

FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Claudio FUENTES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Cuantificación del financiamiento de partidos políticos*. IV. *Debate actual*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Entre 2003 y 2005 se ha producido un avance relevante en lo concerniente al financiamiento de la actividad en Chile, particularmente en materia de financiamiento de campañas electorales. Hasta comienzos de la década de los 2000 era uno de los países más atrasados en materia de financiamiento de campañas y partidos en el hemisferio pues no existía un marco normativo que regulase la relación entre dinero y política en procesos electorales.

El 20 de mayo de 2003 el Congreso Nacional de Chile aprobó un proyecto de ley denominando “sobre transparencia, límite, y control de gasto electoral” (Ley 19.884) que subsanó algunos de los problemas y vacíos en la materia. Sin embargo, como se observará en este informe, la nueva iniciativa generó una serie de dificultades que fueron abordadas en las sucesivas iniciativas de ley de agosto de 2004 (Ley 19963), y de septiembre de 2005 (Ley 20.053). En la actualidad existen nuevas iniciativas en discusión en el Congreso asociadas al control del *lobby*, fideicomiso ciego para candidatos, y financiamiento permanente de partidos políticos.

En este informe se da cuenta del marco jurídico actual sobre financiamiento de campañas y partidos en Chile, se da cuenta de una cuantificación aproximada del financiamiento electoral a partir de información pública, se indican los mecanismos de control existentes y el estado del debate actual. En la parte final se entregan conclusiones y recomendaciones.

II. MARCO JURÍDICO

Hasta 2003, no existía en Chile una regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos en época electoral. A partir de dicho año se ha establecido un marco normativo que regula exclusivamente los gastos electorales en época de campaña electoral. En esta sección nos referiremos al marco legal referido al financiamiento permanente de partidos políticos, el financiamiento de campañas electorales y regulaciones sobre acceso a franja electoral.

1. *Financiamiento permanente de partidos políticos*

El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional núm. 18.603 que establece en su 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 Mensuales¹ (1880 dólares al 31 de enero de 2009). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.

La ley establece que los partidos deberán llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario, y uno de balance. El director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones debe dictar instrucciones generales para realizar dicho balance.

Los partidos políticos tienen la obligación de generar un balance para cada año calendario que debe remitirse al Servicio Electoral. El Servicio Electoral puede solicitar aclaraciones e informaciones adicionales si lo considerase prudente. El director del Servicio Electoral puede rechazar dicho documento cuando el balance no se ajuste a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestas. Dicho balance es publicado en el diario oficial a costa de los partidos.

Tal como algunos estudios lo han indicado (Huneeus 1998) dicha norma es formal y desde su origen no tiene una intencionalidad de control

¹ 1 UTM = \$37 614 al 31 de enero de 2009. Valor del dólar calculado a US\$ 1 = \$600.

público del financiamiento de los partidos. Por ejemplo, el Servicio Electoral puede investigar sólo los errores administrativos en la confección de los libros 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 30 de abril de cada año. Dicha información se hace pública a través del diario oficial con un retraso de entre ocho meses y un año.

2. *Financiamiento de campañas electorales*

Entre 1990 y 2003 se presentaron siete iniciativas legales en el Congreso intentando regular el financiamiento en campañas políticas. Las dos primeras fueron presentadas por el gobierno de centro-izquierda de la Concertación de partidos por la democracia y fueron rechazadas en el Congreso por la oposición. Dado que la oposición mantiene una mayoría en el Senado, las iniciativas legales requieren el apoyo de la oposición para ser discutidas en el Congreso. En 1994 y 1998 diputados de la Concertación presentaron mociones en el Congreso que también fueron rechazadas.

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 mismas.²

Lo mismo se verificó durante la elección parlamentaria de 1997, la elección presidencial de 1999-2000, y la parlamentaria de 2001.

² “Proponen ‘Fondo Público’ para financiar campañas”, *El Mercurio*, 23 de febrero, 1992.

Iniciativas legales en el Congreso, 1990-2003

<i>Fecha</i>	<i>Iniciativa</i>	Promotor	<i>Resultado</i>
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 que 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
2002/3	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público para campañas	Ejecutivo	Aprobado

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

Sin embargo, la coyuntura que marcó el debate fue cuando se desaforó a seis legisladores de la Concertación en 2002 por estar supuestamente involucrados en actividades ilícitas con una empresa que financió una campaña política de algunos diputados. El caso, conocido como “coimas”, abrió la discusión sobre la relación entre dinero y política. A comienzos de 2003, el gobierno y la oposición acordaron establecer una agenda de modernización del Estado, lo que incluyó el aprobar una ley de financiamiento de campañas electorales.

Marco jurídico post 2003

<i>Iniciativa</i>	<i>Promotor</i>	<i>Resultado (fecha publicación)</i>
Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral	Ejecutivo	Aprobado 5 de agosto de 2003
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	Ejecutivo	Aprobado 6 de agosto de 2003
Ley 19.963 modifica Ley 19.884 estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación	Ejecutivo	Aprobado 26 de agosto de 2004
Ley 20.053 que modifica Ley 19.884 que establece definiciones específicas sobre partes y otras materias	Ejecutivo	Aprobado 6 de septiembre de 2005

Así, entre 2003 y 2005 se produjeron innovaciones legales relevantes. La primera norma aprobada en la historia de Chile sobre financiamiento electoral se estableció en agosto de 2003. Simultáneamente se aprobó la Ley 19.885 que brindó beneficios tributarios a las empresas (personas jurídicas) que realizaran donaciones para campañas políticas. Las deficiencias que experimentó la aplicación de la Ley 19.884 llevó a los legisladores y autoridades de gobierno a propiciar en dos ocasiones posteriores la reforma de dicha ley (Ley 19.963 del 26 de agosto de 2004, y Ley 20.053 del 6 de septiembre de 2005). Dado que se trata de reformas que no modifican sustantivamente la original Ley 19.884, sino que subsanan vacíos de la primera norma, para efectos de este informe se abordará el marco legal de la Ley 19.884 con sus respectivas actualizaciones. El marco jurídico actual queda entonces determinado por la Ley sobre Partidos Políticos, y la Ley de Financiamiento Electoral. No existe para el caso de Chile una figura de ley que establezca financiamiento permanente para los partidos políticos.

La Ley de Financiamiento Electoral 19.884 establece tanto la definición de lo que se entiende por gasto electoral así como los ítems o con-

ceptos que se incluyen en dicha definición. Para ello se centra en la noción de desembolso que se incurra para el financiamiento de insumos y servicios requeridos con ocasión y a propósito de gastos electorales. Así mismo, fija los límites que dichos gastos tendrán para los casos de candidaturas a presidente de la República, senador, diputado, alcalde o concejal. La norma establece un sistema mixto de financiamiento público y privado de campañas y establece regulaciones sobre sus límites, mecanismos de control y de publicidad de los gastos electorales. Se define el gasto electoral como “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” (artículo 2o.).

A continuación un análisis de los aspectos centrales de la ley, incorporando las modificaciones a la norma de 2004 y 2005, salvo que se indique lo contrario.

A. Periodo para la determinación de gastos electorales

Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por el periodo de campaña electoral aquel comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva. Por lo tanto, la ley entiende que se trata de gastos efectuados en dicho periodo, independientemente de cuándo se realizó la contratación o se haya hecho el pago efectivo de dicho gasto. Esto es relevante, por cuanto cualquier contribución significativa que, por ejemplo, se haga a algún partido antes del registro de candidaturas queda fuera del control de la Ley de Financiamiento Electoral.

B. Límites

La ley establece una serie de límites dependiendo del cargo al que se esté postulando y de una fórmula matemática asociada al número de inscritos a modo de considerar el tamaño de la circunscripción (en el caso de senadores), distritos (en diputados) o municipios (en el caso de alcaldes y concejales).

Para el caso de candidaturas a senador el límite del gasto en campaña electoral será de 3000 Unidades de Fomento (UF) más la suma que resulte de la multiplicación por 0.04 UF para los 200 000 primeros electores ins-

critos en su circunscripción, por 0.03 UF para los siguientes 200 000 inscritos y 0.02 UF para los restantes por sobre este número.

Para el caso de candidaturas a diputado el gasto electoral no podrá exceder las 1500 UF más la suma que resulte de la multiplicación por 0.03 UF por cada elector inscrito en el distrito.

Para el caso de candidaturas a alcalde el límite se encuentra fijado en 120 UF más la suma de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en la respectiva comuna. Para el caso de candidaturas a concejal el límite se establece en la mitad de la suma permitida para el gasto del candidato a alcalde correspondiente a la comuna.

Para el caso de candidaturas a presidente de la República el límite al gasto se obtendrá de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en los registros electorales del país. En el caso que se produzca lo previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la denominada segunda vuelta, la nueva campaña electoral tendrá como límite la cifra que resulte de multiplicar a cada uno de los inscritos en los registros electorales por 0.01 UF, reduciendo en un tercio dicho gasto.

Asimismo, se establece un límite al gasto electoral que cada partido político podrá hacer en sus campañas, el cual consiste en 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.

A modo de ejercicio, y teniendo en cuenta la equivalencia a enero de 2009, en la siguiente tabla se entrega información del límite permitido en cada campaña por candidato. Vale hacer notar que la Unidad de Fomento es una unidad de valor reajutable de acuerdo a una combinación que incluye el valor del dólar y la inflación.

*Estimaciones de límites al 21 de enero 2009
por candidato y por distrito*

<i>Cargo</i>	<i>Núm. de votantes/lugar</i>	<i>Límite permitido aproximado</i>
Alcalde 120UF + 0.03 x elector	Comuna de 50 000 electores	\$34 774 120 (US\$66 566)
Diputado 1 500UF + 0.03 x elector	Menos de 200 000 electores Ejemplo: Independencia/Recoleta Aprox. 125 000 electores	\$112 676 500 (USD\$215 690)
	Más de 200 000 electores Ejemplo: Maipú/Cerrillos Aprox. 240 000 electores	\$186 736 500 (USD\$357 459)
Senador 0.04 x elector 3 000 UF + 0.03 x elector 0.02 x elector	Menos de 200 000 electores Primera región Aprox. 175 000 electores	\$214 503 000 (USD\$410 611)
	+200 000 electores Novena región Aprox. 260 000 electores	\$231 793 000 (USD\$443 708)
	+400 000 electores Santiago oriente Aprox. 1 400 000 electores	\$664 953 000 (USD\$1 272 880)
Presidente 0.03 x elector	Núm. de inscritos en el país Estimación a 8 000 000	\$5 152 000 000 (USD\$9 862 174)

Unidad de Fomento (UF) 1UF = \$21 451 (21 de enero 2009); dólar: USD\$1 = \$522.4 (promedio 2008)

Para la campaña de 2005 por ejemplo, el Servicio Electoral estableció seis meses antes de la elección (Resolución 8.928 del 22 de julio de 2005) los límites previstos por cada distrito y circunscripción de acuerdo a la cantidad de electores y el precio de la Unidad de Fomento a dicha fecha. Las cifras entregadas fueron las siguientes:

*Límites establecidos en 2005
Circunscripciones y distritos escogidos*

<i>Tipo de elección</i>	<i>Circunscripción/Distrito</i>	<i>Límite en \$ y equivalencia en US\$</i>
Candidato diputado	Distrito 19 Independencia-Recoleta 132 000 electores	\$146 365 826
Candidato diputado	Distrito 20 Maipú-Cerrillos 284 000 electores	\$174 563 256
Candidato senador	Duodécima región 100 000 electores aprox.	\$123 453 475
Candidato senador	Segunda Región 240 000 electores aprox.	\$217 032 485
Candidato senador	Región Metropolitana 1.5 millones de electores	\$707 450 426
Candidato presidente, primera vuelta	Nacional 8 millones de electores	\$4 292 165 204 US\$7 667 319
Candidato presidente segunda vuelta	Nacional 8 millones de electores	\$1 430 721 735 US\$2 555 773

Fuente: Resolución 8928 del Servicio Electoral, Dólar promedio 2005 \$559.8

C. Tipos de financiamiento para campañas: privado y público

La Ley 19.884 define y estatuye tanto el financiamiento privado de las campañas electorales como el financiamiento público que el Estado realice en dichas campañas.

Para efectos del financiamiento privado de campañas electorales el legislador centró el concepto de gratuidad como eje rector de los aportes que privados materialicen. Así, cualquier acto jurídico que implique un aporte destinado al financiamiento de un gasto electoral, deberá ser esencialmente gratuito. A su vez, se impone un límite al aporte que un privado podrá efectuar a un mismo candidato en una misma campaña electoral, y

a un partido político sin distinción de candidatos. Para el primer caso el límite se encuentra fijado en las 1000 UF; para el segundo el límite es de 10 000 UF.

Los aportes pueden ser hechos por personas naturales o jurídicas de Chile. En el caso de que dicho aporte sea efectuado por personas jurídicas con fines de lucro, esta donación podrá ampararse en la reserva de identidad del donante que se establece en esta misma ley. Personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, asociaciones gremiales, etcétera) están impedidas de realizar donaciones de acuerdo a esta norma.

Toda donación efectuada en forma privada se encontrará liberada del trámite judicial de insinuación y exenta del pago del Impuesto a las Herencias y Donaciones establecidos en la Ley 16.271. Adicionalmente, la Ley 19.885 estableció beneficios tributarios para las personas jurídicas que hicieran donaciones en época electoral. A su vez dichas donaciones no constituirán renta para los candidatos que las perciban.

Límites según tipo de donación privada

<i>Tipo de donación</i>	<i>En UF</i>	<i>En pesos (aproximado)</i>	<i>Condiciones</i>
Anónima	20	\$340 000	-Depósito en cuenta corriente -Hasta un 20% del total de gastos
Reservada 1 candidato	21 a 600	357 000 a 10.2 mills.	-Depósito en cuenta corriente acreditando identificación
Reservada varios candidatos	21 a 3000	357 000 a 51 mills.	-Servicio Electoral mantiene información en reserva -Hasta un 10% del total de gastos
Pública	Depende	Al menos las superiores a 10.2 mills. a 1 candidato deben ser públicas	Depende de monto de donación y si ya se cumplió el tope a donaciones reservadas y anónimas

La ley, seguidamente, impone el principio de que todo aporte en exceso al gasto electoral efectuado será devuelto, primeramente a los aportantes que puedan ser identificados, en caso contrario, estos montos se considerarán aportados a los partidos políticos en cuanto ellos no superen los gastos que éstos hubieren realizado en la misma campaña; de no ser así o en el caso de existir un remanente el exceso ingresará como donación a favor del fisco.

Para efectos del financiamiento público la ley establece un subsidio a los partidos políticos por parte del Estado, consistente en dinero en efectivo equivalente a la suma resultante de la multiplicación de 0.001 UF por el número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieran ido en pacto o subpacto con él. En caso de que un partido político no hubiese participado en la elección anterior, tendrá derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiese obtenido el menor número de sufragios. Tratándose de candidatos independientes, el conjunto de ellos percibirá un monto similar al del caso anterior a prorrata.

Este subsidio fiscal funcionará mediante el pago directo que el fisco realice, contra las boletas o facturas que imprentas, radios, periódicos, revistas u otras empresas de naturaleza similar emitan por obligaciones fidedignas, y que sean de aquellas previamente acreditadas ante el Servicio Electoral, en donde deberán señalar las tarifas que cobrarán por sus servicios.

Asimismo, el fisco reembolsará a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña con un tope de la suma equivalente a la multiplicación de 0.03 UF por el número de sufragios obtenidos. Para ello el fisco pagará directamente las facturas o boletas emitidas por las personas o entidades que hubieren contratado con los respectivos candidatos. En caso de que la suma equivalente al gasto no hubiese excedido la cantidad que resulte de multiplicar 0.0015 UF por la cantidad de sufragios obtenidos en la respectiva elección, el candidato independiente tendrá derecho a que se le pague la diferencia que resulte a su favor hasta alcanzar el señalado monto.

Tipos de aportes Privado y Estatal

<i>Financiamiento</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Características</i>
Estatal	Subsidio público senadores, diputados, alcaldes, concejales	Número de votos elección anterior x 0.001 UF Se entrega a partidos
	Subsidio público candidatos a presidente	0.03 UF x voto obtenido 0.01 UF x voto obtenido (2da. vuelta)
Privado	Anónimo a partidos y candidatos	Hasta 20 UF Con tope de 20% de total gasto electoral permitido
	Reservado a partidos y candidatos	De 20.1 UF a 600 UF Y que represente menos del 10% del total de gastos permitidos a candidato o partido
	Público a partidos y candidatos	Cualquiera que no entre en anteriores categorías

Fuente: Ley del Gasto Electoral, 19.884.

D. Transparencia

La ley establece tres tipos de aportes al gasto electoral, estos pueden ser anónimos, reservados o públicos.

Podrán ser anónimos todos los aportes privados que no superen 20 UF. Sin embargo estos aportes no podrán exceder al 20% del límite al gasto electoral definido en esta ley.

Tendrá el carácter de reservado todo aporte que supere el 20% del gasto electoral autorizado y que no exceda el 30% de dicho gasto, es decir, tendrá el carácter de reservado el tramo de 10% por sobre el aporte de carácter anónimo; eso si, cuando éste no exceda de 600 UF para un candidato o 3000 UF por partido político o el conjunto de sus candidatos.

Se entiende por carácter de reservado todos aquellos aportes que se efectúen directamente en una cuenta única del Servicio Electoral en la cual se acreditará la identidad del donante, siendo esta última garantizada

en los mismos términos que los contenidos por las normas sobre secreto bancario de la Ley General de Bancos.

Todo otro aporte que no tenga el carácter de anónimo o reservado será público, siendo el Servicio Electoral quien determinará la forma en que se hará efectivo este carácter.

Dentro del carácter de público esta ley incluye los aportes mensuales efectuados a los partidos políticos que excedan de 100 UF por aportante, para efectos del pago de sus gastos normales de funcionamiento. Se impone a los partidos políticos el deber de informar mensualmente al Servicio Electoral respecto de estas donaciones y de la identidad del aportante.

E. Prohibiciones

Se prohíben los aportes a campañas electorales provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras a excepción de los extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho de sufragio, como asimismo aportes directos o indirectos de órganos de la administración del Estado, de las empresas del Estado ni de aquellos en que el fisco, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación.

A su vez, se prohíbe todo aporte de personas jurídicas que reciban subvenciones o aportes del Estado cuando estos aportes representen más del 15% de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años anteriores al de la elección; o de personas jurídicas que contraten con el Estado en provisión de bienes, prestación de servicios, realización de obras, o licitantes, cuando los montos de dichos contratos o licitación sean superiores al 40% del total de su facturación anual, considerándose para ello el respectivo año calendario o alguno de los dos años anteriores.

No podrán efectuar aportes electorales personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro a excepción de los partidos políticos.

No podrán efectuar actividades políticas en horario dedicado a la administración del Estado ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus atribuciones los funcionarios públicos en servicio.

F. Sanciones

La ley estableció sanciones económicas de beneficio fiscal a quienes vulneren las normas establecidas en la ley. Respecto de vulneraciones en

lo concerniente al financiamiento privado, transparencia y prohibiciones establece una escala de sanciones que se dan a conocer a continuación:

- a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%.
- b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%.
- c) El quíntuple del exceso en que hubieren incurrido en la parte que supere el 50%.

Infracciones a la norma en lo concerniente al párrafo 2 de los límites al gasto electoral serán sancionadas de acuerdo a la ley con multas de beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o a sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

La responsabilidad administrativa de funcionarios de la administración del Estado que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a la ley se hará efectiva a través de procedimientos disciplinarios que llevará a efecto la Contraloría General de la República. Cualquier persona puede realizar una denuncia ante dicha Contraloría.

G. Control de los ingresos y gastos electorales

La ley en comento impone el deber de que todo candidato a elección popular, esto es, a presidente de la República, senador, diputado, alcalde, o a concejal, designe un mandatario denominado administrador electoral, quien deberá efectuar las funciones de control de los ingresos y gastos electorales. Para estos efectos el administrador electoral realizará tareas de contabilidad simplificada, mantenimiento de documentación, información y reserva de los antecedentes que impliquen los ingresos y gastos electorales de las candidaturas a su cargo. Una misma persona podrá ejercer de administrador electoral por más de un candidato siempre que las respectivas candidaturas sean declaradas por un mismo partido político o pacto.

Se establece asimismo, la figura de administrador electoral general que recaerá en los tesoreros de los partidos políticos, quienes tendrán a su cargo las labores de contabilidad simplificada, mantenimiento de documentación, información y reserva de los antecedentes que impliquen los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político. Ambos

cargos tienen por finalidad radicar en ellos a la persona responsable de rendir las cuentas de las campañas electorales ante el director del Servicio Electoral.

No podrán ejercer dichos cargos los ciudadanos que no se encuentren inscritos en los registros electorales, aquellos que sean candidatos en una misma elección o en elecciones distintas pero efectuadas en un mismo acto eleccionario, los directores, gerentes ejecutivos superiores de empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, las autoridades de la administración del Estado, los funcionarios públicos ni los alcaldes.

Estos cargos cesarán a los 90 días contados desde la fecha de la presentación de las cuentas de la campaña electoral o hasta que las respectivas cuentas sean aprobadas por el director del Servicio Electoral.

Estas cuentas deberán ser presentadas al director del Servicio Electoral dentro de los 30 días siguientes al de la fecha de la elección correspondiente; debiendo precisar en ellas el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos efectuados o pendientes de pago. En caso de que el director del Servicio Electoral no se pronuncie dentro de los 30 días siguientes al de la fecha de la presentación de las cuentas o si lo estimare necesario, por una prórroga de 15 días a fin de realizar un examen más acabado, éstas se entenderán aprobadas.

Para el caso en que el director del Servicio Electoral establezca la existencia de gastos no declarados éste determinará la cuantía de los mismos, no obstante las aclaraciones o correcciones pertinentes requeridas al administrador electoral o al administrador general electoral quienes tendrán un plazo de cinco días para entregar su respuesta.

Las resoluciones que rechacen una cuenta de ingresos y gastos electorales o que se pronuncien sobre infracciones al límite de gasto electoral denunciados por partidos políticos o candidatos independientes podrán ser reclamadas fundadamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de los cinco días hábiles posteriores a su notificación. El Tribunal tendrá el término de 10 días para fallar dicha reclamación, la que será inapelable.

La ley establece, asimismo, el deber general de denuncia a Tribunales de Justicia cuando el director del Servicio Electoral advirtiere indicios de haberse cometido algún delito en la presentación de dichas cuentas.

H. *Publicidad*

La ley dispone que las cuentas electorales presentadas al Servicio serán públicas, y cualquier persona podrá obtener, a su costa, copia de ellas. En relación al balance que deben efectuar los partidos políticos en forma anual (Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos núm. 18.603), la presente ley incluye como nuevos ítems el monto total de los gastos electorales, el monto total de los ingresos para el financiamiento de los gastos electorales y el gasto electoral realizado por cada candidato del partido o candidato independiente incluido en un pacto o subpacto del cual el partido forme parte.

El director del Servicio Electoral deberá publicar en Internet las cuentas de las candidaturas a presidente de la República, senador y diputado y de los partidos políticos dentro del plazo establecido en el artículo 60. A medida que el Servicio Electoral proceda a la revisión de las mismas, deberá actualizar la información difundida en Internet indicando si tales cuentas son aceptadas, rechazadas u observadas.

I. *Disposiciones generales*

Este título contempla normas complementarias para el buen funcionamiento de la presente ley. Es así como tratándose del caso de segunda votación contemplada en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la denominada segunda vuelta, dispone que el periodo de campaña electoral se iniciará al día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial* que indique los dos candidatos con más altas mayorías relativas. Faculta al Tribunal Calificador de Elecciones para complementar, mediante autos acordados, 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 Calificador. Establece que los plazos contemplados en la presente ley serán de días hábiles.

Establece la prohibición para los órganos del Estado ya sean ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos, empresas públicas, y municipalidades de efectuar durante el periodo de campañas electorales, otros gastos en publicidad y difusión que no sean los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el objeto de informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Establece la prescripción de las faltas e infracciones a que se refiere la presente ley en el plazo de un año contado desde la fecha de la elección.

Se establece la modificación a la Ley núm. 18.700 Orgánica Constitucional a fin de rebajar las declaraciones de candidaturas a senadores y diputados de 150 a 90 días a la fecha de la elección correspondiente y para el caso de candidaturas a presidente de la República de 120 a 90 días de la fecha en que ha de realizarse la primera o única votación.

Se introduce el deber de indicar la identidad y domicilio del administrador electoral y del administrador general electoral en las declaraciones de candidaturas a presidente de la República, senador o diputado.

Se prohíbe la propaganda electoral mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico de televisión u otros de similar naturaleza; debiendo las municipalidades de oficio o a petición de parte retirar a costa de los candidatos o partidos políticos toda propaganda electoral que se realice con infracción a lo dispuesto anteriormente. En este sentido se establece multa a beneficio municipal de 1 a 20 UTM a quien se sorprendiere efectuando propaganda electoral en contravención a lo señalado anteriormente.

Establece como norma general el plazo de un año contado desde la fecha de la elección para la prescripción de las faltas o infracciones relacionadas con la regulación electoral, incluidos los delitos conexos a ellas.

Por último, en su artículo transitorio la presente ley dispone la obligación a los partidos políticos para que dentro del plazo de seis meses contado desde la vigencia de la presente ley, adecuen su funcionamiento a las disposiciones sobre contabilidad, balance, límites y publicidad que en ésta se establecen.

3. Acceso a televisión: franja electoral gratuita

La 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, de 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 de diputados y senadores.

En el caso de las elecciones presidenciales, los tiempos de 30 y/o 20 minutos de acuerdo al tipo de elección que se trate se deberán distribuir en partes iguales entre cada uno de los(as) candidatos(as). En el caso de 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” (artículo 31).

Le corresponderá al Consejo Nacional de Radio y 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 cinco días desde el día en que se presenta una queja.

Como existe un sistema desregulado de gastos electorales, no hay informaciones oficiales 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 adelante, existen estimaciones globales del gasto total en que incurren los partidos políticos en Chile en época electoral, y que abarcan este ítem.

III. CUANTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

La información referida a la financiación de partidos políticos en Chile no es de fácil acceso y presenta diversas inconsistencias como observaremos más adelante. En este apartado informamos sobre el financiamiento permanente y de campañas electorales de acuerdo a estimaciones realizadas por instituciones del Estado y no estatales.

1. *Financiamiento permanente*

En relación al financiamiento permanente, los partidos tienen la obligación legal de entregar al Servicio Electoral sus balances anuales. En la presentación de aquellos 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 2000 y a recuperarse en 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 2000 —lo que podría explicarse por el triunfo del presidente Ricardo Lagos 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.

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

	1995	2000	2001
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

La información correspondiente al periodo 2005-2007 y disponible públicamente en la página web del Servicio Electoral nos muestra un cambio en el padrón de comportamiento de los ingresos de los partidos. Ello porque existen una serie de ítems asociados directamente con ingresos de campaña, subsidios, donaciones y “otros ingresos” que no son especificados en los balances. La información que entregan los partidos de sus ingresos permanentes es bastante dispar observándose una ausencia de criterios homogéneos para la presentación de los balances financieros anuales que dichos partidos deben presentar a la autoridad.

Los ítems de ingresos más relevantes son los referidos a cuotas ordinarias y extraordinarias. Algunos partidos presentan además la categoría “producto bienes propios” que tiende a ser más relevante. Las categorías menos específicas son las referidas a “otros ingresos” y las referidas a ingresos electorales. En algunos casos se especifica que es lo referido a la Ley 19.884 y en otros se indica que son “ingresos electorales”. Asimismo, llama la atención que en el balance de 2007 exista la categoría “aportes reservados” figura que está reservada para aportes de esa naturaleza en momentos de campaña, cuando en dicho año no hubo un proceso electoral.

Balances financieros. Ítems de balance por concepto de ingresos

<i>Ítems 2005</i>	<i>Ítems 2006</i>	<i>Ítems 2007</i>
Cuotas ordinarias	Cuotas ordinarias	Cuotas ordinarias
Cuotas extraordinarias	Cuotas extraordinarias	Cuotas extraordinarias
Producto bienes propios	Producto bienes propios	Producto bienes propios
Donaciones	Donaciones	Donaciones

<i>Ítems 2005</i>	<i>Ítems 2006</i>	<i>Ítems 2007</i>
Venta activo fijo	Venta activo fijo	
Otros ingresos		
Indemnizaciones		
Aporte Ley 19884	Aporte Ley 19884	
Ingresos Electorales	Ingresos electorales	
Excedentes de campaña	Excedentes electorales	
Aportes reservados	Aportes reservados	Aportes reservados

Fuente: Extracto publicado por Servel.

Si realizamos el ejercicio de excluir todos aquellos ingresos que dicen relación con procesos electorales y dejamos sólo los asociados a cuotas ordinarias y extraordinarias, productos de bienes propios, donaciones, venta de activo fijo y otros ingresos la estructura de ingresos más permanente de los partidos quedaría para el periodo 2005-2007 de la siguiente forma:

*Ingresos permanentes partidos políticos
2005-2007 (en dólares de cada año)*

	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
UDI	871 657	1 008 616	877 536
RN	710 524	303 299	s.i.
PDC	1 292 410	258 331	s.i.
PPD	621 815	389 482	389 860
PRSD	55 891	474 492	s.i.
PS	1 108 907	872 131	994 065
PC	57 717	216 557	s.i.
PANI	9021	s.i.	s.i.
PH	79 943	18 749	162 730

	2005	2006	2007
PARCH	61 811	s.i.	s.i.
PRI		s.i.	2105

Fuente: Servel.cl. Elaboración a partir de información de balances anuales de partidos presentados al Servicio Electoral. Incluye ítems de cuotas ordinarias, cuotas extraordinarias, donaciones, producto bienes propios, venta activo fijo, otros ingresos. Conversión a dólar promedio de cada año: 2005 \$559.8; 2006 \$530.3; 2007 \$522.5 (promedios del Banco Central de Chile).

De dicha tabla llaman la atención los siguientes elementos. Primero, un incremento sustantivo en los ingresos de la mayoría de los partidos, particularmente en año electoral. El incremento de ingresos sustantivos en el Partido Socialista es consistente con tener una presidenta de su partido y de un partido que cuenta con bienes propios, lo que le permite incrementar sus ingresos sustantivamente. En segundo lugar, llama la atención la carencia de información en varios partidos para 2007, lo que hace notar el importante retraso en los procedimientos administrativos de informe de balance. Algunos de los faltantes de acuerdo a la información entregada a este autor por parte del Servicio Electoral recién están en proceso de publicación en el *Diario Oficial*.³

Un reportaje de prensa de diciembre de 2006 confirma las tendencias antes descritas. Para el caso del Partido Socialista, sus dirigentes

idearon un fondo de inversión a partir de la devolución de propiedades expropiadas durante la dictadura, que se produjo el año 2000. Con la venta de estos inmuebles logró juntar un capital de inversión que está administrado por una “comisión patrimonio”, compuesta por siete personas, entre ellas la esposa del ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, Jessica Cuadros, y el que fuera subsecretario de Economía de Salvador Allende, Óscar Guillermo Garretón. Es así como en el socialismo obtienen más de dos tercios de sus ingresos totales. El dinero está asegurado, ya que el Comité Central de la tienda le ordenó a la comisión patrimonio invertir en fondos de bajo riesgo: por esta vía el PS consigue 23 millones de pesos mensuales... [Además], el PS exige a sus militantes que son parlamentarios una cuota de 200 mil pesos mensuales, mientras en las otras colectividades se les pide una cuota normal, igual a la del resto. El PS no tiene muchas propiedades, aunque con el dinero recibido por sus inmuebles se compró

³ Comunicación del autor con funcionaria del Servicio Electoral, 21 de enero 2009.

la sede nacional, ubicada en la calle París, por 300 millones de pesos, más casi 200 millones invertidos en su remodelación.⁴

En el caso del PDC,

ha mantenido la misma cantidad de ingresos derivados de los más de 50 inmuebles que tiene a lo largo del país. Los balances anuales entregados por los partidos al servicio electoral entre 1988 y 2000 muestran capitales casi diez veces superiores a los del PS y el PPD, sus entonces “socios pobres”. En 1990, la DC rindió cuentas por 160 millones, mientras el PS lo hizo por 20 y el PPD por apenas 4 millones. Al año siguiente, la DC rindió 240 millones, mientras el PS, 25, y el PPD, 31. El año 1994, la DC nuevamente alcanzó los 240 millones.⁵

2. Gastos electorales municipales 2004

En 2004, por primera vez en la historia de Chile se aplicó la ley de financiamiento electoral referida con anterioridad. Pese a que esa ley busca la transparencia, la complejidad de las cifras y el desinterés ciudadano post electoral generan fuertes desincentivos para conocer más sobre el tema. Luego de verificadas las elecciones, el tópico pasó a un segundo plano.

A continuación y considerando lo que los partidos y coaliciones declararon, se hará un análisis de *i*) la distribución de gastos declarados por coalición y partidos; *ii*) se sugiere un índice de productividad que mide la relación entre el gasto realizado y candidatos electos por coalición; *iii*) se entrega un índice de transparencia por coalición y partido que mide el porcentaje de donaciones hechas públicas, y *iv*) se sugieren algunas lecciones a partir de las municipales de 2004.

A. Estructura del financiamiento de campañas

Como se indicó, la ley estableció dos tipos de financiamiento: subsidio estatal y aporte privado. En el caso de las elecciones municipales, el

⁴ “La súplica de los tesoreros de la Concertación”, *La Nación*, 24 de diciembre de 2006. http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061223/pags/20061223200922.html (acceso el 15 de enero de 2009).

⁵ *Idem*.

Estado entrega un subsidio a los partidos equivalente al número de votos obtenidos en la última elección multiplicado por diez milésimos de UF.

A partir de las cifras entregadas por el Servicio Electoral, llama la atención que en el caso de las elecciones municipales, el gasto límite establecido para los partidos políticos fue extremadamente superior a lo que ellos dijeron gastar. Los partidos declararon haber gastado aproximadamente el 25% de lo permitido por la ley. Adicionalmente, el subsidio público alcanzó al 8.2% de gasto declarado por los candidatos a alcaldes y concejales.

Gasto por partidos y candidatos (en miles de \$)

	<i>Monto total límite establecido</i>	<i>Total monto declarado</i>	<i>% monto declara/ establece</i>	<i>Monto subsidio estatal</i>	<i>% Subsidio estatal/ gasto declarado</i>
Aporte partido alcaldes	4 655 396	1 548.356	33.2		
Aporte partido concejales	15 312 388	3 531 322	23.0		
Total por partidos	19 967 783	5 079 678	25.4		
Candidatos alcaldes y concejales		12 825 890			
Total		17 905 568		1 482 330	8.2

Fuente: *www.servel.cl*

La cifra total de gasto declarado de los partidos ascendió a \$17 905 568 000, es decir, unos US\$33 millones.

B. *Gastos por coalición*

Si asumimos que los gastos declarados reflejan el gasto efectivo de las coaliciones,⁶ entonces las cifras muestran que la Alianza por Chile gastó el 51% del total de dinero declarado por el conjunto de los candidatos y partidos en la municipal. Le sigue la Concertación con un 40%. El pacto Juntos Podemos y otros pactos e independientes gastaron una cifra muy inferior a las dos coaliciones principales.

Gastos declarados por coalición. Municipales 2004
(cifras en miles de \$)

	<i>Gasto declarado partidos</i>	<i>Gastos declarado candidatos</i>	<i>Gasto declarado Total</i>	<i>% gasto declarado/ total</i>
Alianza	3 000 947	6.117.803	9 118 750	51.0%
Concertación	1 907 733	5.271.937	7 179 669	40.0%
Juntos Podemos	126 028	542 896	668 924	3.7%
Otros	44 970	893 253	938 223	5.2%
Total	5 079 678	12 825 890	17 905 568	100%

Fuente: *www.servel.cl*.

Las donaciones pueden hacerse tanto a partidos como a candidatos. Las donaciones hechas directamente a partidos y declaradas ante el Servicio Electoral representaron el 28.3% de lo que los partidos declararon gastar. La distribución de dichos gastos muestra que la UDI es el partido que más gasto efectuó en relación a lo permitido por ley.

⁶ Estamos realizando un supuesto que requeriría una comprobación empírica. No sabemos si lo declarado es efectivamente lo gastado. De acuerdo a algunos analistas, lo declarado es todavía inferior a lo gastado por los candidatos.

*Relación límite establecido/
gastos declarados por partidos municipales 2004
(cifras en miles de \$)**

	<i>Límite establecido Partidos</i>	<i>Gasto declarado Partidos</i>	<i>% declarado/ permitido</i>
UDI	3 580 317	2 005 588	56.0%
RN	3 430 323	995 359	29.0%
PDC	3 198 955	897 993	28.0%
PPD	1 288 198	509 519	39.5%
PS	1 603 156	334 816	20.9%
PRSD	967 762	165 405	17.1%
TOTAL	19 967 783	5 079 678	25.4%
TOTAL DECLARADO	17 905 568	5 079 678	28.3%

* Se excluyen para efectos de este análisis el pacto Juntos Podemos y candidaturas de otros pactos e independientes. Fuente: *www.servel.cl*.

C. Transparencia. Donaciones privadas por coalición

Debemos recordar que un privado (persona natural o empresa) puede realizar tres tipos de donaciones: 1) anónimas, que son registradas por los candidatos; 2) reservadas, que sólo las conoce el Servicio Electoral, y 3) públicas, que son entregadas a los candidatos y/o partidos pero que pasan a un registro público. Debe también advertirse que las donaciones hechas por empresas están sujetas a un beneficio tributario.

El índice de transparencia muestra el porcentaje de donaciones que fueron públicas. La coalición menos transparente fue la Alianza por Chile que registró un 50.3% de los aportes privados en forma pública. Puesto de otro modo, la mitad de las donaciones a la Alianza por Chile fueron anónimas o reservadas. En tanto, los independientes y el Pacto Juntos Podemos fue el más transparente observando más de un 80% de sus donaciones como públicas. La Concertación de partidos por la democracia también mostró un alto nivel de transparencia al considerar un 72.1% de sus donaciones de tipo pública.

Lo anterior se explica a partir de la estructura de donaciones de cada coalición. Seguramente en el caso de la Alianza, existen donaciones de grandes sumas de dinero entregadas por empresas, las que prefieren realizar sus donaciones en forma reservada y, al mismo tiempo, aprovechar la posibilidad de descontar impuestos.

En el caso de la Concertación y seguramente del pacto Juntos Podemos e independientes, la estructura de donaciones se basa en aportes de personas naturales y por montos más pequeños, lo que implica que la mayoría de ellos se haga en forma pública.

Índice de transparencia por coalición
Composición de donaciones privadas a partidos y candidatos
Municipales 2004 (cifras en miles de \$)

	<i>Gasto total declarado</i>	<i>Anónimo</i>	<i>Reservado</i>	<i>Público</i>	<i>% donaciones públicas</i>
Alianza	8 982 642	594 099	3 870 757	4 517 786	50.3
Concertación	7 107 413	710 954	1 268 752	5 127 707	72.1
Juntos podemos	660 770	88 513	17 158	555 099	84.0
Otros	852 625	88 318	13 227	751 080	88.0

Fuente: *www.serve.cl*.

Cuando sólo consideramos el comportamiento de las donaciones hechas sólo a partidos (y no a candidatos), nuestro ranking de transparencia queda establecido del siguiente modo:

Índice de transparencia por partido
Composición de donaciones privadas a partidos políticos
Municipales 2004 (cifras en miles de \$)

	<i>Gasto total informado</i>	<i>Anónimo</i>	<i>Reservado</i>	<i>Público</i>	<i>% donaciones públicas</i>
UDI	2 005 587	-	1 385 821	619 766	30.9
RN	995 359	2 400	693 615	299 344	30.0
PDC	897 992	15 150	390 369	492 473	54.8
PPD	509 519	1 438	218 150	289 931	56.9
PS	334 816	-	149 618	185 198	55.3
PRSD	165 405	1 300	61 857	102 248	61.8
PC	104 055	2 039	4062	87 954	84.5
PH	21 973	-	3096	18 877	85.9

Fuente: *www.servei.cl*.

De nuevo la estructura de donaciones tiene un impacto significativo en la transparencia del sistema. Como es probable que sean las empresas las que hacen donaciones a la UDI y RN, gran parte de las mismas (70%) es de tipo reservada, y sólo un 30% de carácter público. En la Concertación el promedio de donaciones públicas es de 57%. En el caso de Juntos Podemos un promedio de 85% de las donaciones son públicas.

D. Aporte del Estado

El aporte del Estado a las campañas electorales alcanzó a \$1 482 329 856, unos 2.8 millones de dólares. La distribución de dichos recursos por partidos se hace de acuerdo a los votos obtenidos en las elecciones anteriores. Así, existe una correspondencia fuerte entre la fortaleza de los partidos y los aportes que reciben del Estado.

Subsidio estatal a partidos políticos, elecciones municipales 2004
(Cifras en miles de \$)

	<i>Gasto total declarado</i>	<i>Subsidio fiscal</i>	<i>% del total subsidio</i>
UDI	2 005 587	323 926	21.8
RN	995 359	262 934	17.7
PDC	897 992	323 700	21.8
PPD	509 519	163 830	11.0
PS	334 816	178 236	12.0
PRSD	165 405	80 155	5.4
PC	104 055	94 856	6.3
PH	21 973	33 726	2.2

Fuente: *www.servei.cl*.

3. Gasto elecciones presidenciales y Congreso 2005

Las proyecciones que a continuación se presentan de las cifras sobre el gasto electoral durante la campaña presidencial y parlamentaria de 2005 se basan en los informes presentados por los candidatos al Servicio Electoral, por lo que se requiere tomar con cuidado dicha cifra. Como ya se ha indicado, se trata del gasto total declarado por los candidatos lo que no implica que eventualmente se hayan realizado más gastos de campaña que no fueron declarados.

El Servicio Electoral no tiene la información que a continuación se señala disponible en Internet. Para acceder a dicha información se debe realizar una solicitud al Servicio Electoral, quienes la entregan en un plazo de una semana, en forma impresa y con datos agregados, lo que se hizo para propósitos de este informe en enero de 2009.

Cabe advertir que la información que el Servicio Electoral entregó al autor difiere de lo que la prensa informó en su oportunidad respecto de los gastos electorales a partir de informes emitidos por el propio Servicio Electoral, lo que podría explicarse por una revisión posterior de las cifras entregadas por los partidos y por los criterios específicos en el tipo de solicitud que se realiza en cada oportunidad. Para el caso de las elecciones

nes presidenciales, y de acuerdo a informaciones de prensa de febrero de 2006, es decir, 60 días después de verificarse el acto electoral, el Servicio Electoral informó que en su conjunto los candidatos presidenciales en la primera vuelta habrían desembolsado una cifra superior a los \$10 000 millones de pesos (unos 18.4 millones de dólares). En tanto, en la información entregada al autor de este informe por parte del Servicio Electoral en enero de 2009, las cifras son significativamente menores con excepción del candidato Tomás Hirsch que se le aproximan.

La diferencia puede deberse a que en el informe entregado al autor de enero de 2009 figuren sólo los gastos declarados por los partidos (cuestión que es probable que sea así), mientras que en la cifra entregada en febrero de 2006 a los medios de comunicación se incluyan tanto lo recibido por los partidos como aportes directos a la administración de los candidatos, lo que incrementaría la cifra significativamente.

Gasto electoral declarado, según fuentes de información
Elecciones presidenciales 2005 (primera vuelta)

	<i>Gasto total declarado</i> <i>Fuente: febrero 2006</i>	<i>Gasto total declarado</i> <i>Fuente: enero 2009</i>
Hirsch	184 000 000	197 621 757
Bachelet	3 832 000 000	1 430 501 331
Piñera	3 972 000 000	1 021 027 615
Lavín	2 345 000 000	1 418 302 584
Total 1a vuelta	10 333 000 000	4 067 453 287

Fuente: para febrero de 2006 véase *La Nación*, 17 de febrero de 2006. Para enero de 2009 información entregada al autor del Servicio Electoral.⁷

Para el caso de los gastos por partido de las elecciones de diputados y senadores, las cifras entregadas por el Servicio Electoral a los medios de comunicación en febrero de 2006 y al autor más recientemente (enero de 2009) tienden a coincidir salvo discrepancias que son menores en casi

⁷ “La UDI y RN fueron los partidos que más gastaron en las últimas parlamentarias”. *La Nación* 17 de febrero, 2006. http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060216/pags/20060216211410.html (acceso el 15 de enero de 2006).

todos los partidos con excepción del PPD, donde la cifra se corresponde en forma exacta.

Gasto electoral declarado, según fuente de información
Suma de gastos por partido en elecciones para diputados y senadores

	<i>Gasto total declarado Fuente: febrero 2006</i>	<i>Gasto total declarado Fuente: enero 2009</i>
PDC	973 712 617	974 712 615
PS	688 318 952	688 318 922
PPD	638 067 906	638 067 906
PRSD	308 045 073	297 545 259
UDI	3 062 586 464	3 062 913 129
RN	1 036 322 156	993 472 542

Fuente: para febrero de 2006 véase *La Nación*, 17 de febrero de 2006. Para enero de 2009 información entregada al autor del Servicio Electoral.

Un estudio posterior que utiliza las mismas fuentes del Servicio Electoral tampoco es consistente con la información utilizada para este informe. En el estudio elaborado por Pepe Auth se sostiene que mientras la Alianza por Chile recibió por concepto de aportes privados para ambas campañas un total de 9249 millones de pesos, la Concertación recibió 4831 millones de pesos.⁸

Otra fuente (Valdés 2008) menciona que el subsidio estatal para la campaña de 2005 fue de 14 700 millones de pesos, mientras que la información entregada por el autor del financiamiento fiscal a los partidos ascendió a 7100 millones de pesos, lo que de nuevo nos coloca en una diferencia entre los subsidios a candidatos y a los partidos, que parece que es más limitada.

Lo anterior confirmaría la necesidad de tener cautela respecto del análisis de datos que tienden a discrepar. Ello seguramente porque existirían dos formas de recolección de aportes privados: de lo canalizado a través

⁸ “Estudio revela el fuerte sesgo favorable a la UDI”, *La Nación*, 7 de febrero de 2007.

de los partidos políticos (que es la cifra que analizaremos a continuación) y lo recolectado por los propios candidatos.

Para el caso de la elección presidencial en la primera y segunda vuelta el conjunto de los partidos asociados a los candidatos declaró gastos por un total de aproximadamente US\$9 millones, de los cuales el 71.2% fue aporte vía subsidio estatal y el 28.8% restante por aportes privados. De las cifras presentadas al Servicio Electoral, llaman la atención el bajo porcentaje de aportes privados de tipo público. Bajo la actual legislación la mayoría de las donaciones que canalizaron los partidos son reservadas.

En la primera vuelta se observan diferencias más significativas entre los candidatos y una contribución mayor de aportes de la empresa privada, aunque el aporte del Estado es lo más significativo para el conjunto de las campañas. En la segunda vuelta se produce un gasto electoral declarado relativamente similar entre ambos candidatos finalistas.

La mejor evidencia de una diferencia entre lo declarado por las candidaturas y lo informado a este autor por el Servel es la diferencia que existe entre lo que la candidatura de una de ellas informa como declarado a dicha institución. Ciertamente que estas diferencias se deben a la forma en que se interpretó la solicitud de información hecha por el autor.⁹

⁹ El autor solicitó los totales en pesos de los aportes por candidatura, sean ellos subsidios estatales o privados.

Gastos declarados y aportes públicos y privados declarados
 Campaña presidencial. Gastos declarados por partidos en 2009

	<i>Gasto total declarado</i>	<i>Suma aportes</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Anónimo</i>	<i>Reservado</i>	<i>Público</i>	<i>Patrimonio</i>
			<i>Subsidio estatal</i>	<i>Total donaciones</i>				
Hirsch	197 621 757	197 621 757	194 210 753	3 411 004	0	0	0	3 411 004
Bachelet	1 430 501 331	1 430 501 331	1 039 865 697	390 635 634	0	390 362 385	0	273 249
Piñera	1 021 027 615	1 021 027 615	918 846 847	102 180 768	0	58 535 727	0	43 645 041
Lavín	1 418 302 584	1 418 302 584	676 349 161	741 953 423	0	741 953 423	0	0
Total 1a vuelta	4 067 453 287	4 067 453 287	2 829 272 458	1 238 180 829	0	1 190 851 535	0	47 329 294
%			69.55	30.44		96.1		3.8
Bachelet	476 743 017	476 743 017	353 955 710	122 787 307	10 528 760	111 000 589	0	1 257 958
Piñera	472 835 246	476 335 246	389 981 055	86 354 191	0	86 336 144	0	18 047
Total 2a. vuelta	949 578 263	953 078 263	743 936 765	209 141 498	10 528 760	197 336 733	0	1 276 005
%			78	22	5	94.4		0.6
Total 1a. y 2a.	5 017 031 550	5 020 531 550	3 573 209 223	1 447 322 327				
Total US\$	8 962 185.7	8 968 437.9	6 383 010.4	2 585 427.5				
%			71.2	28.8				

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por SERVEL el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del dólar promedio de 2005: 559.8

De acuerdo a la información entregada por el administrador electoral de la campaña de Bachelet los gastos totales de dicha campaña fueron los siguientes:

	Público		Privado		Anónimo		Reservado		Público		Patrimonio	
	Gasto total declarado	Subsidio estatal	Total donaciones		Anónimo		Reservado		Público		Patrimonio	
Bachelet	4 894 407 962	2 669 448 034	2 224 959 928	333 802 820	1 556 680 650	336 476 458	0					

Fuente: Martelli, Giorgio, 2008, *Dinero y política. Una tensa relación*, Ediciones EMT Producciones.

En relación a los gastos electorales declarados para la campaña parlamentaria de 2005 el total de gasto declarado ascendió a la suma de 6900 millones de pesos, esto es, unos 12.3 millones de dólares. En este caso, se observa un mayor porcentaje de contribuciones de privados (57.2%).

Gastos declarados y aportes públicos y privados declarados Campaña Congreso. Por partido 2009

	Público		Privado		Anónimo		Reservado		Público		Patrimonio	
	Suma Aportes	Subsidio Estatal	Total Donaciones		Anónimo		Reservado		Público		Patrimonio	
Diputados	4 211 248 533	2 097 593 337	2 797 170 805	11 707 945	1 238 069 797	7 830 492	1 539 562 571					
Senadores	2 706 679 241	1 429 483 858	1 922 517 492	6 634 633	1 103 896 347	23 500 000	788 486 512					
Total	6 917 927 774	3 527 077 195	4 719 688 297	18 342 578	2 341 966 144	31 330 492	2 328 049 083					
US\$	12 357 855.9	6 300 602.3	8 431 025.9	0.3	49.6	0.6	49.3					
		42.7	57.2									

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por Servel el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del dólar promedio de 2005: 559,8

El total de subsidio estatal desembolsado en las elecciones presidencial (dos vueltas) y de senadores y diputados entregado a los partidos alcanzó la cifra de \$7100 millones de pesos, unos 12.6 millones de dólares. La cantidad de donaciones privadas que fueron de conocimiento público es marginal en relación a las contribuciones reservadas, que se convirtió en el principal mecanismo para recaudar donaciones por parte de los partidos.

Cuando agrupamos el gasto electoral declarado por las dos principales coaliciones en Chile; Concertación (que está en el gobierno) y la Alianza que representa a la oposición de derecha en el Congreso, observamos que mientras los partidos de la coalición de gobierno en todo el ciclo electoral de 2005 declararon haber gastado 4505 millones de pesos, los partidos de la coalición de oposición alcanzaron 6968 millones de pesos. Otros partidos y candidaturas menores gastaron 460 millones de pesos. El gasto electoral total declarado por los partidos ascendió a aproximadamente \$12 000 millones de pesos, unos US\$21 millones declarados por los partidos.

Gasto electoral declarado por Coalición 2005

	<i>Concertación</i>	<i>Alianza</i>	<i>Otros</i>
Diputados	1 594 846 460	2 467 333 597	149 068 476
Senadores	1 003 798 242	1 589 052 074	113 828 925
Presidencial 1a. + 2a.	1 907 244 348	2 912 165 445	197 621 757*
Total	4 505 889 050	6 968 551 116	460 519 158

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por Servel el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del Dólar promedio de 2005: 559.8.

* En el caso de "otros" se incluyen candidatos independientes, del partido regionalista, y de izquierda extra parlamentaria. El candidato Tomás Hirsh participó sólo de la primera vuelta electoral

Respecto de las cifras para las elecciones municipales de 2008 aún no han sido dadas a conocer. La única información disponible es que el Servicio Electoral ha objetado cerca del 50% de las declaraciones de gasto electoral que hicieron los candidatos en la región metropolitana por problemas administrativos.

A. *Transparencia y acceso a información*

La actual norma contiene serios problemas asociados a la transparencia, si entendemos ésta como la posibilidad que los electores conozcan a quienes realizan donaciones antes de producirse el acto electoral. Como se observó anteriormente, la mayor parte del financiamiento electoral aportado por privados es de carácter reservado, y otro porcentaje es de carácter público vía subsidios.

Adicionalmente, no existe transparencia respecto de la información disponible para la ciudadanía en relación al costo de las campañas por alcalde, concejal, diputados, senadores y presidente. La información está disponible después de las elecciones en un formato de difícil acceso, y después de un tiempo es bajada de la Internet. Se requiere solicitar por escrito información. Cuando se trata de información desagregada, se requiere cancelar un monto por fotocopias. A continuación una evaluación de la transparencia y acceso de información de acuerdo a un listado de preguntas básicas:

Evaluación de transparencia y acceso a información

	<i>Legislación actual</i>
<i>Sobre las donaciones</i>	
¿Son todas las donaciones públicas?	No % de anónimas y reservadas
¿Existe sistema electrónico de donaciones?	Parcial
¿Son consideradas donaciones no monetarias?	Sí
¿Votan los ciudadanos conociendo el origen de donaciones?	No
¿Está la información de donaciones disponible in línea?	Parcial Después de la elección sólo por un periodo
¿Cómo puede accederse a la información?	Solicitud escrita a Servel Fotocopia, pago de costas

	<i>Legislación Actual</i>
<i>Sobre las donaciones</i>	
¿Resulta fácil acceder a los reportes y agregar y desagregar datos automáticamente?	No
¿Los informes están itemizados?	No
¿Figura en los reportes identidad del donante, RUT, monto?	Sí
<i>Sobre proveedores</i>	
¿Existe un sistema electrónico y público de proveedores de servicios?	No
¿Votan los ciudadanos conociendo los proveedores de servicios?	No
¿Está la información de proveedores disponible en línea?	Parcial Después de la elección Sólo por un periodo
¿Cómo puede accederse a la información?	Solicitud por escrito a Servel Fotocopia, pago de costas
¿Resulta fácil acceder a los reportes y agregar y desagregar datos automáticamente?	No
¿Los informes están itemizados?	No
¿Figura en los reportes el RUT y giro del proveedor de servicios?	Sí

En síntesis, no se avanza en temas de transparencia en los siguientes puntos:

- La ciudadanía continúa *sin conocer el origen de las donaciones al momento de votar*. La publicidad de las donaciones cubre sólo a las donaciones públicas y un ínfimo porcentaje de ellas son públicas. Además es posible saber de ellas por lo menos seis meses después de verificado el acto eleccionario. En este sentido, las propuestas no avanzan en generar un “voto informado”, donde la ciudadanía conozca el origen de los apoyos financieros de las candidaturas.

- La información sobre las donaciones y gastos es accesible pero es de difícil manejo. Se trata de cientos de documentos en formato pdf que resulta muy difícil de manipular y agregar o desagregar información. La información está sólo un tiempo en línea por lo que después de cumplido un periodo sólo es posible conseguirla realizando una solicitud por escrito.
- En el caso de los proveedores, tampoco es posible agregar y desagregar datos con facilidad. Se requiere establecer un sistema electrónico que permita tales posibilidades para aumentar la transparencia.
- Un porcentaje significativo de las donaciones es anónima y/o reservada.

IV. DEBATE ACTUAL

Las reformas aprobadas en torno al financiamiento electoral se han derivado de *a)* denuncias e irregularidades del financiamiento electoral (2003), y *b)* por problemas de implementación de la ley en un contexto preelectoral (2004 y 2005). Mientras el gobierno ha puesto énfasis en el aporte fiscal, los límites a las campañas y el tema asociado a que sean personas jurídicas con fines de lucro y no naturales las que puedan dar contribuciones, la oposición ha colocado énfasis en intentar regular la injerencia de funcionarios públicos en momentos preelectorales así como permitir que la empresa privada pueda realizar donaciones lo menos públicamente posible.

Adicionalmente, se han planteado temas asociados a la relación entre dinero y política como el financiamiento permanente de los partidos, el fideicomiso ciego para candidatos dueños de empresas y que desean participar de elecciones y la existencia de controles administrativos sobre el gasto electoral.

1. Controles post electorales. Denuncias

En el periodo 2005-2008 el tema de la Ley de Financiamiento Electoral no ha sido motivo de debate público, salvo la existencia de un proyecto de ley de iniciativa del Ejecutivo donde se propuso el establecimiento de financiamiento permanente para los partidos políticos y prohibir que

personas jurídicas (empresas con fines de lucro) puedan realizar donaciones en tiempo electoral, lo que analizaremos más adelante.

Los principales temas asociados a la ley se han relacionado con abusos y faltas administrativas. En 2005, poco después de aplicarse la ley por primera vez en campañas presidenciales y de Congreso, el director del Servicio Civil, Juan Ignacio García, reconocía que los límites eran demasiado altos,¹⁰ lo que puede constatarse fácilmente al comparar que mientras la cifra límite para un candidato presidencial en la primera vuelta era de \$4200 millones de pesos, los partidos de los candidatos declararon haber gastado hasta \$1430 millones de pesos como máximo. Mientras para la segunda vuelta el límite permitido ascendió a \$1400 millones de pesos por candidato, los partidos de los candidatos declararon haber gastado aproximadamente el 34% del límite permitido (unos 470 millones de pesos cada uno).

Otro de los problemas enunciados por el propio director del Servicio Civil se refiere a las faltas administrativas en que incurrieron los candidatos en las elecciones de 2005 al sostener que “tuvimos que cobrar muchas multas; mucha gente no rindió cuenta”.¹¹ Esta misma situación se volvió a repetir en 2008 a propósito de las elecciones de alcalde y concejales, donde se informó por parte del Servicio Electoral que cerca de la mitad de los candidatos de la región metropolitana incurrieron en errores administrativos en sus declaraciones de gastos por el proceso electoral de octubre de 2008.¹²

Por su parte, la Contraloría General de la República inició investigaciones por irregularidades en municipios que en 2005 habrían incurrido en faltas como utilización de bases de datos de servicios sociales a modo de asignar beneficios sociales a quienes estuviesen inscritos en los registros electorales. El proceso está en la actualidad bajo investigación.¹³

El Servicio Electoral sólo puede ver los aspectos formales de las declaraciones que entregan los partidos y candidatos, pero no tiene ni las facultades ni las capacidades para realizar auditorías *in situ* de las candidatu-

¹⁰ “En esta elección se quiebra la tendencia a la baja del número de inscritos”. Entrevista a Juan Ignacio García, *El Mercurio*, 11 de diciembre, 2005, cuerpo D.

¹¹ *Idem*.

¹² “Casi la mitad de alcaldes electos de RM objetados por el Servicio Electoral”. *El Mercurio*, 29 de Enero, 2009, Cuerpo C.

¹³ “Las dudas que generar las Fichas Vecino en Recoleta”. *La Nación*, 11 de mayo, 2008.

ras. La demostración más palpable de la debilidad del sistema de control y fiscalización se dio en 2007 cuando a partir de una investigación originalmente iniciada por la Contraloría General de la República respecto del funcionamiento de una entidad estatal (Chiledeportes) donde se demostró que una empresa (Publicam) emitió facturas falsas en las campañas de dos candidatos a senadores (Guido Girardi y Lily Pérez) y un candidato presidencial de la oposición (Sebastián Piñera). A partir de esta denuncia, el Servicio Electoral inició una investigación respecto del tema, concluyendo que los tres candidatos habían actuado de buena fe y que no tenían conocimiento de la existencia de dichas facturas falsas en la recolección de dineros para sus campañas.¹⁴ El caso reveló la falta de mecanismos de control durante el proceso electoral de este tipo de situaciones.

Organizaciones no gubernamentales también han realizado fiscalización de la actividad electoral a modo de poder identificar la brecha que existiría entre el gasto electoral declarado y lo que efectivamente se realiza por parte de los candidatos. Uno de los principales problemas de la actual normativa es que precisamente no existen instancias de control o fiscalización de lo que efectivamente se realizó.

La Corporación Tiempo 2000, asociada a la coalición de gobierno, realizó una investigación sobre el financiamiento electoral de precampaña, demostrando que muchos partidos no cumplen con la Ley 18.700 que autoriza a los partidos a realizar campaña pública sólo entre el 11 de noviembre y 8 de diciembre, es decir 30 días antes de las elecciones (que se efectuaron el 11 de diciembre de 2005). El estudio indica que entre el 1o. de enero y el 30 de septiembre de 2005 los partidos gastaron por lo menos 1 millón de pesos en propaganda radial, verificándose un total de 671 325 segundos de avisaje comercial radial favorable a las candidaturas de la UDI de Joaquín Lavín (46.58% del total), del RN Sebastián Piñera (44.73%), y del PDC Soledad Alvear (8.68%). La investigación también detectó pago de avisaje en vías públicas en la región metropolitana en espacios contratados a concesionarias que controlan el mercado de avisos públicos —cuestión que tampoco está permitido por la ley antes del 11 de noviembre. Los candidatos de la Alianza (RN y UDI) arrendaron 214 espacios de publicidad (unos \$92 millones sólo por concepto de

¹⁴ “Servicio Electoral sobresee a Sebastián Piñera y Lily Pérez por facturas falsas”. *La Nación*, 13 de octubre de 2007, http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20071012/pags/20071012205243.html (acceso 15 de enero, 2009).

arriendo) mientras que los candidatos de la Concertación lo hicieron en 72 espacios (unos \$8.2 millones en concepto de arriendo). En otros términos, se detectó actividad de campaña electoral en las calles y radio por parte de partidos antes de lo legalmente establecido y por cifras considerables que aparentemente no terminan siendo consideradas en las cifras finales de gasto de campaña.¹⁵

Por su parte, la Corporación Participa —organismo no gubernamental sin afiliación política— monitoreó el gasto electoral de 97 candidatos: a nivel de presidente (4 candidatos) y Congreso (12 candidatos a senadores y 81 candidatos a diputados) para las elecciones de 2005, en un periodo no legal (del 14 de octubre al 11 de noviembre) y en el periodo legal (del 11 de noviembre al 9 de diciembre) observando gasto en diarios, calles y radios.

El estudio reveló que la mayoría de las candidaturas infringió la ley en cuanto a la prohibición de realizar propaganda antes de la fecha establecida (11 de noviembre). Los candidatos presidenciales habían gastado más de 80 millones de pesos antes de la fecha permitida para propaganda. En forma consistente con los gastos declarados finalmente, los candidatos de la Alianza observaron niveles que duplicaban el gasto de los de la Concertación a nivel de candidatos a senadores y diputados. Adicionalmente, la investigación mostró que las candidatas mujeres gastaban una cifra considerablemente menor que los candidatos hombres.¹⁶

En ambos estudios se constata la vulneración a la ley respecto de los plazos para realizar campaña e inconsistencias en la relación que existe entre lo que los candidatos declaran y la tendencia que se observa de gasto efectivo en las calles. Al no existir un sistema de auditoría durante el proceso electoral, resulta difícil establecer el monto efectivo de gastos realizados por los candidatos, sobre todo a nivel presidencial que es donde existe un mayor esfuerzo de las coaliciones en competencia, en particular en la primera vuelta.

2. *Debate actual*

Varios temas asociados al gasto electoral han emergido entre 2005 y 2009. El primero se refiere al financiamiento de las primarias electorales

¹⁵ Corporación Tiempo 2000, *Tendencias de gasto electoral en el periodo de precampaña*, informe en powerpoint.

¹⁶ Corporación Participa 2005, *Monitoreo Gasto Electoral 2005*, versión powerpoint.

que algunos partidos han propiciado. Como el sistema de primarias no se encuentra regulado por ninguna ley, se trata entonces de un esfuerzo que debe ser sostenido por los partidos políticos o coaliciones en caso de implicar a más de un partido. Se estima que el costo de una eventual primaria de los partidos de la Concertación podría alcanzar la cifra de 500 millones de pesos (unos US\$900 000) al considerar la compra del padrón electoral para efectuar el proceso, el software de cómputo, la impresión de papeletas, publicidad y aviso en radio y televisión, etcétera.¹⁷ No existen normas para regular este tipo de procesos, por lo que depende enteramente de los partidos políticos la recolección de fondos para estos procesos.

Otro tema polémico se refiere a la definición de lo que constituye un “gasto” de campaña y hasta qué punto aquello implica compra de votos. En las elecciones municipales de 2008, en un cierre de campaña un candidato de la Alianza decidió realizar una rifa y realizar obsequios entre sus simpatizantes incluyendo pasajes, motocicletas, y electrodomésticos. El candidato presidencial Sebastián Piñera defendió aquella práctica indicando que “me parece muy bien. Ese es un gasto dentro de la ley, porque es parte del gasto de campaña. Lo grave es cuando el gobierno utiliza los recursos públicos de todos los chilenos en forma millonaria para hacer intervención electoral”, indicó el candidato.¹⁸ Dicha postura fue criticada por las autoridades de gobierno, indicando que los obsequios y regalos son una forma de compra de votos.

Otro de los temas en debate se refiere a la necesidad de regular los intereses de los candidatos que son dueños de empresas. El gobierno envió un proyecto de ley al Congreso para establecer un fideicomiso ciego con el fin que las personas que tengan propiedad en alguna empresa dejen la administración de dichas empresas a manos de un tercero mientras están gobernando. Este debate se ha derivado principalmente de la situación del candidato presidencial Sebastián Piñera que tiene acciones en importantes empresas del país incluyendo canales de televisión, un club deportivo y una línea aérea, entre otras.

¹⁷ “El millonario costo de las primarias para todas las fuerzas políticas” *La Nación*, 28 de enero de 2009, http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090128/pags/20090128001500.html (acceso el 30 de enero, 2009).

¹⁸ “Piñera defiende regalos de campaña”. *La Nación*, 24 de octubre 2008, http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090128/pags/20090128001500.html (acceso 15 de enero, 2009).

En relación a iniciativas legislativas asociadas al tema, en la actualidad se encuentran en tabla siete iniciativas en discusión en el Congreso, varias de ellas relacionadas. El proyecto de diputados 4696-06 propone incrementar los controles sobre las autoridades públicas durante campañas electorales además de una serie de reformas para permitir un mejor control de los gastos electorales por parte del Servicio Electoral. La iniciativa de un grupo de diputados, 4686-06, propone, entre otros, establecer un sistema de registro de brigadistas y mejorar los sistemas de fiscalización de los gastos efectivos relacionados con las campañas electorales. Asimismo, se propone establecer una lista de proveedores para evitar que “empresas fantasmas” puedan participar de este tipo de actividades. También se propone eliminar el anonimato en las donaciones y que las empresas deban consultar en asamblea de socios respecto de las donaciones que pretendan hacer, así como restringir los beneficios tributarios obtenidos por dichas donaciones.

A finales de 2006, el Ejecutivo envió un mensaje (proyecto 4724-06) en el que se proponen una serie de cambios en la norma actual referida al establecimiento de un registro de proveedores, la prohibición a empresas para que hagan donaciones, la restricción de donaciones anónimas y reservadas, el reforzamiento del Servicio Electoral al proponerse que sea la entidad única que canalice los aportes o donaciones reservadas y privadas de carácter público, un mayor control en cuanto a las donaciones en tiempo no electoral, el mejoramiento de sistemas de transparencia respecto de las donaciones estableciéndose obligaciones de publicidad, el incremento de las sanciones y la vinculación co-solidaria entre el administrador electoral y los candidatos, y normas para evitar la intervención electoral de parte del gobierno.

Normas en tramitación en el Congreso (al 30 de enero de 2009)

<i>Ingreso</i>	<i>Título</i>	<i>Estado de tramitación</i>	<i>Núm. Boletín</i>
08/10/2008	Modifica el artículo 18 de la Constitución Política de la República incorporando una nueva causal de pérdida del cargo de autoridades que indica por contravenciones a la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral	En tramitación	6144-07
21/08/2008	Modifica la Ley núm. 19.884, sobre límite y control del gasto electoral, para establecer la obligación de publicar las fuentes de financiamiento, en el caso de encuestas de opinión pública.	En tramitación	6044-06
10/06/2008	Modifica Ley núm. 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral	En tramitación	5911-06
13/12/2007	Modifica la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, estableciendo responsabilidad solidaria entre los candidatos y su administración electoral, en los términos que indica	En tramitación	5563-06
13/12/2006	Sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral	En tramitación	4724-06
21/11/2006	Modifica la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, con el objeto de perfeccionar sus disposiciones	En tramitación	4686-06
16/11/2006	Sobre transparencia en el gasto electoral	En tramitación	4696-06

Otro proyecto iniciado por diputados, el número 5563-06, propone el establecimiento de la responsabilidad solidaria entre los candidatos y sus administradores electorales de modo que exista una responsabilidad de los candidatos por los hechos eventualmente ilícitos que puedan descubrirse en torno a la gestión de una campaña electoral. En el proyecto de un senador, el número 5911-06, se propone la sanción de pérdida de cargo

si se verifican excesos en el límite al gasto o actos irregulares y se propone la eliminación de los aportes anónimos y reservados. Otra moción de la Cámara de Diputados (6044-06) propone que se establezca la obligación de publicar las fuentes de financiamiento en el caso de encuestas de opinión pública en el contexto electoral, dada la importancia de ellas. Finalmente, por moción de la Cámara de Diputados, 6144-07, de octubre de 2008 se propone la incorporación de la causal de pérdida del cargo por contravenciones a la Ley 19.884 de financiamiento electoral.

En la mayoría de los casos, las mociones parlamentarias no han generado debate público. La principal instancia donde se debatieron algunos de estos temas fue a partir de una comisión presidencial que propuso iniciativas de transparencia y que culminaron en el mensaje del Ejecutivo de 2006. Algunas de estas propuestas son discutidas en detalle en Valdés (2008) y Solari (2008).

En el contexto de las elecciones presidenciales y de Congreso de 2009 seguramente se discutirá el tema asociado al fideicomiso ciego, eventuales excesos en los límites que no pueden ser controlados por la autoridad encargada porque no tiene atribuciones para ello, el inicio de la propaganda electoral antes de lo legalmente autorizado y respecto del eventual intervencionismo electoral del gobierno en las campañas.

V. CONCLUSIONES

Durante la primera década del siglo XXI, en Chile se produjo un significativo avance en materia de financiación de la política, lo que se tradujo en nuevas normas sobre financiamiento electoral y controles que con anterioridad no existían. Tales normas emergieron a raíz de escándalos políticos que provocaron el interés de los actores políticos de regular una esfera que no contaba con un marco normativo. El debate político ha sido bastante esperable: las autoridades de gobierno buscando poner límites al financiamiento (por el mayor acceso de la oposición a fondos privados) y garantizar un mínimo de financiamiento estatal para los candidatos a modo de establecer ciertos niveles de igualdad en la competencia. Por otra parte, los actores de oposición han vinculado estas normas con la necesidad de evitar el intervencionismo estatal en época electoral y buscar generar incentivos para que las empresas aporten (ojalá reservadamente) a las respectivas candidaturas.

Los aspectos más relevantes del sistema actual se refieren a la gratuidad proporcional de un espacio o franja televisiva, la existencia de un subsidio estatal para financiar las campañas que es proporcional a los votos obtenidos, y un mecanismo para entrega de donaciones a través del Servicio Electoral que, pese a algunos problemas, ha funcionado relativamente bien.

Entre los problemas se destaca que la norma aprobada ha debido ser enmendada reiteradamente al presentar vacíos importantes en su versión original de 2003 (ausencia de sanciones, errores de redacción, débiles mecanismos de control), lo que ha mantenido vivo el debate a nivel político, en particular en el Congreso. A la fecha existen siete proyectos de ley en el Congreso (uno del Ejecutivo y seis de iniciativa parlamentaria) que buscan subsanar problemas de la actual norma incluyendo la ausencia de un registro de proveedores, débiles mecanismos de control, problemas de transparencia, etcétera.

El actual sistema presenta los siguientes inconvenientes:

Primero, sólo aborda el financiamiento en época electoral dejando un vacío respecto del periodo no electoral así como respecto del financiamiento por procesos electorales como primarias electorales (véase al respecto Valdés 2008).

Segundo, los niveles de transparencia son claramente insuficientes. No existe información disponible y de fácil acceso para el público antes y/o después de las elecciones sobre los montos gastados por cada candidato así como sobre las fuentes de los aportes a las campañas. La información tiende a ser parcial.

Tercero, los mecanismos de fiscalización son claramente insuficientes. El Servicio Electoral sólo puede detectar errores administrativos en la presentación de los informes, pero no existe un mecanismo de fiscalización o auditoría para ratificar que lo declarado como gasto electoral se ajusta a lo que efectivamente se realizó.

Cuarto, existen fuertes incentivos para que la empresa privada financie las campañas electorales en forma reservada. No obstante, no existe igualdad ante la ley al prohibirse que otras personas jurídicas gocen de beneficios tributarios o puedan siquiera realizar donaciones. Tampoco existen controles por parte de los socios de una empresa (sociedades anónimas) respecto de las donaciones que haga una empresa a un partido o candidato en particular.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BACHELET, Michelle, *Discurso promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Santiago, Presidencia de Chile.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PROBIIDAD PÚBLICA, 2003, “Regulación del financiamiento de la actividad política”, *Estudios públicos*, Santiago, núm. 90.
- CORPORACIÓN TIEMPO 2000, 2005, *Tendencias de gasto electoral en período precampaña*, Santiago, 26 de octubre de 2005, Mimeo.
- DÍAZ RIOSECO, Diego *et al.*, “El secreto de mi éxito”, *Revista Ciencia Política* (PUC), vol. 26, núm. 1, 2006.
- ESPINOZA, Karla, 2004, *Financiamiento electoral: Hacia la modernización de nuestro régimen democrático*, Concepción, Chile.
- FONTAINE TALAVERA, Arturo (ed.), 2008, *Reforma de los partidos políticos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, CEP.
- FUENTES, Claudio, 2004, *El costo de la democracia*, Santiago, FLACSO-Chile.
- , 2003, “Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena”, *Colección Ideas*, Santiago, Fundación Chile 21, núm. 30, abril de 2003.
- FUENTES, Claudio y VILLAR, Andrés, 2006, *Desafíos democráticos*, Santiago, LOM y FLACSO-Chile ediciones.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, 2004, *De las normas a las buenas prácticas*, San José, OEA-IDEA.
- GRUPO DE TRABAJO, 2006, Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S. E. la presidenta de la República (inédito).
- HUNEEUS, Carlos, 1998, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile”, en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D. (eds.) *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL.
- LIBERTAD Y DESARROLLO, 2002, *Límite al gasto electoral: menos competencia política. Temas Públicos* (LyD) (584).
- , 2002, *Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno. Temas Públicos* (LyD) (599).
- MONJE REYES, Pablo, *La ley de financiamiento electoral. Un análisis crítico desde la gestión pública* (mimeo).

- MANN, Thomas, 2000, *Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. Estudios Públicos* (78).
- MARTELLI, Giorgio, 2008, *Dinero y política. Una tensa relación*, Ediciones EMT Producciones.
- PARTICIPA, 2005, *Monitoreo gasto electoral 2005*, mimeo.
- PEÑA, Carlos, 2001, “Dinero y política: sobre formas de financiamiento electoral”, en *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, núm. 78.
- , 2002, “El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión”, *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, núm. 87 (invierno).
- , 2002, *El gasto electoral y los derechos constitucionales. Puntos de Referencia* (CEP) (256).
- , 2002, *El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión*, Documentos de Trabajo (CEP), (330).
- 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.
- SEMINARIO PARTICIPA 2005, Seminario “Evaluación de la puesta en marcha de la ley de Transparencia, control y límite del gasto electoral en Chile”. 15 de abril de 2005.
- SENADO, 2001, Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 344, ordinaria, Sesión 24, Martes 21 de agosto del 2001, Valparaíso, Congreso Nacional.
- SERVICIO ELECTORAL, 2005, *Elecciones Presidencial y Parlamentarias 2005. Cartilla de Gasto electoral* (ley 19.884), Santiago, Servicio Electoral.
- SOLARI, Ricardo, 2008, *Financiamiento de partidos políticos. Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, núm. 300.
- ULLOA, Félix, 2004, “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas*, San José, OEA-IDEA.
- VALDÉS, Salvador, 2000, *Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política, Estudios Públicos* (78).
- , 2000, *La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. Puntos de Referencia* (CEP) (227).
- (ed.), 2000, *Reforma del Estado. Financiamiento político*, vol. I, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- , 2002, *Críticas al proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*, Santiago, CEP (mimeo).

- VALDÉS, Salvador, 2002, *El país que viene: financiamiento político. Puntos de Referencia* (CEP) (259).
- , 2002, “Financiamiento político: la estrategia y una ley buena”, *Estudios Públicos* (87).
- , 2007, “¿Por qué permitir la donación de personas jurídicas a la política?”, en Expansiva y CEP-Chile, *Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos*, Santiago, Expansiva y CEP-Chile.
- , 2008, “Financiamiento político para profundizar la democracia”, *Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, núm. 294, agosto.
- VILLAR, Andrés, 2006, “Financiamiento político en Chile: una batalla incierta”, en Fuentes, Claudio y Villar, Andrés, *Desafíos democráticos*. Santiago, FLACSO-Chile, LOM.
- WARD, Gene, *Transparency in Money in Politics: A Comparison of the United States and Canada*, Chapter II, IDEA. http://www.idea.int/publications/pp_can_usa/upload/Freedom_Chap2.pdf

Legislación

- Ley 18.603. Ley orgánica constitucional de partidos políticos. Publicada en el diario oficial el 23 de marzo de 1987.
- Ley 19.884. Sobre Transparencia Límite y control del gasto electoral. Publicada en el diario oficial el 5 de agosto de 2003.
- 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. Publicada en el diario oficial el 6 de agosto de 2003.
- Ley 19.963. Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral, estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación. Publicada en el 26 de agosto de 2004.
- Ley 20.053. Modifica la ley 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral. Publicada en el diario oficial el 6 de septiembre de 2005.
- Resolución 8928. Determina límites de gastos electorales con ocasión de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 11/12/2005.