

¿Avanza la iniciativa de ley presidencial hacia un Sistema de financiamiento político chileno más equitativo y transparente?

Ricardo Gonzalez Dorfman (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)

UNSAM Campus Miguelete,
25 de Mayo y Francia. C.P.: 1650.
San Martín, Provincia de Buenos Aires,
Argentina

Resumen

A fines del año pasado la presidencia de la República de Chile envió al Congreso Nacional un proyecto de ley como parte de un conjunto de medidas en pos de fortalecer el sistema democrático del aquel país, profundizando la regulación de las campañas electorales, y la dotación de más atribuciones al órgano de control. El presente análisis se ocupa de los diversos aspectos del proyecto presidencial, que pretende reestructurar de manera singular el sistema de Financiamiento Político y los regímenes que lo componen, es decir los subsistemas de ingresos, de gastos, de fiscalización y de rendición de cuentas. El artículo aportará opinión sobre los distintos aspectos de la reforma propuesta, ponderando positivamente algunos y alertando sobre riesgos de otros.

Palabras Claves: Reforma política; Financiamiento electoral; Control del financiamiento político.

Abstract

At the end of last year the presidency of the Republic of Chile sent it's National Congress a draft law as part of a measure package with the purpose of strengthening the country's democratic system, improving the regulation of electoral campaigns and the attributions of the control organ. This analysis aims at the diverse aspects of the presidential law draft, that intends to restructure in a unique way the political financing system and the its regimes. This article will point the pros and cons of the aspects of the proposed reform.

Keywords: Political Reform; Electoral Financing; Political Financing Control

Primero

De un tiempo a esta parte la problemática relación entre el dinero y las campañas electorales va tímidamente incorporándose a la agenda pública en varios países del continente americano. No obstante se verifica que dicha preocupación no suele trascender la frontera de la mera expresión de títulos, ya que no se evidencian luego investigaciones académicas, o iniciativas legislativas -y ni que hablar de acciones gubernamentales- que propongan o instituyan alternativas concretas tanto para el financiamiento político como de su necesario control.

Por ello es destacable que desde la presidencia de la República de Chile, se haya enviado a fines del año pasado al Congreso Nacional un proyecto de ley como parte de un conjunto de medidas en pos de fortalecer el sistema democrático del país trasandino, puntualizando en sus fundamentos que *“la regulación efectiva de las campañas electorales, su control por un órgano con atribuciones suficientes y el financiamiento de los partidos políticos, se vuelve una discusión indispensable”*.

Previo a tal debate habrá que acordar que toda institucionalidad política democrática electoral, cualquiera sea sus características, está conformado por sistemas y subsistemas esenciales, estén enunciados expresamente o no como tales. El Sistema de Financiamiento Político (SFP) es uno de ellos, que a su vez se compone por los regímenes **de ingresos, de gastos, y de fiscalización y rendición de cuentas** (Casas, 2005 y OEA, 2012).

El objetivo de normar estos componentes es preservar determinados bienes jurídicos sociales que hacen verdaderamente democrática la compulsa electoral, evitando así tanto la existencia de lesiones a la real competencia política y la equidad, como lesiones a la integridad y transparencia electoral. Pareciera que esa es la misma orientación del proyecto de ley al pretender -según su propio enunciado- establecer condiciones institucionales de mayor equidad en el acceso a los cargos de elección popular, de garantizar la autonomía de los representantes democráticamente electos y la transparencia del financiamiento de la política.

De este modo, es oportuno considerar el aporte de Sánchez Muñoz, quien puntualiza el concepto de *libertad del sufragio* trascendiendo lo que se conoce como libertad subjetiva del elector¹, para alcanzar la idea de libertad objetiva de la elección. Es decir que la ciudadanía elija libremente entre auténticas alternativas, en el marco de un proceso previo verdaderamente informativo, libre y no viciado por el abuso de influencia ejercido por parte de alguno/s de los contendientes. Al decir de este autor español *“libertad en sentido objetivo viene a equivaler así a la maximización de la competitividad del proceso electoral”* (Sánchez Muñoz, 2014).

De tal modo que se considera que un sistema de financiamiento político es equitativo cuando pugna por garantizar la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido, mediante la regulación de los recursos de las campañas, restringiendo aquellos recursos que pueden perjudicar la igualdad de condiciones y estimulando los recursos que las favorecen. Preservando esa equidad es que habrá que tener también en cuenta como parte del dispositivo reglamentario, las posibilidades y limitaciones concretas para quienes están en ejercicio de funciones ejecutivas o legislativas por cuanto serán contendientes de un modo u otro.

1. Libertad frente a coacciones o presiones sobre su persona como elector.

Analisis del contenido del proyecto

El proyecto se ocupa centralmente...

a) de introducir mejoras en el régimen de ingresos de campañas y de funcionamiento ordinario de los partidos políticos, b) de limitar los gastos, resguardando la equidad entre los candidatos y partidos en el desarrollo de la campaña política, y c) de controlar y transparentar el financiamiento electoral, reposicionando el rol del Estado en el fomento de la democracia.

A continuación se analizan cada uno de estos tres aspectos:

a) Los ingresos para la política.

Los recursos estatales están asociados a la realización del interés público, apartándose de los intereses privados. En la actualidad, 16 de los 18 países latinoamericanos establecen distintos mecanismos de entrega de recursos del Estado para el financiamiento de campañas electorales². Existe una multiplicidad de mecanismos para la transferencia de recursos públicos a fin de financiar las campañas políticas. La experiencia histórica y comparada muestra los intentos del Estado para el fortalecimiento de la democracia a través de dos clases de aportes públicos **directos**: ordinarios y de campaña. A su vez, también existen aportes públicos **indirectos** ordinarios o de campaña.

En cuanto a los aportes o contribuciones privadas, las distintas legislaciones de naciones y jurisdicciones subnacionales establecen:

- **restricciones por origen**, entre las que se encuentran a) prohibiciones sobre donaciones del extranjero y b) sobre donaciones anónimas, e) prohibiciones sobre donaciones de empresas (o personas jurídicas), f) contratistas del Estado (proveedores, concesionarios), g) prohibiciones de personas colectivas, políticas o sociales, y h) prohibición de donaciones de los medios de comunicación.

- **límites por montos** de contribución de personas individuales. Esta limitación persigue objetivos variados: se procura principalmente evitar una concentración del financiamiento electoral en pocas manos, y su consecuente dependencia; se busca diversificar las fuentes de financiamiento privado, de modo tal que se procure convertir la adhesión o simpatía política en contribución monetaria; y también se pretende reducir los costos de campañas.

La mayoría de quienes defienden la libre financiación privada de las campañas y son detractores de un sistema de financiamiento electoral mayoritariamente público, suelen argumentar que existen desventajas notorias entre los candidatos desafiantes y los candidatos oficialistas (llamados generalmente titulares). Tal desventaja consistiría en las posibilidades de mayor visibilidad política por parte de quienes están en funciones y de la posibilidad del uso de los fondos públicos en beneficio particular para posicionarse, tener mayor presencia o captar votos (clientelismo político). Si bien podría ser discutible la legitimidad o no de la visibilidad política de quien está en funciones, no ofrece la menor duda que un indicador del principio de integridad y equidad en la competencia electoral lo constituye el **implementación efectiva de la prohibición del uso indebido o particular de los recursos públicos**.

2. Las excepciones son Venezuela y Bolivia.

Con respecto al financiamiento público **directo**, el proyecto de ley que se analiza crea un aporte ordinario trimestral para los partidos políticos que cuenten con representación en alguna de las cámaras del Congreso Nacional, destinado a cubrir el desarrollo de actividades que hacen a la vida cotidiana partidaria. Y con respecto a la contribución estatal electoral, se incrementa sustantivamente el monto del aporte para que los contendientes cuenten con él desde el inicio mismo de las campañas, con la pretensión expresa de acotar la influencia de los aportantes privados.

Aquí sí habría que hacer una breve llamada de atención. Si bien las características descriptas del aporte público tanto ordinario como de campaña son un avance indudable, esos fondos trimestrales para financiamiento ordinario serían distribuidos en un 30% en partes iguales entre todos los partidos con representación parlamentaria, mientras que el 70% restante se distribuirá proporcionalmente al peso electoral de cada fuerza partidaria teniendo en cuenta su anterior desempeño en la elección de diputados.

Tanto esos porcentajes de distribución de la contribución pública (30% igualitario y 70% proporcional) como acotar dichos aportes sólo a las fuerzas políticas con representación parlamentaria pueden considerarse restrictivos e inequitativos, y de algún modo conservador del "status quo" partidario.³ Aunque la opinión que aquí subyace no acuerda con esta definición legislativa, vale también reconocer y al menos enunciar tres aspectos a su favor: la mayoría de los países con financiamiento público partidario tienen esta misma orientación, hay modificaciones legislativas propuestas por cuerda separada que facilitan sobradamente la creación de partidos, y es real que este tipo de normas surgen atendiendo del momento histórico, de la dinámica y realidad de acuerdo socio política particular que cada país transita.

En cuanto al aporte público por campaña electoral se incrementa al doble el coeficiente a aplicar (de 0,01 UF a 0,02 UF por voto obtenido en la última elección) en concepto de anticipo a los partidos políticos. Esta es una medida pertinente que de algún modo facilita la acción proselitista desde el comienzo de la campaña, otorga mayor tranquilidad de acción, y atenúa tanto las diferencias de posibilidades con candidatos o partidos pudientes, como la dependencia de aportes privados. Hay que resaltar que si bien son pocos los países de la región y de Europa que contemplaron normativamente la posibilidad que las agrupaciones políticas cuenten con aportes públicos desde el inicio de la campaña (y no después de ella), es real que en analistas, expertos y organizaciones internacionales hay una orientación favorable a esta tendencia que busca equidad en la compulsa. Y paulatinamente se va verificando en distintos países un cambio de hecho y en las nuevas legislaciones electorales en este igual sentido.

3. Es más, esta suerte de distinción pasa a ser directamente un privilegio cuando se prescribe que el dinero que correspondería por votos válidos hacia "*independientes o representantes de movimientos que no se encuentren constituidos como partidos políticos, se prorratearán de manera equitativa y se sumarán al aporte basal de cada partido político con representación parlamentaria.*" Si ese dinero no puede (?) ir a los destinatarios del voto, al menos no debería prorratearse entre ninguna fuerza con representación, ya que no es dinero obtenido por su elección.

En cuanto a lo referente al financiamiento público **indirecto**, se le llama así a toda ayuda de impacto económico, pero otorgado en especie, como ser el apoyo para la difusión, beneficios tributarios, subvenciones a grupos parlamentarios (se usa en Europa), uso gratuito de inmuebles e infraestructura pública (carteleras), y lo que es más oneroso: tiempo y espacio gratuitos en los medios de comunicación.

El proyecto en cuestión no incorpora en esta clase de aporte mucho más de lo que existe actualmente. Recordemos que ya están contempladas franjas televisivas previas a las elecciones, otorgadas de manera gratuita para los contendientes oficializados. En el nuevo proyecto se podría considerar como un aporte público indirecto, pero de carácter general, a la obligación de las radios de transmitir breves spots informativos de carácter neutral producidos por el SERVEL. Quizás un beneficio más específico sea señalar que en pos de "*potenciar el espacio de debate público*", se le impone a las radios (las que no sean comunitarias) que establezcan espacios de debate, conforme a directivas del organismo electoral. Pese a ser una medida de inobjetable finalidad, habría que ver cómo se instrumentará, y la pertinencia o no de incluir un debate político atendiendo el estilo de cada emisora o su programación. Quizás fuera más útil otorgar en el espacio radiofónico minutos gratuitos para spots publicitarios partidarios. Y con respecto a los espacios gratuitos, pero referidos a los televisivos, no se menciona a los candidatos a alcaldes y concejales, y queda en suspenso -de aprobarse la elección popular directa de los intendentes regionales- la inquietud de asumir expresamente ese derecho para los candidatos a esa nueva categoría electoral.

Examinando en el proyecto oficial el aspecto de **límites por origen del financiamiento privado** en principio no está de más recordar que la Constitución chilena claramente expresa en su artículo n° 19 que los dineros, bienes, donaciones, aportes y créditos de origen extranjero no podrán ser fuentes de financiamiento de los partidos políticos. Y esta prohibición es de las más generalizadas en los países de la región. Sin embargo, en el proyecto en análisis se encuentra la distinción que -en cuanto al financiamiento de campañas- los ciudadanos chilenos residentes en el extranjero podrían hacer aportes. Si bien sería excepcional, y el dinero provendría de quienes tengan derecho a sufragio, el origen territorial de estos fondos que se ingresan no dejará de ser extranjero, abriéndose una posibilidad de vulnerar el principio constitucional. La ventana que abre este párrafo, en opinión que aquí se sostiene, es ciertamente desaconsejable.

En cuanto al caso de otras restricciones al financiamiento privado, hasta ahora la normativa chilena tenía definido tres categorías de donaciones, según el monto de aporte, que podían ser anónimas, reservadas y públicas. El proyecto elimina la posibilidad de aportes anónimos y reservados, y elimina también la posibilidad de que personas jurídicas (con o sin fines de lucro) efectúen donaciones a partidos políticos o a sus campañas. Consecuentemente, el proyecto deroga también la norma que otorgaba beneficios tributarios a este tipo de personas que efectuaban tales donaciones.

Este aspecto del sistema es idéntico al federal argentino hoy vigente, quedando la inquietud si es realmente correcto que queden excluidas también de la posibilidad de aportar

aquellas personas jurídicas que son organizaciones sociales y sin fines de lucro, bajo la condición de total publicidad, con independencia del monto (Zapata Larraín, 2008). En este mismo sentido si bien pareciera conveniente que el proyecto haya exceptuado expresamente a los partidos políticos de esta prohibición, sería necesario aclarar si es una excepción genérica para todos los partidos políticos (lo que sería cuestionable), o si se trata sólo de permitir que un partido transfiera fondos a la campaña de sus postulantes regionales o locales, o a la campaña de un frente electoral del que es parte (posibilidad que sería razonable).

Pero es conveniente detenerse un poco en la controversia más profunda, que es la referida a que las sociedades comerciales puedan o no hacer aportes de campaña; propugnada por los legisladores y partidos cuya orientación (en general) es de estímulo al libre accionar del “mercado”, tanto en Chile como en diversos países. Quienes suscriben esta orientación tienen su meca conceptual en lo dispuesto por la corte de justicia estadounidense que iguala limitar la voluntad de aportar con un límite a la libertad de expresión⁴. Con ese particular enfoque (proteger la libertad de expresión) el más alto tribunal de aquella nación hizo desaparecer las limitaciones de financiamiento en los montos, y en la participación de las empresas en favor o en contra de candidatos y partidos contendientes. El área de política electoral de la OEA y los expertos internacionales que vienen monitoreando esta temática han alertado sobre el impacto negativo en la vulneración a la equidad que esta resolución podría tener como ejemplo en los países de la región.

Es pertinente resaltar un estudio efectuado ya hace varios años, abordando la legislación de 14 países de la región donde se constató la existencia de disposiciones legales expresas con respecto a la limitación de aportes de las personas jurídicas. Navarro Fierro (2005:36) identifica y agrupa las fuentes cuya prohibición expresa se encuentra más difundida: las de origen extranjero (presentes en 14 casos), las de entidades públicas en cualquiera de sus niveles y modalidades (11 casos), las de empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos (10 casos) y las de carácter anónimo (también 10 casos), aunque en once de estos países las prohibiciones comprenden también otras fuentes específicas (como las empresas dedicadas a juegos de azar o las asociaciones religiosas de cualquier tipo) pero con un menor nivel de incidencia general.

Aunque aquí se coincide en general con la posición más restrictiva, es necesario plantear una posible contradicción normativa. El proyecto prohíbe de manera absoluta que las personas jurídicas efectúen aportes a las campañas electorales, pero no así al financiamiento ordinario de los partidos. Posiblemente esta ambigüedad atienda al fallo del año 1987 del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 18.603 que negaba a las personas jurídicas de la posibilidad de financiar a los partidos políticos. Pero la realidad es que de este modo quedaría establecida una barrera bastante burlada: una empresa podría aportar a la campaña, pero bajo la apariencia (en los tiempos fundamentalmente) de un aporte a los gastos ordinarios de un partido. La solución legislativa argentina a nivel federal tiene la misma contradicción.

Quizás una alternativa normativa más sólida que evite una censura del Tribunal Constitucional sea una prohibición no tan genérica, donde se enumere expresamente cuáles personas jurídicas no podrán hacer aportes ni a los partidos ni a su campañas por existir conflicto de intereses o posibilidad de influencia ilegítima, como ser las entidades

4. Caso “*Citizen United vs. Federal Election Commission*”.

públicas, las empresas proveedoras o concesionarias de bienes o servicios públicos, las empresas dedicadas a juegos de azar, etc.

Una última consideración a este ítem. Como se pudo ver la posición que aquí se adopta es claramente enfrentada con una mirada plutocrática, pero se advierte que esta medida de prohibición deberá corresponderse necesariamente con un eficiente mecanismo de verificación o control (tema que se abordará más adelante). Ya que un grupo empresario puede aportar en los hechos también a título de personas físicas, a través de sus integrantes gerenciales, y una organización ligada al crimen organizado puede también aportar enormes sumas en especie (con servicios o infraestructura electoral), o a través de terceros “de paja”. Por ello es necesario fijar limitaciones por monto y una adecuada fiscalización.

Con respecto al aspecto **limitativo de los montos**, el proyecto de ley establece límites al aporte de personas físicas o naturales, rebajando el límite de dinero que una persona natural puede donar a un candidato o partido durante campañas. La suma varía del equivalente en pesos de quinientas a mil unidades de fomento, sea el caso de candidatos a alcalde o concejal, o de candidatos a consejero regional, legislador nacional y presidencial, respectivamente.

Es muy interesante el límite de aporte individual de los candidatos a su propia campaña, que no podrán exceder del 10% del total de gasto permitido para la respectiva candidatura. Si bien desde una mirada ultra liberal se puede argumentar que es una disposición que colisiona con la libre disposición de los bienes personales la realidad es que no se restringe la acción de aportar sino el destino de la contribución. No sólo se trata que el económicamente poderoso tenga un límite en su influencia política indirecta, en base a sus aportes económicos a candidatos. Sino que también tenga un límite en su eventual influencia política directa al competir él mismo como candidato. De todos modos quizás sea conveniente que el porcentaje del límite podría ser mayor (un 30 % del gasto permitido) para el caso de candidaturas subnacionales.

Sin dudas la mayor dificultad existente de la regulación del financiamiento privado es poder equilibrar de manera sostenible la libertad de aportes particulares, sin que menoscaben los componentes del principio de libre competencia -esto es equidad y transparencia- y restringir las contribuciones de manera tal que promuevan prácticas contraproducentes tales como el clientelismo y la corrupción.

El uso los recursos del estado con fines político-electorales particulares desequilibra cualquier sistema de financiamiento público, perdiendo así su imparcialidad y acentuando la inequidad en la competencia. Si quienes detentan el poder hacen uso de esa posición para obtener una ventaja determinante para sí o para su fuerza política, se distorsionan los objetivos del marco normativo y el mecanismo mismo del financiamiento público político. (OEA, IDEA, IFE: 2013).

Precisamente, las modalidades más comunes de uso arbitrario de los recursos públicos son a) el uso de programas sociales con fines electorales, b) las donaciones ilegales a partidos por parte de órganos oficiales, c) la utilización de recursos humanos e infra-

estructura pública en las campañas de los candidatos oficialistas, d) el ejercicio abusivo del poder de contratar servicios de empresas, e) los gastos en transporte, materiales propagandísticos y medios de comunicación estatales, y f) la compra de votos y el clientelismo político.

Al respecto con la normativa vigente (ley No 18.575 art. 62) parecería alcanzar para determinar la falta a la probidad administrativa al emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de una institución pública, en provecho propio o de terceros y ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales. Los bienes de los órganos de la Administración o los destinados a ellos para el cumplimiento de su función y los entregados en simple administración, no pueden ser empleados por las autoridades o funcionarios para las actividades de carácter político partidario como, por ejemplo, colocar en ellos cualquier clase de distintivos o afiches, pintarlos con colores o símbolos que identifiquen a una determinada candidatura, coalición o partido político o llevar a efecto en los mismos cualquier actividad en apoyo a éstas, ya sea en forma directa o indirecta, toda vez que ello no solo implica ocupar tales bienes en un fin totalmente distinto de su objetivo sino que también importa el uso de recursos financieros o físicos en beneficio de una determinada tendencia política. (Contraloría Gral. de la República, 2013) En idéntico sentido el art. 27 de la ley 19.884 dispone la prohibición a los funcionarios públicos de realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración, y de usar autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

Y es observando precisamente con el mismo cristal, que los tiempos de contexto preelectoral convierten la publicidad de la inauguración de obras o lanzamiento de programas en una especie particular de uso de recursos públicos, y de ventaja impropia. La prohibición de publicidad de estos eventos durante la época de campaña electoral busca impedir el aprovechamiento particular propagandístico en la promoción de logros oficiales. No se coincide entonces con la propuesta del proyecto en análisis de agregar un inciso al art. 30 de la ley 18.700 disponiendo que *“Las autoridades públicas que realicen inauguraciones de obras u otros eventos o ceremonias de carácter público, durante los 30 días anteriores a cualquier elección, deberán cursar invitación a tales eventos a todos los candidatos de la respectiva región, o bien abstenerse de invitar a la totalidad de ellos.”* Creemos que esta solución es insuficiente, que el estar invitados todos (o ninguno) de los integrantes de la clase política a un acto público no impide el aprovechamiento de quienes lo encabezan, y que sería más adecuado –como sucede en varios países– prescribir que en un plazo de al menos 30 días anteriores a la elección no se permitan directamente esos tipos de eventos, informando **pero no propagandizando** cualquiera de las medidas de gobierno que se tome.

A la luz del análisis comparado la voz más generalizada es la que sostiene que el sistema para ser equitativo debiera ser mixto, integrado con recursos públicos suficientes para garantizar condiciones básicas de equidad en la competencia electoral, y contemplar también el financiamiento privado, preservando así la extensión del derecho a ele-

gir y fortalecer la representatividad. Este sistema mixto tendrá asegurada la equidad de verse complementado por los límites a los gastos de las campañas (Gutiérrez y Zovato, 2011) con respecto a esta característica se da la curiosidad que mientras que en la región existe una variedad relevante de restricciones al financiamiento privado, en la mayoría de los países no se complementan con límites a los gastos de campaña. Porque la experiencia indica que aún en sistemas de clara impronta del financiamiento público, donde ha sido prohibido el uso indebido de fondos estatales, y se ha reducido el financiamiento privado, igualmente existe la posibilidad que el costo de las campañas incremente. En esos casos el incremento se traduce en un margen de gasto que privilegia el poder de los recursos privados por encima del ejercicio equitativo de los derechos de voto y acceso al poder. Por estas razones los límites al gasto debieran considerarse como el complemento de un sistema equitativo de financiamiento político-electoral. (OEA: 2012)

b) Normas para limitar los gastos electorales, resguardando la equidad entre los candidatos y partidos en el desarrollo de la campaña política.

El Art. 2° del proyecto de ley modifica distintos aspectos de la ley N° 19.884, con el objetivo de limitar y reducir los Gastos Electorales. En principio criteriosamente intenta ser conceptualmente más abarcativo con el concepto de gasto, pero quizás confunde los términos. Si la idea es determinar (y reducir) el gasto electoral no sólo como el desembolso monetario sino como disposición de todo tipo de recursos susceptible de cuantificar económicamente, realizado por el candidato o un tercero en su favor, sería apropiado describirlo así sin ambigüedad; ya que no hay razón para confundir el término gasto con la palabra “aporte”.

En cuanto a la idea de restringir en sí, una vez más se puede volver a mencionar la jurisprudencia norteamericana, para graficar su postura contraria a los límites de los gastos. Más antigua que la jurisprudencia favorable a la libertad de contribuciones privadas es la libertad de gastos electorales. A partir del fallo Buckley vs Valeo de 1976 el máximo tribunal de aquel país entendió que si los gastos de campaña son para comunicar y expresar las ideas de los candidatos, entonces lo que se está financiando es la libre expresión, cuyo derecho debe preservarse y no restringirse. Afortunadamente la mayoría de los países de la región vienen adoptando una mirada distinta, más igualitaria, que no homologa conceptualmente la expresión de ideas con la capacidad económica; por lo que se vienen desarrollando mecanismos de control a sus sistemas de financiamiento político, atreviéndose a establecer límites de los costos totales de las campañas ya sea a través de mecanismos limitativos directos como indirectos:

- Los límites directos de gastos establecen topes de gastos por formaciones políticas o candidatos. A fin de ser efectivos se debe evitar cualquier grado de discrecionalidad en su estipulación, por lo cual se requieren que estos límites tengan como características ser explícitos, objetivos y medibles.

- Las formas indirectas son centralmente limitar la duración de la campaña, y restringir total o parcialmente la contratación de los llamados “disparadores del gasto”.

En lo referente a los límites directos el proyecto rebaja drásticamente, a la mitad del permitido en la actualidad, el tope del monto que los candidatos y partidos pueden

gastar en una campaña. Más allá de suscribir con el objetivo de la medida, habrá que evaluar realmente hasta con cuál límite es concretamente posible hacer una campaña razonable, de lo contrario tal como lo asevera Ferreira Rubio (2012:105) la fijación de este tipo de barreras operará como un incentivo para que los partidos con más posibilidades “dibujen” los balances y canalicen los fondos extra por vías paralelas; por lo cual además de prescribir topes adecuados de gastos, su efectividad dependerá de contar con una decisión político-institucional que establezca un muy eficiente y robusto sistema de control.

Y en cuanto a los límites indirectos, el proyecto en análisis incorpora varios, como ser i) prohíbe la publicidad electoral en espacios públicos, a excepción de lugares previamente autorizados por el Servicio Electoral en plazas públicas, bandejones y parques*, ii) impide la propaganda aérea, iii) el Servicio Electoral cuantificará a cuenta del límite de gasto la propaganda en lugares privados en tanto estén autorizados por sus titulares*, iv) prohíbe la propaganda electoral en cinematógrafos y salas de exhibición de videos y la que en cualquier lugar o forma se realice por altoparlantes fijos o móviles, con la única excepción de la transmisión de discursos pronunciados en concentraciones públicas, v) se permite la exhibición de carteles, afiches u otra propaganda electoral en frontispicios de las sedes oficiales y oficinas de propaganda de los partidos políticos y de los candidatos independientes, pero limitando hasta a un máximo de cinco sedes en cada comuna*, vi) establece como inicio del plazo permitido de propaganda electoral por medio de la prensa y radioemisoras a partir de la inscripción de las candidaturas, vii) continúa con la prohibición de la contratación del típico disparador del gasto: la propaganda en canales de televisión de libre recepción, determinando que los espacios cedidos gratuitamente deberán ser transmitida desde 30 días de anticipación a la respectiva elección. viii) * = El tipo de propaganda electoral señalada, así como aquella realizada mediante volantes, únicamente podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección.

Es llamativa y destacable la vocación mostrada en el proyecto para establecer concretamente límites directos e indirectos de gastos. Pero como ya se ha planteado reiteradamente, la efectividad de estos límites dependerá de su nivel de razonabilidad y de la potencia de los mecanismos e instrumentos de fiscalización que posean el organismo de aplicación y control de la ley, tema este último que se abordará a continuación.

c) Control y transparencia del financiamiento electoral.

Ya se ha reiterado que mucho de lo descripto sobre los componentes del sistema de financiamiento político tendrán verdadero sentido sólo al acreditarse una verdadera vocación de instituir un órgano de aplicación de la ley que garantice un adecuado ambiente de control. Esa institucionalidad debe prever la dotación de atribuciones, su capacidad técnica adecuada para realizar las auditorías sobre el origen y destino de recursos que se declarasen, y consecuentemente deberá prever el plexo sancionatorio ante eventuales infracciones o ilegalidades.

Este control público se debería complementar con el control social, ya que el fin último de los diversos mecanismos fiscalizadores es la competencia electoral equitativa transparente,

es decir, que la ciudadanía sepa cómo se financian (quiénes están “detrás” de) cada uno de los candidatos. La transparencia en este aspecto es el vehículo del llamado “voto informado”. En este sentido la doctrina internacional ya incorpora también como condición necesaria el acceso público a la información, situación viene siendo contemplada normativamente en distintos países.

Es decir que cuando se habla de transparencia del sistema de financiamiento electoral se está refiriendo a las siguientes condiciones necesarias que deberán estar normadas específicamente: i) *rendición de cuentas y acceso público a la información*, ii) *control público*, y iii) *régimen sancionatorio*.

i) **Rendición de cuentas y acceso público a la información.** Se trata del conjunto de mecanismos mediante los cuales los partidos políticos ponen a disposición de los organismos de control y de la ciudadanía, la información sobre el flujo de recursos de sus campañas.

Estos mecanismos son de registro de los ingresos, de administración de los recursos, de registro de los egresos y reportes financieros integrados.

Al respecto el proyecto de ley analizado determina que los partidos deberán hacer una rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados, “a través de procedimientos contables simples generalmente aceptados. Dichas rendiciones consistirán en un estado anual de resultados que contemple, de manera desagregada, todos los ingresos y gastos de cada candidatura o partido político”. Y además agrega que esa rendición deberá publicarse en el sitio web del Servicio.

Si bien esta forma (de no especificar el periodo electoral del ordinario) es utilizada en varios países de América y de Europa, **creemos conveniente** que efectuar este tipo de exposición contable no obste a **que la norma expresamente determine que cada agrupación política contendiente** (el partido y, por caso, el frente político) **deba hacer además dos tipos de rendiciones temporalmente más específicas:** al menos uno, días antes de las elecciones, y otro, días después de las mismas. El *informe previo* a los comicios tiene como objetivo que la gente, las ONGs y los medios de comunicación puedan informarse del origen y uso de los recursos antes del acto eleccionario. Y el *informe posterior* es para verificar el conjunto de la información, aplicando sistémicamente la totalidad de las herramientas de control.

Y al respecto, sería pertinente que el SERVEL sensibilice socialmente de la importancia, sistematice, y facilite la comprensión de la ciudadanía, sobre los datos entregados por las fuerzas políticas.

ii) **Control Público.** Corresponde esta instancia desarrollarla a los organismos de aplicación sindicados por la legislación. La eficacia de este control dependerá del tipo de obligación, capacidad y competencia otorgado para poder fiscalizar el flujo de recursos de las campañas de los partidos. De este modo el control gubernamental supone el establecimiento de los medios institucionales necesarios, así como mecanismos de revisión, verificación y auditoría de los recursos.

Siguiendo el planteo efectuado por Alonso Lujambio (2007) podremos clasificar las herramientas fiscalizadoras en: Instrumentos de Control Directo, Instrumentos de Control Indirecto, e Instrumentos de Investigación.

Los instrumentos de Control Directo, son los mecanismos de auditoría generalmente aceptados, y utilizados. Es un análisis de cumplimiento legal y contable que opera sobre documentación presentada. El proyecto normativo analizado pone en “cabeza” del Servicio Electoral diversas actividades de este tipo, como ser: a) Supervisar el cumplimiento normativo y contable de los candidatos y los partidos políticos; b) Supervisar, a través de procedimientos contables simples generalmente aceptados, la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos económicos; c) Auditar el estado anual de resultados; d) Controlar lo expuesto “in situ” en las sedes políticas; e) Requerir y acceder a cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de supervisar todas las operaciones de las personas o entidades fiscalizadas, y disponer de todos los antecedentes que juzgue necesarios para la los fines señalados;

Sin embargo referente a esta herramienta de control, hay dos párrafos introducidos en el proyecto que producen inquietud y de no estar mejor especificados pueden desdibujar el sentido de la apuesta a fortalecer y desarrollar un control público en la materia. Precisamente se debe mencionar la atribución del SERVEL de contratar auditorías externas para inspeccionar las cuentas de los partidos políticos, con cargo a los recursos públicos que a estos les correspondan; planteando además la provisión anual que se deberá constituir para tal contratación.

Si la voluntad legislativa es que cada formación política deba acompañar al momento de presentar cada uno de sus informes económicos contables, un informe externo de un profesional de las ciencias contables debidamente registrado, parece más adecuado que sea la formación política (y no el SERVEL) la que elija y contrate al profesional, atendiendo a las condiciones legales del caso.

Si la idea fuera establecer una actividad auxiliar del SERVEL, para hacer el control directo de las fuerzas políticas a través de consultores externos, sostenemos que es una forma de desaprovechar una oportunidad de fortalecer con mayor dotación de personal calificado el organismo, ya que se podría crear especialmente un equipo o estamento de auditores contables (como se hizo en varios países, por ej./Argentina, Costa Rica y México). O alternativamente también podría desarrollarse un área específica central, con “rebote” descentralizado en la Contraloría General, actuando este otro organismo de contralor como auxiliar de la institución electoral.

De adoptar cualquiera de las dos opciones (área propia en SERVEL o área auxiliar en Contraloría General) **necesariamente se debería estar contemplado legislativamente.**

Los Instrumentos de Control Indirecto, son aquellos utilizados para detectar ingresos o gastos (declarados o no) a través de su externalización concreta. Hay tres tipos de los más usados, que son el Monitoreo de gasto, la Publicidad de la información financiera y la Coadyuvancia de otras autoridades.

Con respecto al *monitoreo del gasto* el proyecto determina que el SERVEL podrá efectuar salidas a terreno para comprobar el cumplimiento de las normas sobre propaganda electoral en lugares públicos y valorizar la propaganda situada en locales privados de acuerdo a las instrucciones que imparta el organismo. La experiencia mexicana puede aportar un expertise sobre esta actividad que debiera estar apoyada aún más normativa o reglamentariamente.

En cuanto a la *publicidad de la información financiera* corresponde destacar una novedad no sólo en la legislación electoral chilena sino en la legislación del continente. Según el proyecto presentado “*Los aportes de campaña electoral se efectuarán a través del sitio web que proveerá el Servicio Electoral y serán públicos*”. En tal sitio constarán el nombre de los aportantes, el mecanismo utilizado (transferencia electrónica o depósito) y se indicará el destino del importe. Para ello los contendientes indicarán al Servicio Electoral una cuenta corriente única para estos efectos, desde la cual se efectuarán todos los pagos que demande la campaña electoral.

Esta herramienta combinaría la publicidad del uso de los recursos con el control de cumplimiento legal y financiero. Si bien lo de la cuenta única de campaña es una práctica ya bastante usual para estos fines, **la introducción de esta mecánica de poder conocer “on line”, en tiempo real, los ingresos y egresos de todos los candidatos es sin dudas un aprovechamiento saludable de la tecnología, y por cierto muy destacable de aprobarse legislativamente y concretarse en los hechos. Sería una herramienta ejemplar, cuya aplicación se observará detenidamente.**

Instrumentos de Investigación. Son las herramientas menos comunes para los organismos electorales, pero tan necesarias para un control real, profundo y efectivo. Por lo general se trata del *Acceso a información restringida por secreto bancario y financiero*, la *Obligación de terceros informar de manera fehaciente y veraz*, y los *informes perentorios* desde y hacia las autoridades fiscales, antilavado, etc.

En el caso del proyecto en cuestión prescribe que el SERVEL podrá a) formular cargos y sustanciar su tramitación, b) Citar a declarar a los candidatos, representantes legales, administradores y dependientes de las instituciones fiscalizadas respecto de algún hecho que estime necesario para resolver alguna denuncia de la que esté conociendo o cuando de oficio, en un procedimiento administrativo.

No obstante, con respecto a los principales instrumentos imprescindibles de investigación, el proyecto no sólo no los incorpora, **sino que los pone fuera de la actuación del organismo electoral**; esto es así al plantear que las atribuciones del Director del SERVEL en pos de velar por el cumplimiento normativo no serán en perjuicio de las facultades de investigación que competen al Ministerio Público.

iii) *Régimen sancionatorio.*

Es lógico que si se pretende desarrollar un mejor modelo sistémico de financiamiento político, se corresponda con un ambiente de control robustecido con un régimen de sanciones. Y todo régimen de sanciones incluye la tipificación y escalas de los distintos tipos de violaciones e incumplimientos, las reglas procesales, la autoridad de aplicación y las penas, multas o castigos.

En un estudio comparado sobre regímenes de sanciones en los sistemas de financiamiento político en Latinoamérica, Félix Ulloa (2004:112) advierte que hasta que las naciones de la región lleguen al estado de real de desarrollo del estado de derecho (sin prácticas evasoras y fraudulentas) se impone el establecimiento de un marco regulador lo suficientemente estricto como asegurar su cumplimiento. Este autor salvadoreño, ex miembro del tribunal superior electoral de su país, asegura que la real vigencia de un régimen de financiamiento político requiere un plexo normativo que fijen inequívocamente su objeto y alcance, el organismo (u organismos) de aplicación y fiscalización, los sujetos obligados, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, y los procesos jurisdiccionales y administrativos necesarios

para su aplicación y cumplimiento. Producto de ese estudio, el mismo autor sostiene que al relevar los organismos encargados de control, la tendencia dominante es otorgar a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de las normas. Y que también se observa una marcada tendencia a involucrar a las entidades controladoras como coadyuvantes de los órganos electorales.

En ese marco el proyecto introduce un procedimiento administrativo sancionador con la finalidad, según su mensaje de elevación, de “asegurar la debida corrección en la realización de este tipo de procedimientos y en la imposición de las sanciones, cuando hubiere lugar a ello”. Cabe resaltar que se delega en el SERVEL la determinación de las multas y los criterios de cómo deberán aplicarse, y lógicamente, pone en cabeza del organismo el impulso del procedimiento de oficio o ante denuncia de particular.

Se deberá coincidir en la amplitud del abanico de inconductas o incumplimientos en lo que hace al financiamiento electoral. Por ello un aspecto interesante del proyecto es sindicar la responsabilidad tanto a los candidatos como al administrador de campaña. Ellos y/o el partido político) deberán responder con sanciones que van desde multas, suspensión o pérdida del financiamiento público directo o indirecto al partido, de la personalidad jurídica partidaria, y hasta pérdida de la libertad.

En este último sentido, en lo referido a la sanción penal, se destaca la inclusión de un nuevo artículo (Art. 27 bis) que castiga al candidato o administrador general que obtenga aportes mediante falsedad, engaño o maliciosa omisión respecto las condiciones requeridas para su obtención. En esa orientación correrán las sanciones si se desvían los recursos públicos obtenidos hacia una finalidad distinta de su destino legal, alcanzando en este caso la pena al tercero cómplice beneficiado por estos actos. Al respecto el proyecto prescribe que las investigaciones de estos delitos solo podrán ser iniciadas por denuncia o querrela del Servicio Electoral, o, a su pedido, por el Consejo de Defensa del Estado.

Sería liviano e irresponsable proponer desde este análisis un tipo penal determinado, ya que toda inclusión o aumento de pena debe guardar armonía con la estructuración ya existente del derecho penal chileno, el cual es desconocido por quien esto escribe. No obstante sí es conveniente señalar que hay conductas que necesariamente **no** pueden ser consideradas como un simple incumplimiento o una leve irregularidad, sino que debieran ser consideradas como graves y contrarias al bien común democrático, como es el caso de fraude documental, el desvío de fondos públicos, y la solicitud y recepción de donaciones de fuentes ilegales, el abuso de autoridad pública siquiera sugiriendo aportes, o el tráfico de influencia mediante aportes económicos. Y la idea concreta es que la penalización debe ser notoriamente más gravosa que el beneficio obtenido a través de la inconducta.

En cuanto a la sanción (llamada generalmente) “política” que significa establecer la pérdida temporal de aptitud electoral, o el no poder asumir o cesar en el cargo para el que fueron electos, en aquellos casos considerados muy gravosos para el sistema democrático, habrá que poner una especial lupa en la forma procedimental y en quién tiene la capacidad para impartir esa penalidad. Téngase en cuenta que en principio será contraria a la (coyuntural) voluntad popular. Aunque está legislado en todas las naciones, no se verifican casos concretos. Lo que no significa que no deba plantearse. Pero sería adecuado que si se incorpora esa posibilidad se dote entonces al SERVEL de una capacidad de actuación fiscal investigativa más profunda; y que sea un estrado jurisdiccional y no administrativo quien resuelva semejante sentencia.

En el mismo sentido, en lo infrecuente de las sentencias drásticas, se ha destacado que durante el 2014, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE) sancionó ni más ni

menos que al partido de gobierno (Partido Patriota) junto a otros diez partidos por haber comenzado a hacer publicidad política, anticipando una campaña sin que el organismo electoral lo haya convocado. Hay que destacar que estos partidos estuvieron suspendidos por tres meses, por lo que retrasaron su proceso selectivo interno dado que estaban impedidos de efectuar actividad orgánica partidaria y de gestiones ante el Tribunal. Esto además abrió un camino que de continuar haciendo campaña política anticipada, el siguiente paso sea la sanción económica. Advirtiéndolo al partido que de seguir así, a pesar de haber sido amonestado y de tener sanción económica, correrá el peligro de no poder participar en el proceso electoral próximo (Querido, 2015).

Para terminar, según diversos especialistas en la materia, el Servicio Electoral de Chile es una institución que goza de una buena credibilidad en su país. No obstante hacer este reconocimiento, hay quienes sugieren la necesidad de fortalecer su estructura y optimizar su funcionamiento. (Zapata Larraín, 2008; Fuentes y Herrera, 2014) Teniendo en cuenta la cantidad, calidad y extensión geográfica de tareas que se le agregarán en este proyecto de ley, es indispensable que el propio organismo esté facultado presupuestaria y autónomamente para incorporar dotación de personal profesional adecuado. Téngase en cuenta las diversas reglamentaciones que el organismo deberá **no sólo implementar, sino antes por sí elaborar**. Esto significa que en plazo perentorio y sin necesidad de solicitud alguna a ningún estamento gubernamental, legislativo o judicial, el SERVEL debe integrar a su planta -mediante la vía más transparente posible- el suficiente personal calificado que entienda tanto de materia contable económica como de ciencia política. Y que pueda tener dependencias desconcentradas a nivel regional (propios o conveniando con otros organismos de control). De no tener plenamente garantizado de antemano esta condición, que redunde elocuentemente en robustecer su independencia, capacidad técnica e “imperium” operativo, se estaría sancionando un plexo normativo más cerca del mundo ideal pero de incierto cumplimiento.

Finalmente

El proyecto elevado por la presidencia de la nación chilena es un claro paso adelante en el camino de la equidad y transparencia electoral. La dimensión o alcance de tal paso estará íntimamente ligada a la voluntad política de desarrollar de manera articulada y con las menores grietas posibles (de forma y de fondo) un sistema de financiamiento político; un sistema estructurado en base al estímulo del financiamiento público y restricción del financiamiento privado, que obture decididamente el uso de los bienes y fondos públicos para cuestiones partidarias, que limite los costos de campaña de manera criteriosa y efectiva, que busque transparencia y rendición de cuentas de todos los pasos del proceso electoral. Y centralmente que institucionalice al organismo de aplicación con clara independencia, solvencia técnica ejemplar, y capacidad operativa a través de instrumentos de control directo, de control indirecto y de herramientas de investigación.

Bibliografía consultada

Casas, K., (2005) Regulando el financiamiento de las campañas: Mitos, límites y propuestas. Banco Mundial.- Contraloría Gral. de la República, 2013

Ferreira Rubio, D., (2012). Financiamiento de los partidos políticos en argentina: Modelo 2012. en Revista Elecciones. ONPE. Vol. 11 N°12, enero-diciembre 2012, pp. 99-122.- Gutiérrez y Zovato, 2011 OEA: 2012

Lujambio Irazábal, A (2007) “La Fiscalización De Los Gastos De Los Partidos Políticos” Cap xxxi en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. 2ª ed. México, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, ISBN 978-968-16-8283-5.-

Navarro Fierro, C., (2005) Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral estudio comparado de 19 países de américa latina. IFE- OEA. Primera edición 2005. ISBN 970-695-122-9. Impreso en México.-OEA, 2012

SG/OEA, IFE (2013) El Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales: Situación Actual, Retos y Perspectivas. Documento introductorio de la Sexta Jornada Interamericana Electoral. OEA, IDEA, IFE Septiembre de 2013, México, D.F.-

Querido Leandro (2015) Guatemala. El Tribunal Electoral está decidido a terminar con la campaña anticipada. Noticias Electorales. 30 marzo 2015

Sánchez Muñoz, Ó., (2014) “La igualdad de oportunidades en la competición electoral” conferencia dictada durante el V Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral de la Universidad Federal de Piauí y la Ordem dos Advogados do Brasil– Seção Piauí. Teresina, 26-28 de mayo de 2014.- Ulloa Félix (2004:112)

Zapata Larraín, (2008) “Financiamiento de partidos políticos: control y rendición de cuentas” en Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (edit), Reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

Recebido em: 19/08/2015

Aceito em: 31/08/2015

Como citar

DORFMAN, Ricardo Gonzalez. **¿Avanza la iniciativa de ley presidencial hacia un Sistema de financiamiento político chileno más equitativo y transparente?** *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 Número 2 Setembro/Dezembro 2015. pp. 53-70. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]



A Revista *Ballot* está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.