "The Effects of Campaign Finance Laws on Electoral Competition" *Policy Analysis*. Febrero 14. Número 426.

- LIBERTAD Y DESARROLLO (2002a), Límite al gasto electoral: menos competencia política. *Temas Públicos* (LyD) (584):1-4.
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2002b), Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno. *Temas Públicos* (LyD) (599):1-2.
- MANN, THOMAS (2000), Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. *Estudios Públicos* (78):5-26.
- MANN, THOMAS (2002a), Political Money and Party Finance. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 3 (11).
- MANN, THOMAS (2002b), Political Science and Campaign Finance Reform: Knowledge, Politics, and Policy. Paper read at Annual Meeting of the American Political Science Association, at Boston, MA.
- NAVIA, PATRICIO (2004), "Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad". En FLACSO-Chile. *Chile 2003-2004: Los nuevos escenarios* (Inter.) nacionales. Serie Libros FLACSO-Chile. Santiago.
- NASSMACHER, KARL-HEINZ (1993), Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies. In *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, edited by A. Gunlicks. Boulder: CO.: Westview Press.
- PEÑA, CARLOS (2002a), El gasto electoral y los derechos constitucionales. *Puntos de Referencia* (CEP) (256).
- PEÑA, CARLOS (2002b), El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión. *Documentos de Trabajo* (CEP) (330).
- PINTO, MICHAEL y ALEXANDER POSTNIKOV (1999), Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices. www.democracy.ru, February 1999.
- REPÚBLICA DE CHILE (2000), Mensaje del S.E. el presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Santiago.
- SENADO (2001), Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 344, ordinaria, Sesión 24, Martes 21 de agosto del 2001. Valparaíso: Congreso Nacional.
- VALDÉS, SALVADOR (2000), La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. *Puntos de Referencia* (CEP) (227):1-7.
- VALDÉS, SALVADOR (2000b), Propositiones sobre el financiamiento de la actividad política. *Estudios Públicos* (78) 375-550.

- VALDÉS, SALVADOR (2000c), La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. *Puntos de Referencia (CEP)* (227):1-7.
- VALDÉS, SALVADOR, ed. (2000d), Reforma del Estado. Financiamiento político. Vol. I. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- VALDÉS, SALVADOR (2002a), Críticas al proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Santiago: CEP (mimeo).
- VALDÉS, SALVADOR (2002b), El país que viene: financiamiento político. *Puntos de Referencia (CEP)* (259):1-16.
- VALDÉS, SALVADOR (2002c) ,Financiamiento político: la estrategia y una ley buena. *Estudios Públicos* (87):105-130.

FUENTES EN LÍNEA

- Clean Money. Clean Elections
<http://www.publiccampaign.org>

- "Citizens Make Campaign Finance Priority in Local Elections"
[http://www.villagelife.org/news/archives/10-6-97_campaign\\$reform.html](http://www.villagelife.org/news/archives/10-6-97_campaign$reform.html)

- Fair Vote
<http://www.fairvote.org>

- Federal Election Comission
<http://www.fec.gov>

- New Rules
<http://www.newrules.org>

- Open secrets
<http://www.opensecrets.org>

- Observatorio Electoral Latinoamericano
<http://www.observatorioelectoral.org>

ANEXOS

LEY N° 19.884

SOBRE TRANSPARENCIA, LÍMITE Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL

Texto publicado en D.O. de 05 de agosto de 2003.

Texto actualizado a abril de 2004.

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente Proyecto de ley:

TÍTULO I DEL GASTO ELECTORAL

Párrafo 1°

Del objeto de la ley y de la definición de gasto electoral

Artículo 1°.- El financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos, como consecuencia de los actos eleccionarios contemplados en la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se regirán por las disposiciones de la presente ley.

Asimismo, esta ley contiene normas aplicables a los órganos de la Administración del Estado, entendiéndose por tales los mencionados en el artículo 1° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin perjuicio de las otras regulaciones que afecten la responsabilidad civil, penal o administrativa de los funcionarios públicos dispuestas en la legislación.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por gasto electoral 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.

Se considerarán gastos electorales los que se efectúen por los siguientes conceptos:

- a) Propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea el lugar, la forma y medio que se utilice. Lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en las normas del Párrafo 6º del Título I de la ley N° 18.700.
- b) Las encuestas sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o los partidos políticos, durante la campaña electoral.
- c) Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
- d) Pagos efectuados a personas que presten servicios a las candidaturas.
- e) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda y para la movilización de personas con motivo de actos de campaña.
- f) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha en que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 41.
- g) Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o a personas naturales o jurídicas, mediante el patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo a celebrarse dentro del ámbito territorial respectivo.

Artículo 3°.- Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por período de campaña electoral aquél comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva.

Para este efecto, se considerarán gastos electorales los efectuados en dicho período, independientemente de la fecha de contratación o pago efectivo de dicho gasto, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Los candidatos no podrán realizar gastos electorales de propaganda y publicidad dirigida directamente a promover el voto, antes del plazo que esta ley establece. Si así fuere comprobado por el Servicio Electoral después de investigar denuncias fundadas, dichos gastos se computarán dentro del monto establecido como límite en el artículo 4° de esta ley.

Párrafo 2°

De los límites al gasto electoral

Artículo 4°.- Ninguna candidatura a Presidente de la República, senador, diputado, alcalde o concejal podrá sobrepasar, por concepto de gastos electorales, los límites que se indican en los incisos siguientes.

Tratándose de candidaturas a senador, el límite de gasto no podrá exceder de la suma de tres mil unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil inscritos, por tres centésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil inscritos y por dos centésimos de unidad de fomento los restantes inscritos en la respectiva circunscripción.

Los candidatos a diputado no podrán exceder de la suma de mil quinientas unidades de fomento, más aquella que resulte de

multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales en el respectivo distrito.

El límite de gasto de los candidatos a alcalde no podrá exceder de la suma de ciento veinte unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales en la respectiva comuna. Cada candidato a concejal podrá gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita al correspondiente candidato a alcalde.

En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, el límite de gasto será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales del país. No obstante, tratándose de la situación prevista en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, dicho límite se calculará considerando como factor multiplicador un centésimo de unidad de fomento.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el Director del Servicio Electoral establecerá por resolución que se publicará en el Diario Oficial, con ciento veinte días de anticipación a la respectiva elección, los máximos de gastos electorales permitidos.

Asimismo, para todos los efectos de esta ley, el valor de la unidad de fomento será el vigente a la fecha de la resolución a que se refiere el inciso precedente.

Artículo 5°.- El límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido político será el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto con él, según lo establecido en el artículo anterior.

En el evento que dos o más partidos políticos celebren un pacto o subpacto electoral, el tercio de los gastos a que se refiere el inciso precedente se distribuirá a prorrata de los candidatos respectivos, incluidos los independientes, entre los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto.

En todo caso, se presumirá gasto electoral de un partido político el efectuado dentro del período indicado en el artículo 3o, en aquella parte que exceda al promedio de gastos incurridos por el respectivo partido durante los seis meses anteriores a dicho período, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Artículo 6°.- Los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, que estén en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecidos en esta ley, podrán, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la cuenta a que se refiere el artículo 41, poner los antecedentes en conocimiento del Servicio Electoral para que éste, en ejercicio de sus facultades legales, realice las investigaciones que resulten pertinentes.

Si el denunciante tuviere domicilio en una Región distinta a la de la sede del despacho del Director del Servicio Electoral, la denuncia se deducirá ante el Director Regional del Servicio Electoral que corresponda, quien la remitirá a aquél dentro de quinto día de recibida.

TÍTULO II

DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS

Artículo 7°.- El financiamiento de los gastos que autoriza esta ley durante la campaña electoral, se sujetará a las disposiciones del presente Título.

Párrafo 1°

Del financiamiento privado

Artículo 8°.- Constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales.

Artículo 9°.- Ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma campaña electoral, una suma que exceda al equivalente en pesos de mil unidades de fomento. En todo caso, el total de aportes que una misma persona podrá hacer a distintos candidatos o a un partido político no podrá exceder del equivalente en pesos de diez mil unidades de fomento.

Para los efectos de este artículo, se presumirá que el pago de los gastos electorales a que se refiere el Título I, efectuado directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye aporte de campaña electoral sujeto a las mismas restricciones señaladas en los incisos precedentes.

Los candidatos podrán destinar al financiamiento de los gastos electorales en que incurran su propio patrimonio, así como los sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita, sin sobrepasar lo establecido como límite de gasto electoral por esta ley.

Los candidatos y los partidos políticos podrán rechazar cualquier aporte de campaña electoral.

Artículo 10.- Los aportes de campaña electoral que efectúen personas jurídicas con fines de lucro requerirán decisión expresa de quienes tengan las facultades de administración, de conformidad con los acuerdos que sobre esta materia haya adoptado previamente el órgano social competente.

Si el órgano de administración resuelve que los aportes deban efectuarse bajo la forma de reserva establecida en el artículo 19, le estará prohibido a los administradores o representantes de la persona jurídica, divulgar la identidad del partido o candidato donatario.

Artículo 11.- Las donaciones que se efectúen con arreglo a este Párrafo estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago del impuesto a las herencias y donaciones establecido por la ley N° 16.271.

Los aportes que reciban los candidatos en virtud de las disposiciones de esta ley, no constituirán renta para todos los efectos legales.

Artículo 12.- Los aportes que reciban los candidatos de los partidos que excedan los gastos en que hubieren incurrido serán devueltos a los aportantes, si éstos pudieren ser identificables, en la oportunidad a que se refiere la letra c) del artículo 31. En caso contrario dichos excesos deberán ser entregados por los administradores electorales, en la misma oportunidad, a los respectivos administradores generales electorales, y se considerarán hechos a los partidos políticos, en cuanto no superen el monto de los gastos que éstos hubieren efectuado.

Si una vez aplicada la regla establecida en el inciso anterior quedare aún un remanente, éste deberá entregarse, por los admi-

nistradores generales electorales respectivos, al momento de la presentación de las correspondientes cuentas de ingresos y gastos, al Servicio Electoral, en favor del Fisco.

Las mismas reglas se aplicarán, en lo que corresponda, tratándose de los excedentes que se produzcan a los candidatos independientes.

Párrafo 2°

Del financiamiento público

Artículo 13.- Durante la campaña electoral, el Estado financiará y reembolsará los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos, en las cantidades, proporciones y formas que establecen los artículos siguientes. Quedarán excluidas de las normas de este Párrafo las candidaturas a Presidente de la República.

Artículo 14.- Al inicio del período de campaña electoral, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados y concejales, tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento. Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios. Tratándose de candidatos independientes, se prorrateará entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos.

Se entenderá por elección de igual naturaleza, aquella en que corresponda elegir los mismos cargos, y en las mismas circunscripciones, distritos o comunas.

Las cantidades a que se refiere el inciso primero serán pagadas directamente por el Fisco, hasta el monto máximo que le corresponda a cada partido o candidato independiente, contra la presentación de boletas o facturas que den cuenta fidedigna de la obligación, y siempre y cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en los incisos siguientes.

Sólo será procedente imputar a las sumas de aporte público a que los partidos políticos tengan derecho los gastos en que éstos incurran, para sí o para sus candidatos, por los conceptos a que se refieren las letras a) y b) del artículo 2°.

Las imprentas, radios, periódicos, revistas u otras empresas de naturaleza similar que quieran recibir pagos imputables a aportes públicos deberán acreditarse ante el Servicio Electoral, señalando las tarifas que cobrarán por sus servicios, la que no podrá hacer diferencias entre candidatos de distintos partidos o independientes.

Para los efectos de la contratación de los servicios a que se refiere este artículo, el Director del Servicio Electoral certificará a los partidos políticos y a los candidatos independientes el monto máximo de aporte público que de acuerdo con las reglas señaladas en este artículo les corresponda.

Las empresas acreditadas ante el Servicio Electoral podrán requerir siempre que éste certifique, antes de contratar sus servicios con los partidos o candidatos independientes, los saldos de aporte público que les restaren.

Artículo 15.- Finalizado el proceso electoral, y rendidas las cuentas a que se refiere el Título III de esta ley, el Fisco reembolsará a los candidatos, a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto y a los partidos, los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña, de conformidad con las reglas que se indican a continuación.

Dentro de los diez días siguientes a la resolución del Director del Servicio Electoral que tiene por aprobada la cuenta de ingresos y gastos que presente el Administrador Electoral o el candidato, en su caso, el Servicio Electoral autorizará la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos, por una suma que no podrá exceder del equivalente en pesos a tres centésimos de unidad de fomento, multiplicado por el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Esta devolución se hará a las personas o entidades que hubieren contratado con los respectivos candidatos, mediante el pago de las facturas o boletas emitidas por ellas, según el orden de su presentación al Servicio Electoral.

Si el total de los gastos rendidos por el Administrador Electoral, o el candidato en su caso, fuere inferior a la suma que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inciso anterior, la devolución de gastos se ajustará a los efectivamente gastados.

Antes de procederse a la devolución a que se refiere el inciso primero, el Servicio Electoral determinará si la suma recibida por los partidos políticos o los candidatos independientes que no hubieren integrado un pacto o subpacto, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, excedió de la cantidad que resulte de multiplicar por quince milésimos de unidad de fomento el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección.

Si la suma a que se refiere el inciso anterior hubiere sido inferior a la que en definitiva le correspondiere, el partido o el candidato independiente tendrá derecho a que se le pague la diferencia que resulte en su favor, hasta alcanzar los referidos quince milésimos de unidad de fomento por cada voto efectivamente obtenido.

Párrafo 3°

De la transparencia del financiamiento

Artículo 16.- Los aportes de campaña electoral serán anónimos, reservados o públicos, de conformidad con lo que se señala en los artículos siguientes.

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

En todo caso, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir, por concepto de aportes anónimos, más del veinte por ciento del límite de gastos electorales definido en esta ley.

Artículo 18.- Todo aporte que supere el monto indicado en el artículo anterior y que represente menos del diez por ciento del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político, tendrá el carácter de reservado, siempre y cuando no exceda de seiscientas unidades de fomento para un candidato o de tres mil unidades de fomento para un partido político o el conjunto de sus candidatos.

Artículo 19.- Los aportes a que se refiere el artículo anterior se realizarán directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la referida cuenta corriente, un certificado, que a solicitud del donante deberá ser electrónico, de la donación que sólo acreditará el monto total donado. El Servicio Electoral establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la

presente ley y hasta el monto de su donación. Dicho sistema deberá además asegurar tanto la reserva de la identidad del donante, como garantizar que éste no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros. El Servicio Electoral deberá transferir electrónicamente, el primer día hábil de cada semana, a la cuenta designada por el respectivo Administrador Electoral, la suma de todos los aportes que haya recibido en la semana anterior.

Las normas sobre secreto bancario contenidas en el artículo 154 de la Ley General de Bancos, le serán aplicables a los funcionarios del Servicio Electoral.

Artículo 20.- Los aportes que no tengan el carácter de anónimos o reservados de conformidad con lo establecido por los artículos 17 y 18, serán públicos.

Para los efectos de determinar si las donaciones hechas a los candidatos o a los partidos o al conjunto de los candidatos de un partido deban ser públicas, deberán sumarse todas las donaciones hechas por el mismo donante al mismo candidato o partido o conjunto de candidatos de un mismo partido, en la misma elección.

El Servicio Electoral determinará la forma en que las donaciones se harán públicas.

Artículo 21.- Serán públicos los aportes mensuales que reciban los partidos políticos fuera del período señalado en el artículo 3º, y siempre que excedan de cien unidades de fomento por cada aportante.

Para los efectos de la recaudación de aportes, en el período indicado en el inciso anterior, los partidos políticos podrán formar entidades recaudadoras, cuyo único giro será el de la recaudación de donaciones y cotizaciones, con el objeto de ponerlas a disposición

del partido que las hubiere formado, para el pago de sus gastos normales de funcionamiento.

Estas entidades se constituirán por el solo hecho de inscribirse en el Servicio Electoral por el partido correspondiente, su vigencia será indefinida, y en todo caso se extinguirá conjuntamente con la resolución que disponga la cancelación de la inscripción del partido en el Registro de Partidos Políticos. En todo caso, el partido respectivo deberá hacer publicar en el Diario Oficial un certificado emitido por el Director del Servicio Electoral en que conste la fecha de su constitución.

El tesorero del respectivo partido tendrá, por el solo ministerio de la ley, la representación de la entidad recaudadora, con las facultades de administración que le acuerde la directiva central del partido.

La recaudación de los aportes a que se refiere este artículo se hará directamente al partido o a la entidad recaudadora, si la hubiera, dando recibo de ellos. Los recibos se otorgarán en formularios timbrados por el Servicio Electoral, de acuerdo con el formato que éste, por resolución que se publicará en el Diario Oficial, determine.

Los partidos políticos, o la entidad recaudadora, en su caso, deberán informar mensualmente al Servicio Electoral, acerca de las donaciones que hubieren recibido y que deban ser públicas.

Artículo 22.- Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, los aportes que deban ser públicos constarán por escrito, consignándose la identidad del aportante.

Se entenderá que hay constancia escrita cuando el aporte aparezca consignado en una boleta, factura, comprobante de depósito en cuenta corriente, recibo de dinero o cualquier otro documento de similar naturaleza.

Artículo 23.- A requerimiento del donante, el Director del Servicio Electoral deberá emitir los certificados que den cuenta de las donaciones que hubiere realizado de conformidad con las normas de esta ley.

Párrafo 4°
De las prohibiciones

Artículo 24.- Prohíbanse los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho a sufragio.

Artículo 25.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo 2° de este Título, los candidatos y partidos políticos no podrán recibir, directa o indirectamente, aportes de campaña electoral de los órganos de la Administración del Estado, de las empresas del Estado, ni de aquéllas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación.

Se prohíben, también, los aportes de campaña electoral provenientes de toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, siempre que dichas subvenciones o aportes representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios, como también de aquellas que contraten con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras, si los montos a que ascendieren los contratos respectivos representan un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes.

Dicha prohibición afectará también a las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos a que se refieren

los incisos precedentes, siempre y cuando el monto de la licitación represente un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendario inmediatamente anteriores. Su incumplimiento significará su eliminación del proceso licitatorio que esté en curso o la terminación anticipada del contrato que se encuentre vigente, según corresponda.

Artículo 26.- No podrán efectuar aportes de campaña electoral las personas jurídicas de derecho público, o privado sin fines de lucro, con excepción de los partidos políticos.

Artículo 27.- Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

Párrafo 5°
De las sanciones

Artículo 28.- La responsabilidad administrativa de funcionarios de la Administración del Estado, que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a las disposiciones de la presente ley, se hará efectiva directa y exclusivamente por procedimiento disciplinario que llevará a efecto la Contraloría General de la República.

Cualquier persona podrá deducir la correspondiente denuncia directamente a la Contraloría General de la República, acompañando los antecedentes en que se funde.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades superiores de la Administración del Estado que conocieren de hechos que pudieren configurar las infracciones a que se refiere el inciso primero de este artículo y que afectaren a funcionarios de su dependencia, pondrán los antecedentes a disposición de dicho organismo contralor

dentro del plazo de cinco días hábiles desde que tomen conocimientos de tales hechos.

Las investigaciones y sumarios administrativos que al efecto instruya la Contraloría General de la República se registrarán por la ley N° 10.336 y sus normas complementarias.

Sin perjuicio de los recursos administrativos o acciones judiciales que les asistan a los funcionarios infractores, la medida disciplinaria propuesta por la Contraloría General de la República será comunicada al afectado, a la autoridad superior del servicio y a la autoridad competente para aplicar la sanción respectiva.

La autoridad no podrá modificar la sanción administrativa propuesta por el órgano contralor, sino a través de una resolución fundada sujeta al trámite de toma de razón.

TÍTULO III

DEL CONTROL DE LOS INGRESOS Y GASTOS ELECTORALES

Artículo 29.- Las normas de este Título serán aplicables a las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales.

Párrafo 1°

De los Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales

Artículo 30.- Todo candidato a Presidente de la República, a Senador o a Diputado, deberá nombrar un Administrador Electoral, el que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de los ingresos y gastos electorales que esta ley le asigna. Igual obligación pesará en el caso de candidatos a alcalde o a concejal.

Una misma persona podrá ejercer como Administrador Electoral para más de un candidato, siempre que las respectivas candidaturas hayan sido declaradas por un mismo partido político.

El nombramiento de éste deberá efectuarse ante el Director del Servicio Electoral, al momento de la declaración de la correspondiente candidatura. La designación se formalizará por escrito, indicándose el nombre, cédula de identidad y domicilio del respectivo Administrador, el que deberá también suscribir este documento en señal de aceptación del cargo. Este nombramiento podrá ser dejado sin efecto en cualquier momento, mediante comunicación del candidato correspondiente al Director del Servicio Electoral, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 37.

Artículo 31.- Corresponderán especialmente al Administrador Electoral las siguientes obligaciones:

- a) Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.
- b) Conservar la documentación relativa a los gastos electorales de la candidatura a su cargo y los comprobantes de los aportes privados, cuando corresponda.
- c) Remitir al Administrador General Electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la elección correspondiente.
- d) Mantener reserva de los antecedentes que, en tal carácter, reciba en el ejercicio de su cargo.

Artículo 32.- Los tesoreros de los partidos políticos, en las elecciones de Presidente de la República, de senadores, de diputados y de alcaldes y concejales, ejercerán, además, el cargo de Administrador Electoral General.

Artículo 33.- Corresponderán especialmente al Administrador General Electoral las siguientes obligaciones:

- a) Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.
- b) Conservar, por el plazo de un año, la documentación relativa a los gastos electorales del partido político y los comprobantes de los aportes privados, cuando proceda, y requerir de los Administradores Electorales la información y documentación que corresponda a cada candidatura a su cargo.
- c) Remitir al Director del Servicio Electoral, en la forma y plazo establecidos en la presente ley, la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, como asimismo las correspondientes a la totalidad de las candidaturas inscritas en representación del partido.
- d) Mantener reserva de los antecedentes que, en tal carácter, reciba en el ejercicio de su cargo.

Artículo 34.- Sólo podrán ser Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales. No obstante, no podrán ejercer ninguno de estos cargos quienes sean candidatos en una misma elección o en elecciones distintas pero efectuadas en un mismo acto eleccionario.

Tampoco podrán ejercer estos cargos los directores, gerentes y ejecutivos superiores de empresas del Estado o de aquéllas en que

éste tenga participación mayoritaria, las autoridades de la Administración del Estado, los funcionarios públicos ni los alcaldes.

Artículo 35.- Los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales cesarán por el solo ministerio de la ley en su calidad de tales al nonagésimo día posterior al de la fecha de la respectiva presentación de las cuentas de la campaña electoral.

No obstante, si el Director del Servicio Electoral realiza observaciones a las cuentas presentadas por el Administrador Electoral o el Administrador General Electoral, las calidades de tales se entenderán prorrogadas mientras no sean aprobadas las cuentas respectivas.

Artículo 36.- Las nóminas de los Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales serán exhibidas al público en las oficinas del Servicio Electoral y en sus direcciones regionales. Igual publicidad deberá darse a los reemplazos que se produzcan en dichos cargos.

Artículo 37.- En caso de fallecimiento, renuncia o remoción de un Administrador Electoral, el candidato deberá nombrar a otro en su reemplazo, en la forma establecida para el nombramiento original. Respecto del Administrador General Electoral, en los casos previstos en este inciso, se estará a lo dispuesto en la ley N° 18.603.

Si el candidato no formalizare el reemplazo dentro de quinto día desde la fecha en que tuvo conocimiento de su fallecimiento o renuncia, o desde que lo removió de su cargo, las funciones de Administrador Electoral serán ejercidas de pleno derecho por el Administrador General Electoral del Partido. Tratándose de candidatos independientes no incluidos en un pacto o, en su caso, en un subpacto de partidos políticos, la falta de reemplazo hará recaer la responsabilidad de las funciones de Administrador Electoral en el propio candidato.

Párrafo 2°
De la contabilidad electoral

Artículo 38.- Los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales deberán llevar, en la forma que se establece en este Párrafo, contabilidad de los ingresos y gastos electorales, para cada uno de los candidatos y partidos políticos que respectivamente representen.

Artículo 39.- Serán aplicables a los Administradores Electorales y a los Administradores Generales Electorales, en su caso, las prohibiciones establecidas en el artículo 31 del Código de Comercio.

Artículo 40.- Los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales, en su caso, deberán registrar todos los aportes en dinero, especies o servicios que se destinen a una campaña electoral o se reciban para el financiamiento de los gastos electorales, debidamente valorizados.

Párrafo 3°
De la presentación y control de la contabilidad electoral

Artículo 41.- Dentro de los treinta días siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal, los Administradores Generales Electorales deberán presentar al Director del Servicio Electoral una cuenta general de los ingresos y gastos electorales directamente recibidos y efectuados por el respectivo partido político.

Asimismo, y conjuntamente, deberán presentar una cuenta general de los ingresos y gastos electorales de la totalidad de los candidatos inscritos en representación del partido político correspondiente, que hubieren sido enviados por los Administradores Electorales.

La cuenta general de ingresos y gastos electorales deberá, además, precisar el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos del partido político y candidatos respectivos, de conformidad con las anotaciones consignadas, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Cuando resulte inaplicable lo establecido en el inciso primero por tratarse de candidatos independientes, corresponderá a sus Administradores Electorales presentar la cuenta general de ingresos y gastos electorales.

Artículo 42.- El Director del Servicio Electoral deberá pronunciarse respecto de la cuenta de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes de expirado el plazo a que se refiere el inciso primero del artículo anterior. Si el Director del Servicio estimare necesario un examen más acabado de los antecedentes presentados, podrá prorrogar dicho plazo, una vez, y hasta por un máximo de quince días. Vencidos estos plazos, sin que el Director del Servicio se hubiere pronunciado sobre la cuenta, ésta se entenderá aprobada.

En los casos en que se establezca la existencia de gastos electorales no declarados, corresponderá al Director del Servicio Electoral determinar la cuantía de los mismos. Lo anterior no obstará a la aplicación, si procediere, de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Párrafo.

Artículo 43.- Si el Director del Servicio Electoral estimare del caso observar la cuenta presentada, requerirá del Administrador Electoral o Administrador General Electoral, según corresponda, las aclaraciones, antecedentes o correcciones pertinentes, quien deberá evacuar su respuesta dentro del plazo de quinto día de ser requerido.

Artículo 44.- El Director del Servicio Electoral rechazará la cuenta que, no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, finalmente no se ajustare a los documentos y comprobantes acompañados o contuviere errores u omisiones graves.

La resolución del Director del Servicio Electoral que rechace una cuenta de ingresos y gastos electorales se notificará, mediante carta certificada, al Administrador General Electoral correspondiente o al Administrador Electoral, según el caso, y al partido político y candidatos respectivos.

Artículo 45.- Las resoluciones del Servicio Electoral que rechacen una cuenta de ingresos y gastos electorales, y las que se pronuncien en los casos a que se refiere el artículo 6°, serán reclamables ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de quinto día hábil de su notificación. La reclamación deberá ser fundada, y el Tribunal fallará dentro del término de diez días contado desde la interposición del reclamo.

La resolución del Tribunal Calificador de Elecciones será inaplicable y se notificará por el estado diario a los interesados y al Director del Servicio Electoral.

Artículo 46.- Si el Director del Servicio Electoral advirtiere indicios de haberse cometido algún delito en la presentación de las cuentas de ingresos y gastos electorales, deberá efectuar la denuncia o querrela correspondiente ante los tribunales de justicia.

Artículo 47.- El Director del Servicio Electoral tendrá la facultad de requerir, mediante oficio, la información que estime necesaria a los organismos públicos competentes, para aclarar algún antecedente de las cuentas presentadas por el Administrador Electoral y el Administrador General Electoral.

TÍTULO IV DE LA PUBLICIDAD

Artículo 48.- Las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral serán públicas y cualquier persona podrá obtener, a su costa, copia de ellas.

Durante el examen de las cuentas, el Director del Servicio Electoral velará porque el ejercicio del derecho establecido en el inciso anterior se compatibilice con sus labores propias.

Artículo 49.- Los partidos políticos que hubieren efectuado gastos electorales en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales deberán incluir en el balance a que se refiere el artículo 35 de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, los siguientes antecedentes:

- a) El monto total de los gastos electorales en que hubiere incurrido directamente el partido político;
- b) El monto total de los ingresos para el financiamiento de gastos electorales percibidos por el partido, y
- c) El gasto electoral realizado por cada candidato del partido y por cada candidato independiente incluido en un pacto o subpacto del cual el partido forme parte.

Lo dispuesto en los incisos precedentes, en lo que corresponda, se aplicará también a los candidatos independientes en las elecciones presidenciales.

TÍTULO V DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 50.- Tratándose de la segunda votación contemplada en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, las disposiciones sobre plazos y procedimientos establecidos en la presente ley se aplicarán, en la forma que corresponda, considerando la fecha de verificación de dicha segunda votación.

Para los efectos del artículo 3° de esta ley, se entenderá que el período de campaña electoral, en el caso de este artículo, se inicia al día siguiente del de la publicación en el Diario Oficial de la declaración del Tribunal Calificador de Elecciones que indique los candidatos que haya obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Artículo 51.- El Tribunal Calificador de Elecciones, mediante autos acordados, podrá complementar las normas de procedimiento a que se refiere esta ley respecto de los asuntos que se tramiten ante el Director del Servicio Electoral y ante el propio Tribunal.

Artículo 52.- Los plazos de días establecidos en esta ley serán de días hábiles.

Artículo 53.- Durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Artículo 54.- Las faltas o infracciones a que se refiere la presente ley, prescribirán en el plazo de un año contado desde la fecha de la elección.

TÍTULO FINAL

Artículo 55.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios:

1) Reemplázase el artículo 6° por el siguiente:

“Artículo 6°.- Las declaraciones de candidaturas a senadores y diputados sólo podrán hacerse hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a la fecha de la elección correspondiente.

Tratándose de las declaraciones de candidaturas a Presidente de la República, éstas sólo podrán hacerse hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a aquel en que deba realizarse la primera o única votación, o del décimo día siguiente al acuerdo del Senado a que se refiere el inciso segundo del artículo 28, o a la convocatoria del Vicepresidente en el caso del inciso cuarto del artículo 29, ambos de la Constitución Política, que den lugar a una elección extraordinaria”.

2) Incorporase en el artículo 7°, el siguiente inciso segundo, nuevo:

“Asimismo, en las declaraciones se indicarán los nombres, la cédula de identidad y domicilio del Administrador Electoral y del Administrador General Electoral, en su caso”.

3) Modificase el artículo 32, de la siguiente manera:

a) Reemplazase el inciso primero, por el siguiente:

“Artículo 32.- No podrá realizarse propaganda electoral con pintura, carteles y afiches adheridos en los muros exteriores y cierros, sean éstos públicos o privados, salvo que en este último caso, medie autorización del propietario, poseedor o mero tenedor; como

asimismo en los componentes y equipamiento urbanos, tales como calzadas, aceras, puentes, parques, postes, fuentes, estatuas, jardineras, escaños, semáforos y quioscos. Tampoco podrá realizarse propaganda mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o que se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico, de televisión u otros de similar naturaleza”.

b) Incorporase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:

“Las municipalidades deberán, de oficio o a petición de parte, retirar u ordenar el retiro de toda la propaganda electoral que se realice con infracción a lo dispuesto en este artículo. Los candidatos y los partidos políticos estarán obligados a reembolsar los gastos en que incurran las municipalidades en el retiro de dicha propaganda”.

c) Reemplazase, en el inciso segundo que ha pasado a ser tercero, las expresiones “con elementos colgantes” por “con elementos móviles”, y la forma verbal “pudiendo” por la frase “estando facultadas para”.

d) Agregase el siguiente inciso final, nuevo:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, corresponderá al concejo municipal de cada comuna determinar aquellas vías públicas en que, excepcionalmente, la propaganda electoral por medio de elementos móviles o por avisos luminosos o proyectados, no podrá desarrollarse bajo ningún concepto, por estimarse que aquella pudiere afectar o interferir el normal desarrollo de las actividades cotidianas de la comuna”.

4) Reemplazase el inciso primero del artículo 126, por el siguiente:

“Artículo 126.- El que hiciere propaganda electoral con infracción a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 32, será sancio-

nado con multa a beneficio municipal de una a veinte unidades tributarias mensuales”.

5) Agregase el siguiente artículo 153 A, nuevo:

“Art. 153 A. El plazo de prescripción para las faltas, infracciones o delitos establecidos en esta ley, incluidos los delitos conexos a ellos, será de un año contado desde la fecha de la elección correspondiente”.

Artículo 56.- Modificase el inciso segundo del artículo 107 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de la siguiente forma:

- a) Intercalase a continuación del punto (.) que sigue al guarismo 74, la siguiente nueva oración: “Además, dicha declaración consignará el nombre, cédula de identidad y domicilio del Administrador Electoral y del Administrador Electoral General, en su caso”.
- b) Intercalase en la oración final, a continuación del vocablo “declaración”, la primera vez que aparece, las palabras “o su omisión”.

Artículo 57.- Reemplazase el artículo 54 de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, por el siguiente:

“Artículo 54.- El plazo de prescripción para las faltas o infracciones establecidas en esta ley, incluidos los delitos conexos a ellas, será de un año contado desde la fecha de la elección”.

Artículo 58.- El mayor gasto que represente la aplicación de esta ley para el Servicio Electoral se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en el presupuesto del año respectivo. Si tales recursos no fueren suficientes, el Ministerio de Hacienda podrá suplementarlos con cargo al ítem 50-01-03-25-33.104 de la Partida Tesoro Público del presupuesto del sector público del mismo año.

Artículo transitorio.- Los partidos políticos tendrán el plazo de seis meses, contado desde la vigencia de la presente ley, para adecuar su funcionamiento a las disposiciones sobre contabilidad, balances, límites y publicidad que ésta establece. Dentro del mismo plazo deberán adecuar a las normas del artículo 21 cualquier entidad que haya cumplido las funciones señaladas en dicho artículo o disolverlas, traspasando sus bienes al partido, a la entidad recaudadora que se forme de conformidad a lo dispuesto en esta ley o a un instituto de formación que se registre en el Servicio Electoral. Los traspasos de bienes que se produzcan de conformidad a esta norma quedarán exentos de toda clase de impuestos.

Los plazos a que se refieren los artículos 54 de la presente ley y 54 y 153 A que esta ley introduce a las leyes N° 18.603 y N° 18.700, respectivamente, se aplicarán a todas las elecciones verificadas con anterioridad a su entrada en vigencia.

Habiéndose cumplido con lo establecido en el N° 1 del Artículo 82 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, 07 de julio de 2003.- RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.- José Miguel Insulza Salinas, Ministro del Interior.- Nicolás Eyzaguirre Guzmán, Ministro de Hacienda.

LEY N° 19.885

NORMA EL BUEN USO DE DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS QUE DAN ORIGEN A BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y LOS EXTIENDE A OTROS FINES SOCIALES Y PÚBLICOS

Publicada en el D. O. de 06 de agosto de 2003.

Texto actualizado a abril de 2004.

(Sólo transcripción de artículos relativos a gasto electoral)

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente Proyecto de ley:

TÍTULO I

De los beneficios tributarios para entidades que donan a instituciones que prestan servicios directos a personas de escasos recursos o discapacitadas y del fondo mixto de apoyo social.

Artículo 1.- El 50% de las donaciones en dinero que efectúen los contribuyentes del impuesto de primera categoría de la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del Decreto Ley N° 824, de 1974, que no sean empresas del Estado o en la que éste o sus instituciones participen y que declaren su renta efectiva en base a contabilidad completa, directamente a instituciones señaladas en el artículo 2° o al fondo establecido en el artículo 3°, podrá ser deducido como crédito contra el impuesto de primera categoría que afecte a las rentas del ejercicio en que se efectuó la donación, en la forma que dispone la ley N° 19.712 en sus artículos 62° y siguientes, en lo que resulte pertinente. Asimismo, se aplicarán dichas normas a la

rebaja como gasto del 50% restante de la donación. Todo ello en la forma y cumpliendo los requisitos que a continuación se establecen:

- 1.- El monto total de las donaciones que den derecho a este beneficio no podrá exceder el límite señalado en el artículo 10° de esta ley.
- 2.- Para que proceda este beneficio, a lo menos el 33% de la donación que da derecho al mismo deberá efectuarse al fondo que establece el artículo 3°.
- 3.- Estas donaciones se liberarán del trámite de la insinuación y se eximirán del impuesto a las herencias y donaciones establecido en la ley N° 16.271.
- 4.- Las empresas donantes deberán informar al Servicio de Impuestos Internos, el monto de las donaciones y la identidad del donatario en la forma y plazos que dicho Servicio determine. La información que se proporcione en cumplimiento de lo prescrito en este número, se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario. Las instituciones y el fondo que se establece en el artículo 3°, como donatarios, deberán dar cuenta de haber recibido la donación mediante un certificado que se extenderá a la entidad donante, conforme a las especificaciones y formalidades que señale el Servicio de Impuestos Internos.

TÍTULO II

De los beneficios tributarios a las donaciones destinadas a entidades de carácter político.

Artículo 8°.- Los contribuyentes a que se refiere el artículo 1o, que efectúen donaciones en dinero a los Partidos Políticos inscritos en el Servicio Electoral o a los institutos de formación política que se definen en la presente ley, podrán deducir éstas de la renta líquida imponible, una vez efectuados los ajustes previstos en los artículos 32° y 33° de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en la forma y cumplimiento con los requisitos que a continuación se establecen:

- 1.- La donación deducible no podrá superar el equivalente al 1% de la renta líquida imponible correspondiente al ejercicio en el cual se efectúe la donación.
- 2.- El máximo señalado, se determinará deduciendo de la renta líquida previamente las donaciones a que se refiere este artículo.
- 3.- Estas donaciones se liberarán del trámite de la insinuación y se eximirán del impuesto a las herencias y donaciones establecido en la ley N° 16.271.
- 4.- Para hacer uso del beneficio que establece este artículo, los donatarios, sus entidades recaudadoras o el Servicio Electoral, deberán otorgar un certificado a la entidad donante, que acredite la identidad de ésta, el monto de la donación y la fecha en que esta se efectuó, certificado que deberá ser emitido cumpliendo las formalidades y requisitos que establezca para este efecto el Servicio Electoral. Este Certificado deberán mantenerlo en su poder las entidades donantes, para ser exhibido al Servicio de Impuestos Internos cuando este así lo requiera. Sin perjuicio de lo anterior y de la reserva o secreto que la ley establezca al Servicio Electoral o a sus funcionarios, el Servicio de Impuestos Internos podrá solicitar directamente a dicho Servicio la información adicional que requiera para fiscalizar el buen uso de este beneficio, sin que pueda solicitar información sobre la identidad del donatario. La información que se proporcione en cumplimiento de lo prescrito en este número se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario.

Igual beneficio y en los mismos términos precedentes, tendrán las donaciones que se efectúen directamente a candidatos a ocupar cargos de elección popular que se encuentren debidamente inscritos y siempre que las donaciones se efectúen en el período que corre desde el día en que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva. Con todo, las donaciones a que se refiere este inciso no podrán exceder, en conjunto con las señaladas en el inciso primero, del límite establecido en este artículo.

Sólo podrán hacer uso de este beneficio aquellas donaciones a las que la ley otorgue el carácter de públicas o reservadas.

Artículo 9.- Para los efectos del artículo anterior se entenderá que son institutos de formación política aquellas entidades con personalidad jurídica propia y que sean señaladas por los Partidos Políticos como instituciones formadoras.

Estas instituciones deberán inscribirse en un registro que al efecto llevará el Servicio Electoral y no podrán corresponder a más de una por cada Partido Político inscrito en el Servicio Electoral.

Para controlar el correcto uso del beneficio tributario que se establece en el artículo precedente, el Servicio de Impuestos Internos podrá requerir del Servicio Electoral, y este entregar, la información relativa a la formación de dichos institutos. Dicha información quedará amparada por el secreto que establece el artículo 35° del Código Tributario.

Habiéndose cumplido con lo establecido en el N° 1 del Artículo 82 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, 7 de julio de 2003.- RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.- Nicolás Eyzaguirre Guzmán, Ministro de Hacienda.- Andrés Palma Irrázaval, Ministro de Planificación y Cooperación.- Francisco Vidal Salinas, Ministro Secretario General de Gobierno.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud., María Eugenia Wagner Brizzi, Subsecretaria de Hacienda.

CÁMARA DE DIPUTADOS

MOCIÓN

Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.884,
Sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral.
18 de Marzo, 2004.

IDEA MATRIZ DEL PROYECTO

La ley N° 19.884 introdujo por primera vez en la legislación nacional la necesidad de establecer mecanismos para transparentar, limitar y controlar el financiamiento de las campañas electorales como un medio para fortalecer y modernizar nuestro sistema democrático.

Con este objeto, dicha ley estableció normas tendientes a limitar el gasto electoral, transparentar el origen y destino de los fondos utilizados en las campañas, facilitar un igualitario acceso de los ciudadanos a los puestos de elección popular, específicamente equiparando las condiciones electorales de los candidatos mediante subsidios estatales y asegurando la imparcialidad del Gobierno de turno en el uso de los recursos públicos en periodos electorales. En este sentido, la norma responde a una tendencia predominante en las democracias occidentales de regular el financiamiento de las campañas electorales. Así, el mayor mérito de la citada ley es poner de manifiesto la necesidad de regular la materia.

El presente proyecto de ley tiene por objeto resolver algunas de las deficiencias y vacíos que la actual normativa observa en referencia al financiamiento electoral. En primer término, La Ley promulgada no establece sanciones a su contravención a excepción de las ya previamente establecidas mediante los procedimientos admi-

nistrativos de la Contraloría General de la República las que sólo afectan a los funcionarios de la administración del Estado.

Originalmente el proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso contemplaba sanciones del tipo de multas a beneficio fiscal para los casos en que los candidatos o los partidos políticos excedieran el límite del gasto electoral. Sin embargo, por no poseer mecanismos que garantizarán a los infractores de un debido procedimiento que permitiera a los afectados defenderse adecuadamente, el Tribunal Constitucional objetó las disposiciones que establecían las sanciones señaladas con lo cual el ejecutivo optó a fin de proseguir con los procesos de aprobación de la presente ley, por eliminar las sanciones establecidas, derechamente.

Asimismo, la citada Ley si bien prohíbe los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, no establece sanciones para aquellos candidatos o partidos políticos que reciban dineros desde el exterior.

De esta forma nos encontramos frente a una normativa que más que una ley con imperio parece ser una mera recomendación para las personas naturales y jurídicas a las que eventualmente afecte. La experiencia comparada demuestra que es la combinación de sanciones la que permite dar mayor efectividad a la norma, lo que implica la aplicación de multas a los que violen la ley y el no otorgamiento de subsidios estatales directos a candidatos o partidos que no cumplan con las disposiciones.

En segundo término, crea mecanismos de fiscalización al gasto electoral difícilmente operables.

El hecho de instituir un sistema de fiscalización basado en rendición de cuentas las que son presentadas o rendidas con posterioridad al acto electoral supone generar una capacidad de control con-

table actualmente inexistente en el Servicio Electoral, el cual además cuenta con plazos breves para cotejar la información presentada y evacuar su informe. Desde el punto de vista comparado, otros países han resuelto este problema vía el fortalecimiento de los servicios de control y la exigencia de informes contables a los candidatos y partidos antes de verificarse el proceso electoral. Este es el caso de Brasil y Argentina.

Sin embargo, para el supuesto en que el trabajo de control realizado por dicho Servicio Electoral fuese eficiente en los plazos indicados por la ley, no se establecen mayores sanciones para su trasgresión. Lo anterior sin contar con la falta de capacidad de fiscalización *in situ* del gasto electoral efectivo.

Asimismo no se prevé la posibilidad de que grupos de apoyo, independientes a los partidos políticos, colaboren indeterminadamente en favor de una corriente o un candidato en particular. De esta forma, no es controlable el gasto que efectúen particulares en pos de una opción política o un candidato.

En su origen, la discusión respecto de la necesidad de contar con una normativa de control al financiamiento electoral se basó en la comprobación del gasto desmedido efectuado en las campañas electorales. Es así como en las campañas parlamentarias de 1993 se estima el gasto electoral en 16 mil millones de pesos y en las de 1997 se estima el gasto en 39 mil millones de pesos. Sin embargo, los nuevos límites introducidos por la ley en comento no distan mucho de los comprobados en las elecciones anteriores.

El punto relevante sobre esta materia es determinar si es posible efectuar un control efectivo al gasto electoral que realice un partido político o un candidato o por el contrario, lo trascendente es controlar que no exista fraude tributario en los aportes que solventan las campañas electorales.

Siendo así, de toda importancia resulta el establecer medidas de control tendientes a verificar que los gastos electorales no provengan de gastos simulados por parte de empresas nacionales, ya que si esto es lo que efectivamente ocurre, en definitiva significa el subsidio indirecto del erario nacional a campañas políticas ligadas a sectores empresariales.

No es desconocido el hecho de que por la vía de la disminución de la carga tributaria anual, una empresa financie una campaña política con cargo a los gastos necesarios para producir la renta.

En relación con este último punto se observa que la ley establece dos posibilidades que contravienen el principio de transparencia en las donaciones. En primer lugar, la posibilidad de efectuar donaciones anónimas a pesar de tener éstas un límite. En este sentido la regla general debiese ser las donaciones reservadas hasta cierto monto. En segundo lugar, la posibilidad de que personas jurídicas cualquiera sea su categoría puedan realizar aportes tendientes a financiar campañas o partidos políticos. En este sentido, no es entendible el motivo de que una persona jurídica pueda financiar candidatos o partidos políticos, ya que éstas no tienen, ni pueden llegar a tener intención de voto. Por lo demás, si el fin de las empresas es el lucro, resulta lógico esperar entonces que una empresa que se le permita hacer donaciones tenga por objetivo obtener ventajas de dicha donación y no simplemente expresar una preferencia, como podría argumentarse en el caso de una persona natural.

Es por lo anterior que una ley que regule el financiamiento de campañas electorales debiera excluir definitivamente la posibilidad de aportes privados efectuados por personas jurídicas. El hecho que el legislador optase por excluir a las personas extranjeras de financiar mediante aportes las campañas electorales, a excepción de aquellas con derecho a sufragio, no se condice con la posibilidad de que personas jurídicas extranjeras, generalmente transnacionales, puedan financiar campañas electorales, mediante filiales establecidas en el país.

Incluso en el caso paradigmático de Estados Unidos donde son los particulares los que financian las campañas a través de donaciones a nivel federal y no existe el subsidio federal directo para dichos procesos electorales, no se acepta que personas jurídicas hagan donaciones a partidos políticos. Todavía más, y con el propósito de garantizar la transparencia de tales donaciones, allí prima el principio de total transparencia ya que no se permiten que las donaciones sean anónimas o reservadas.

El regular el sistema de financiamiento de las campañas electorales implica realizar definiciones previas en torno a establecer cuales serán los principios rectores que imperaran en su estructuración, y entre ellos cual o cuales primaran por sobre los otros, debiendo buscarse, a su vez, un orden armónico entre lo que es las libertades públicas en el escenario electoral y el bien común.

Sin embargo, al interior del libre juego de los principios constitucionales de un Estado de Derecho, se debe analizar cuál o cuáles principios, no sólo deben imperar idealmente al momento de materializar la presente normativa, sino, cuál de ellos responde de mejor manera a la realidad de nuestro sistema.

En este sentido, la transparencia del sistema aparece como el principio requerido para que el resto de los principios en juego puedan desarrollarse al interior de un Estado democrático. Sólo la transparentación de las condiciones permite observar las reales intenciones, en un tema tan sensible, como es la relación política y dinero.

De esta forma, es necesario que la ciudadanía sepa con claridad cuando expresa su intención de voto, qué sectores apoyan a un determinado partido o candidato; y cuándo ejerce su función, que intereses expresa.

Es necesario tener un sistema que garantice al votante, no sólo transparencia en la información, sino que esta debe ser, a su vez,

oportuna respecto de cuánto se gasta, cómo se gasta y, lo más importante, quién financia este gasto electoral. Pero esta garantía ciudadana debe ser balanceada con el derecho de los ciudadanos a apoyar en forma reservada a él o los candidatos de su preferencia.

Es por ello, que no es posible suponer un sistema de financiamiento a las campañas electorales en donde exista la posibilidad de efectuar donaciones anónimas. Como ya se señalase anteriormente, la posibilidad de realizar donaciones anónimas, abre una puerta al delito tributario, ya que se podrían utilizar estas donaciones para respaldar ingresos cuya procedencia es desconocida. Asimismo, un solo donante podría vulnerar el espíritu legislativo de esta norma por la vía de efectuar dichas donaciones cuantas veces sea necesaria para concretizar el real aporte que se pretende, sin exceder los límites establecidos por la ley.

Necesario resulta entonces establecer que las donaciones anónimas sean reemplazadas por donaciones reservadas, las que tendrán este carácter hasta por cierto monto en el caso de las efectuadas por personas naturales. Dicha reserva, a fin de garantizar un apoyo electoral sin presiones por parte de las autoridades o de los empleadores, podría garantizarse por el periodo de dos años, a fin de que el Servicio de Impuestos Internos coteje y sancione en caso de infracción a las leyes tributarias; periodo tras el cual deberá, dicha información, ser eliminada para tranquilidad de los aportantes.

En lo relativo al deber tributario de las empresas, no parece equitativo que mediante la descarga tributaria de personas jurídicas que tributan en primera categoría y con contabilidad completa, el Estado subsidie indirectamente y a favor de la renta de la empresa donante, un monto superior al 17% de lo efectivamente aportado.

Por lo mismo, y como ya se indicó anteriormente, el aporte a las campañas políticas debiera circunscribirse a las personas naturales,

debido fundamentalmente, a que sólo éstas pueden expresar preferencia de voto.

Respecto del control al gasto electoral, el sistema propuesto por la Ley 19.884 requiere de una infraestructura, capacidad de personal y plazos para su verificación aun no dimensionados por la autoridad. En este sentido, el control al gasto es una de las herramientas principales para se concrete el principio de la transparencia, sin embargo, el control es siempre vulnerable y escaso.

Parece recomendable, no sólo por los plazos y por la real capacidad de nuestro Servicio Electoral, que la definición del gasto electoral de un candidato sea efectuada ex ante, y no ex post, como un requisito necesario para poder inscribirse en las elecciones respectivas; dando de esta manera la posibilidad de controlar efectivamente, mediante el cruce de información contable, el "cuánto gastará", el "cómo gastará", y lo más importante para la ciudadanía, el "quién financia al candidato", puesto que una evaluación ex post no permite realizar la labor de fiscalización con facilidad ni cumple con el objetivo de promover un voto informado.

De esta forma se debiera establecer una sanción ex ante a los candidatos que no planifiquen su gasto electoral, la que consistirá en no poder inscribir su candidatura si no presenta dicho gasto definido.

Como se indicó con anterioridad, la presente ley no contiene sanciones para la trasgresión al gasto electoral. Al efecto, el Ejecutivo optó por eliminar lisa y llanamente toda sanción, que no fuesen de aquellas establecidas en el orden administrativo, debido a que no se contaba en esta ley con un procedimiento que garantizare normas de debido proceso para reclamar de las sanciones a ser aplicadas. Sin embargo, es de la esencia de un sistema normativo el establecer sanciones a la trasgresión de sus disposiciones, de lo contrario carece de uno de los elementos que le otorgan la naturaleza de ley.

Si bien la imposición de multas como concepto de sanción, contó con el apoyo consensuado al interior del Poder Legislativo, ésta no siempre es considerada como suficiente, ya que, en definitiva bastaría con calcular los mayores costos que esto implica y determinar si resulta o no conveniente efectuar la trasgresión al gasto electoral con tal de tener una mejor opción. De esta forma, el acceso a la política seguirá dependiendo de la capacidad económica del candidato o del grupo que lo financie.

Es por ello que la vulneración a las normas de límite al gasto electoral debiera encontrarse asociada a la sanción de eliminación del subsidio electoral estatal, indistintamente al de aplicación de multas. La eliminación de por vida que el Estado otorgue el subsidio electoral a una persona, representa una sanción no menor a la hora de definir la vida política de un candidato, ya que dicha sanción no sólo perjudica al candidato o al partido que representa, sino que lo pone en evidencia públicamente.

Sin duda, para establecer las sanciones previamente descritas, es necesario incluir en la actual legislación un procedimiento de reclamo y defensa de las sanciones a aplicarse. En esta dirección se puede establecer que las sanciones de multas y eliminación de subsidio Estatal sea verificado por el Servicio Electoral, quien deberá promover la acusación ante el Tribunal Calificador de Elecciones, el cual, tras escuchar a las partes y observar las pruebas presentadas dentro de un término preestablecido, deberá determinar la procedencia o improcedencia de la sanción respectiva. Asimismo se debiera establecer una instancia de apelación para este tipo de resoluciones, la que podría radicar en la Corte de Apelaciones correspondiente a cada candidato.

Si bien la ley 19.884 busca definir los procedimientos para efectuar aportes a las campañas electorales, establecer límites a los gastos electorales, transparentar el origen y destino de los montos

involucrados, evitar el fraude tributario, procurar un voto informado de la ciudadanía y garantizar un acceso mínimamente igualitario a la carrera electoral; no repara en que todos estos procedimientos son vulnerables mediante la vía de los “Grupos de Apoyo”.

El hecho de no regular lo que los ciudadanos independientemente pueden realizar en periodo de campaña electoral, permite que cualquier candidato o partido político pueda derivar los recursos que excedan de su definición de gasto electoral a grupos de ciudadanos independientes, que haciendo uso de las libertades políticas que garantiza la Constitución, adhieran o adscriban la postulación de un candidato específico, o a los candidatos de un partido en particular, o a los candidatos de una coalición de partidos políticos.

De esta forma se deja abierta una puerta que permite vulnerar con facilidad todo avance que se concrete respecto de la Ley N° 19.884.

La regulación de los “Grupos de Apoyo” es primordial a la hora de estructurar un sistema de financiamiento de campañas electorales eficiente.

En este sentido, se debe prohibir en período electoral el gasto electoral definido en el artículo 2° de la ley, cuando este sea efectuado por particulares adscribiendo a un candidato, o a los candidatos de un partido o a los de una coalición de partidos; estableciéndose las sanciones respectivas al privado que efectúe dicho gasto, sin perjuicio de los controles tributarios respectivos.

PROYECTO DE LEY

El artículo 1° introduce sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral. Se considera que más que el establecimiento de una multa pecuniaria e beneficio fiscal, una sanción disuasiva más efectiva para un candidato y los partidos políticos es la pérdida del derecho a recibir el aporte estatal para aquellos que infringen la ley.

Adicionalmente, en este artículo se establece un mecanismo de debido proceso que permite a los afectados defenderse adecuadamente al dotar al Tribunal Calificador de Elecciones de las facultades para atender las denuncias y cargos respectivos.

El artículo 2° establece la que el financiamiento privado de campañas electorales sólo podrá ser efectuado por personas naturales con derecho a sufragio y por partidos políticos.

El artículo 3° elimina la posibilidad que las personas jurídicas puedan hacer aportes electorales a candidatos o partidos políticos.

El artículo 4° establece que el aporte estatal también le corresponde a los candidatos a alcalde, para hacerla consistente con la norma.

Los artículos 5° y 6° eliminan los aportes anónimos de campaña electoral.

El artículo 7° establece la posibilidad de aportes reservados de hasta un treinta por ciento de los aportes totales del candidato.

El artículo 8° determina que una vez transcurridos dos años de una elección, le corresponderá al Servicio Electoral eliminar los registros de donantes y donaciones creados en virtud del proceso electoral determinado.

El artículo 9° reforma el texto de la ley para hacerla consistente con la eliminación de aportes anónimos de campaña electoral.

El artículo 10° reforma el texto de la ley para hacerla consistente con el nuevo articulado.

El artículo 11° establece sanciones para los candidatos o partidos políticos que recibiesen de parte de personas naturales y jurídicas extranjeras aportes o donaciones para su campaña electoral. Se determina una sanción en forma de multa a beneficio fiscal equivalente al monto percibido y la pérdida del derecho de recibir aporte fiscal en campañas electorales.

Los artículos 12° y 13° reforman la ley para hacerla consistente con el proyecto de ley propuesto.

El artículo 14° establece la necesidad de los candidatos de presentar ante el Servicio Electoral dentro del plazo de inscripción una Cuenta Previa de ingresos y gastos a efectuar en el proceso eleccionario. Esta Cuenta Previa servirá como un mecanismo de transparencia dado que los ciudadanos podrán enterarse de parte de la procedencia de los aportes a los candidatos con antelación a la elección, así como servir de antecedente para su posterior cotejo contable con la cuenta general de ingresos y gastos electorales.

El artículo 15° determina que el Director del Servicio Electoral rechazará la cuenta que no se ajustase a la cuenta previa, los documentos, y comprobantes acompañados en la cuenta general.

El artículo 16° determina que las resoluciones del Tribunal Calificador de Elecciones serán notificadas no por el estado diario como establece la presente ley sino por cédula.

Finalmente, el artículo 17° regula lo que se denominan “grupos de apoyo” al prohibir efectuar, financiar, o contratar publicidad electoral por medios de difusión masiva a toda personal natural o jurídica que no sea el candidato o el partido político respectivo durante el período de campaña electoral. Asimismo, establece el procedimiento mediante el cual las denuncias podrán ser tramitadas y sancionadas.

Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.884,
Sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral.

Artículo 1°.- Incorpórese un nuevo párrafo 3° en el Título Primero, denominado “De las sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral” y los siguientes nuevos artículos:

Artículo 7°.- El candidato que sobrepasare por concepto de gasto electoral los límites indicados en el párrafo 2° anterior en más de un diez por ciento de dicho límite; será sancionado con multa a beneficio fiscal equivalente a un décimo del total del aporte que haya efectuado el Estado al partido político correspondiente, o al décimo del total del aporte que haya efectuado el Estado a los candidatos independientes, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en los artículos 13 y siguientes de la presente ley.

El partido político que sobrepasare por concepto de gasto electoral el límite al gasto electoral establecido en el artículo 5° anterior, será sancionado con multa a beneficio fiscal equivalente a un décimo al décimo del total del aporte que haya efectuado el Estado al partido político respectivo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 13 y siguientes de la presente ley.

De igual forma, el candidato que sea sancionado en los términos del inciso anterior y sea incluido en la lista de un partido político en una nueva elección, implicará para el partido político la reducción en un décimo del aporte establecido en el artículo 13 y siguientes de la presente ley.

Artículo 8°.- La denuncia de la infracción al límite al gasto electoral establecido en el artículo 6° podrá ser efectuada asimismo, por cualquier ciudadano con derecho a voto ante el Servicio Electoral o por el Servicio Electoral de oficio cuando los antecedentes así lo ameriten, ante el Tribunal Calificador de Elecciones. El Tribunal Calificador de Elecciones determinará la procedencia o improcedencia de la denuncia efectuada y de la aplicación o no de las sanciones establecidas.

Artículo 9°.- Para los efectos de la prosecución de la denuncia referida en el artículo anterior, el Tribunal Calificador de Elecciones dictará reglamentariamente las normas de debido proceso a que se ajustará la tramitación de las denuncias y descargos respectivos. La resolución que dicte el Tribunal Calificador de Elecciones por esta materia será inapelable y se notificará por cédula a los interesados y al Director del Servicio Electoral.

Artículo 2°.- Incorpórese el siguiente inciso segundo al artículo 8° de la ley 19.884.

“El financiamiento privado de campaña electoral sólo podrá ser efectuado por personas naturales con derecho a sufragio y por los partidos políticos”.

Artículo 3°.- Elimínese el artículo 10° de la ley 19.884.

Artículo 4°.- Intercálese en el artículo 14° de la ley 19.884, después de la frase “respectiva elección de senadores, diputados,” la palabra “alcaldes”.

Artículo 5°.- Elimínese del artículo 16° de la ley 19.884, la palabra “anónimos” después de la frase “Los aportes de campaña electoral serán”.

Artículo 6°.- Elimínese el artículo 17° de la ley 19.884.

Artículo 7°.- Suprímase del artículo 18° de la ley 19.884, después de la frase “Todo aporte que”, la frase “supere el monto indicado en el artículo anterior y que”; y sustitúyase la frase “diez por ciento” por la frase “treinta por ciento”.

Artículo 8°.- Incorpórese al artículo 19° de la ley 19.884, el siguiente inciso tercero:

“El Servicio Electoral una vez transcurridos el plazo de dos años desde que se efectuó la elección respectiva, procederá a eliminar los registros de donantes y donaciones creados en virtud del presente artículo. El Director del Servicio Electoral será personalmente responsable por el cumplimiento de la eliminación del registro señalado”.

Artículo 9°.- Elimínese del artículo 20° de la ley 19.884, la frase “anónimos o”, la frase “por los artículos 17 y 18”, y reemplácese esta última por la frase “en el artículo 19”.

Artículo 10°.- Sustitúyase del artículo 22° de la ley 19.884, la frase “en los artículos 20 y 21” por la frase “en los artículos 21 y 22”.

Artículo 11°.- Incorpórese en el artículo 24° de la ley 19.884, de la presente ley, los siguientes incisos segundo y tercero:

“Detectado por el Servicio Electoral un aporte o donación a un candidato o a un partido político efectuado en contravención al inciso anterior, deberá el Servicio Electoral efectuar la denuncia en los términos y procedimiento establecido en el artículo 9° de la ley 19.884”.

“El Tribunal Calificador de Elecciones aplicará, en caso de verificarse la infracción señalada una multa a beneficio fiscal equivalente al monto de lo percibido en contravención al presente artículo, sin perjuicio de sancionar al infractor en los términos establecidos en el artículo 7° precedente en lo referente al derecho a aporte estatal en campañas electorales”.

Artículo 12°.- Sustitúyase el artículo 25° de la ley 19.884, por el siguiente:

“Los candidatos y partidos políticos no podrán recibir directa o indirectamente aportes de campaña electoral de parte del Estado que no sea aquel establecido en el artículo 15”.

Artículo 13°.- Elimínese el artículo 26 de la presente ley.

Artículo 14°.- Incorpórese el siguiente nuevo artículo 41, de la ley 19.884:

“*Artículo 41°.-* Los candidatos a elecciones presidenciales, parlamentarias, o municipales deberán presentar ante el Servicio Electoral dentro del plazo de inscripción una cuenta previa de ingresos y gastos a efectuar dentro de los límites establecidos. El Servicio Electoral

confeccionará un formulario estándar en el cual se fijarán los ítems y partidas contables que deberán ser informadas por los candidatos y los partidos políticos relativos al origen del financiamiento y gasto electoral.

“Esta cuenta previa servirá de antecedente para su posterior cotejo contable con la cuenta general de ingresos y gastos electorales que se establece en el artículo 42 siguiente.

“Las donaciones y aportes electorales podrán efectuarse a los candidatos y/o a los partidos políticos hasta 24 horas anteriores de la presentación de la cuenta previa señalada. El candidato o el partido político solicitará al Servicio Electoral el cierre de la cuenta corriente en la cual se efectúen sus aportes electorales, con el objeto de presentar la información contable de la cuenta previa.

“El Servicio Electoral entregará al candidato y/o partido político la información detallada de los aportes electorales efectuados ya sean reservados o públicos dentro de las 24 horas siguientes a la solicitud de cierre, a objeto que se presente la cuenta previa según lo establecido en los incisos anteriores”.

Artículo 15°.- Intercálese en el artículo 44 de la ley 19.884, la frase “la cuenta previa,” después de la frase “finalmente no se ajustare a”.

Artículo 16°.- Sustitúyase en el inciso segundo del artículo 45 de la ley 19.884, la frase “por el estado diario”, por la frase “por cédula”.

Artículo 17°.- Incorpórese el siguiente nuevo artículo 54 de la ley 19.884:

Artículo 54°.- Se prohíbe efectuar, financiar, o contratar publicidad electoral por medios de difusión masiva a toda persona natural o jurídica que no sea el candidato o el partido político respectivo durante el período de campaña electoral. Se entenderá como publicidad electoral aquella que suscribe, difunde y apoya a un candidato, grupo de candidatos, lista electoral, partido político, o grupo de partidos políticos en particular.

“Las denuncias respecto de la trasgresión podrán ser efectuadas por cualquier persona ya sea natural o jurídica ante el Servicio Electoral respectivo, quien podrá los antecedentes a disposición del Tribunal Calificador de Elecciones, el que determinará la procedencia o improcedencia de su sanción de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 9° de la presente ley. El Tribunal Calificador de Elecciones podrá ordenar como medida inmediata la supresión de la publicidad efectuada por medios de difusión masiva y condenar al infractor al pago de una multa a beneficio fiscal equivalente a 100 UTM”.

Carlos Montes Cisternas
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Edgardo Riveros M.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Enrique Jaramillo B.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Eduardo Saffirio S.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Fernando Meza M.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Juan Bustos R.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

Adriana Muñoz
DIPUTADA DE LA REPÚBLICA

Francisco Encina M.
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

SANCIONES AL GASTO ELECTORAL

SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Sesión 10° Ordinaria

Miércoles 7 de julio de 2004

Presidieron la sesión, los senadores Hernán Larraín, Presidente y Jaime Gazmuri, Vicepresidente.

Actuó como Secretario, Carlos Hoffmann.

DESPACHAN SANCIONES AL GASTO ELECTORAL

El Senado despachó el proyecto, en segundo trámite, que modifica la ley sobre gasto electoral y se establecen sanciones para quienes no cumplan con los límites establecidos, tras aprobarlo por 32 votos.

El senador Juan Antonio Coloma recordó que se quiso incorporar en esta iniciativa algunas indicaciones de común acuerdo para que el sistema de límite, control, gasto y transparencia funcione realmente a partir del 2 de agosto, pero se consideró que esto se alejaba de las ideas matrices, por lo que se verán más adelante.

La iniciativa –que tiene urgencia califica de suma- establece que el candidato o partido político que exceda el límite de gastos electorales –cada partidos político tendrá un límite equivalente a 1/3 de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos-, será sancionado con multa en UF, a beneficio fiscal que alcanzará el

doble del exceso en la parte que no supere el 30%; el triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y el quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%. Dicha multa será aplicada por el Director del Servicio Electoral.

Asimismo, se determina que los aportes (que supere a 20 UF y no exceda de 600 UF para un candidato o 3000 UF para un partido político) se depositarán en una cuenta única de responsabilidad del Servicio Electoral, recibiendo el donante una certificación del Servicio que acredite el monto donado.

El Servicio establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la presente ley y hasta el monto de su donación. Para destinar su aporte, el donante que sea persona natural y que esté imposibilitado de concurrir al Servicio, podrá efectuarlo mediante mandato especial autorizado ante notario.

La destinación de los aportes hechos por personas jurídicas sólo podrá hacerse por mandato especial. El sistema electrónico que establezca el Servicio deberá, además, asegurar tanto la reserva de la identidad del donante, como garantizar que éste no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros.

El Servicio Electoral deberá iniciar la transferencia electrónica, el primer día hábil de cada semana, a la cuenta designada por el respectivo Administrador Electoral, de la suma de los aportes que les hayan sido destinados en la semana anterior. Una fracción aleatoria de dicha suma, que no podrá ser superior a 30%, no será transferida de inmediato y sólo se tendrá por destinada en dicho día, con el objeto de ser transferida a partir del primer día hábil de la semana siguiente. El Director del Servicio definirá modelos ma-

temáticos para determinar la fracción aleatoria con el fin de que la transferencia a los administradores electorales de los montos destinados ocurra con la mayor celeridad que sea compatible con su obligación de asegurar la reserva de la identidad del donante”.

Además, se establecen sanciones para el administrador electoral, que se aplicarán si éste no cumple con sus funciones, de esta forma se determina que “el incumplimiento de las obligaciones serán sancionadas con multa a beneficio fiscal de 10 a 30 UTM, la que será aplicada por el Servicio electoral”.

Se establece que el rechazo una cuenta de ingresos y gastos electorales por parte del director del Servicio Electoral será sancionado con multa a beneficio fiscal, equivalente al doble de la parte de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados. El director del Servicio Electoral aplicará esta multa al Administrador General Electoral o al Administrador Electoral, según el caso.

Los procedimientos administrativos a que dé lugar la aplicación de esta ley deberán sujetarse a las siguientes reglas: Podrán iniciarse de oficio, por el Servicio Electoral, o por denuncia presentada ante él. El Servicio Electoral, en ambos casos, impulsará de oficio el procedimiento, haciendo expedito los trámites que deba cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pueda afectar a su pronta y debida precisión.

La instrucción de oficio del procedimiento se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificará al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante el respectivo Servicio Electoral. Además, la formulación de cargos señalará una descripción de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma eventualmente infringida y la disposición que establece la infracción, la

sanción asignada y el plazo para formular descargos.

La denuncia que dé inicio a un procedimiento se formulará por escrito al Servicio Electoral, señalando lugar y fecha de presentación y la individualización completa del denunciante, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberá contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor.

Sin embargo, la denuncia originará un procedimiento sancionatorio sólo si a juicio del Servicio Electoral está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor y si ni siquiera existiere mérito para ello, se ordenará el archivo de la misma por resolución fundada, notificando de ello al interesado. Declarada admisible, la denuncia será puesta en conocimiento del presunto infractor.

Las notificaciones se harán por escrito mediante carta certificada dirigida al domicilio del presunto infractor registrado en el Servicio Electoral. El acusado o el denunciado tendrá un plazo de diez días hábiles, contados desde la notificación, para contestar los cargos o la denuncia. Recibidos los descargos o transcurrido el plazo otorgado para ello, el Servicio Electoral resolverá de plano cuando pueda fundar su decisión en hechos que consten en el proceso o sean de pública notoriedad. En caso contrario, abrirá un término de prueba de ocho días. Dicho plazo se ampliará, en el caso que corresponda, de acuerdo a los artículos 258 y 259 del Código de Procedimiento Civil.

El Servicio dará lugar a las medidas o diligencias probatorias que solicite el presunto infractor en sus descargos, siempre que resulten pertinentes y conducentes. En caso contrario, las rechazará

mediante resolución motivada. Los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán en conciencia.

La resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio será fundada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, pronunciándose sobre cada una de las alegaciones y defensas del imputado, y contendrá la declaración de la sanción que se imponga al infractor o su absolución. Dicha resolución deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente.

Se podrá reclamar de esta resolución ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro del plazo de quinto día contado desde su notificación. El expediente se remitirá a dicho Tribunal por el Servicio Electoral, a más tardar dentro de tercero día de interpuesta la reclamación.