

D. ... Flacso-Chile
15 julio 2004

FLACSO - Chile

Chile 2003-2004

**Los nuevos escenarios
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983
C43C
4da
10250

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

ÍNDICE

Presentación 5

Chile en el 2004. La agenda nacional 9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak
Claudio Fuentes y Francisco Rojas 15

La democracia y la economía
Marta Lagos 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea
José Antonio Sanahuja 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad
Ricardo Ffrench-Davis 77

¿El fin de las dictaduras militares?
Andrés Villar Gertner 83

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país
Manuel Antonio Garretón M. 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar
Elizabeth Lira y Brian Loveman 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos
David Álvarez Veloso 145

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos
Luciano Tomassini 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis
que se transformó en oportunidad
Patricio Navia 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de
financiamiento electoral en Chile
Claudio Fuentes 195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena
Alexis Guardia B. 215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades
José Olavarría 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos
en mujeres adolescentes
M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P. 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?
Lorena Nuñez y Carolina Stefoni 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a)
Valparaíso
Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la
interpretación
Sebastián Madrid P. 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico
Detlef Nolte y Francisco Sánchez 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social
María Pía Martín 345

CÓMO PERDER UNA OPORTUNIDAD EN POLÍTICA: EL CASO DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CHILE¹

Claudio Fuentes²

INTRODUCCIÓN

Una constante de la actividad política es que aquellos que la ejercen tienden a concentrarse en objetivos de corta duración más que en las consecuencias de mediano y largo plazo. La aprobación de la ley en el Congreso sobre “transparencia, límite, y control de gasto electoral” en mayo del 2003 y su posterior promulgación en agosto es un clásico ejemplo de esta situación.

El contexto político era evidente: primero, el gobierno requería con urgencia aprobar leyes para demostrar su interés en promover una agenda de probidad y anti-corrupción. Segundo, la oposición estaba dispuesta a negociar una “agenda corta” de leyes, dentro de las que se incluyó la ley de financiamiento electoral. Entre febrero y agosto se aprobó una ley que venía siendo discutida como idea legislativa desde 1994.

A simple vista se comprueba una primera constante o “ley” de la actividad política: una situación de crisis abre una oportunidad política mayor para aprobar legislaciones, modificar instituciones, y transformar el status quo. Sin embargo, la premura no garantiza que aquello se convierta en un efectivo cambio del status quo.

De ahí que podríamos desarrollar una segunda “ley” de la actividad política: sólo en contadas ocasiones los actores políticos aprovechan las oportunidades que les brinda el contexto político para realizar importantes transformaciones. Por lo general, los actores políticos y tomadores de decisión tienden a concentrarse en los objetivos de corto plazo, olvidando las consecuencias futuras de sus decisiones.

¹ Este trabajo forma parte de un programa de trabajo sobre transparencia y gobernabilidad que se está desarrollando en FLACSO-Chile. Una versión más completa de este artículo se preparó para la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA. El autor agradece el aporte de Andrés Villar en esta investigación.

² Cientista político, profesor e investigador de FLACSO-Chile.

En este artículo demostraré este punto utilizando el caso de la ley de financiamiento electoral. Si bien el contexto político era altamente favorable para una reforma significativa, los objetivos de corto plazo de los tomadores de decisión opacaron la gran oportunidad de hacer una reforma significativa en el sistema político. El resultado es una ley que no garantiza transparencia, que coloca límites a las campañas políticas similares a los del año 2000 y, más importante y paradójico, ni siquiera sanciona a los que violen dicha normativa.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN CHILE

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

El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional No 18.603 que establece en el título V que los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos están exentas de impuestos hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales (1.300 dólares). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.

Tal como algunos estudios lo han indicado (Huneus 1998) dicha norma es formal y desde su origen no tiene una intencionalidad de control público del financiamiento de los partidos. Por ejemplo, el Servicio Electoral puede investigar sólo los errores administrativos en la confección de los libros y no tiene capacidad para indagar en la procedencia de los fondos y donaciones que los privados hacen a los partidos. Adicionalmente, el Servicio Electoral tampoco tiene la capacidad física para hacer indagaciones y establecer hasta qué punto los ingresos y egresos de los partidos políticos en Chile se ajustan a la realidad. Finalmente, se advierte un retraso importante en la presentación de informes al servicio electoral. De acuerdo a la ley, los partidos deben presentar su balance a más tardar el día 30 de abril de cada año. Dicha información se hace pública a través del diario oficial con un retraso de entre 8 meses y un año.

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 el año 2000 y a recuperarse en el año 2001. Vale hacer notar fuertes variaciones entre partidos y a lo largo de los años. Llama la atención, por ejemplo, que Renovación Nacional muestra una declinación en sus ingresos. En el caso del PPD se advierte un significativo aumento en el año 2000—lo que podría explicarse por el triunfo del presidente Ricardo Lagos en dicho año. Finalmente, el Partido Demócrata Cristiano es sin duda el partido con mayores niveles de ingreso, lo que se explica por ser el partido más grande del país.

Tabla N°1
INGRESOS TOTALES PARTIDOS POLÍTICOS, 1995, 2000, 2001
Balances entregados al Servicio Electoral
(En dólares de cada año. Valores aproximados)

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

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

Dólar 2001: USD\$ 1 = \$634

En cuanto al financiamiento de campañas electorales, hasta la fecha de elaboración de este informe no existía en Chile ninguna regulación vinculada al financiamiento público o privado directo a campañas electorales. La única fuente indirecta de financiamiento lo constituye la franja electoral gratuita en el caso de elecciones de candidatos al Congreso y Presidenciales. La ley 18.700 (orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios) de mayo de 1988 pero con modificaciones posteriores, regula la propaganda, publicidad y el acceso de los partidos políticos a la televisión en tiempo de campaña. La misma ley 18.700 establece una serie de disposiciones sobre el acceso de las candidaturas a la televisión—ciertamente el principal medio para obtener visibilidad pública en Chile.

No existen estudios sistemáticos sobre el costo de las campañas electorales en Chile. Como regla general, los partidos políticos financian sus campañas en base al aporte voluntario de sus militantes y de donaciones de pequeños y grandes empresarios. Sin embargo, y de acuerdo al economista Salvador Valdés existiría una tercera forma de financiamiento, la extorsión: “Cuando el partido del candidato amenaza al potencial donante con provocarle un daño si no dona”³. Sin embargo, Valdés reconoce que no existen cifras exactas o casos que se puedan mencionar.

En el caso de los grandes empresarios, algunos de ellos realizan donaciones tanto a los partidos de la Concertación y de la Alianza por Chile⁴. Así, los partidos disponen de un pozo general que dividen entre sus candidatos(as) y que se traduce generalmente en material gráfico. En el caso del PDC, el apoyo en material gráfico se hace de acuerdo a la proporcionalidad de los votos obtenidos por distrito⁵. Adicionalmente, los (as) propios candidatos (as) buscan apoyos económicos específicos dentro y fuera de su distrito.

En el caso del PPD, en 1994 se diseñó un sistema novedoso. Los 34 candidatos a diputados firmaron una cantidad de letras y los que salieron electos tuvieron la obligación de pagar, mientras los que no resultasen electos se les condonaría la deuda. Dicho partido apoyó a sus candidatos(as) en un cuarto del costo total de las elecciones⁶. Por lo general, los gastos asociados a encuestas dentro del distrito, campañas telefónicas, arriendo de equipos, arriendo de locales, etc., son asumidos por los propios candidatos(as).

Respecto de los costos de una campaña, las estimaciones son variadas. De acuerdo al vice-presidente del PDC, Patricio Rojas, en una campaña política para diputados en distritos pequeños con 100 mil electores, los partidos gastan entre 80 y 90 millones de pesos (2003 USD\$ 115.000 y 128.000). Una campaña senatorial en la región metropolitana (con más de 1 millón de electores) los partidos políticos habrían gastado aproximadamente 600 millones de pesos (unos 2003 USD\$ 850.000)⁷.

³ “Financiamiento electoral” *La Tercera*, 1 de julio, 2001.

⁴ Entrevista con diputado, mayo, 2003. La Concertación de partidos por la democracia ha gobernado sucesivamente el país desde el restablecimiento de la democracia bajo los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), y Ricardo Lagos (2000-2006). La Concertación está integrada por el partido Demócrata Cristiano (PDC), el partido radical social-demócrata (PRSD), el partido socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD). Los partidos políticos de derecha están organizados en torno a la Alianza por Chile y consideran a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

⁵ “Candidatos rompen el Chanchito”. *La Nación*, 1 de noviembre 1997.

⁶ *Ibid.*

⁷ Intervención del Vicepresidente de la Democracia Cristiana en el Foro Panel: “Ley de financiamiento electoral” organizado por Transparencia Internacional, Participa y FLACSO-Chile, 13 de mayo, 2003. Equivalencia en dólares del 2003.

A fines del 2001, la organización no gubernamental SUR profesionales presentó un estudio donde se estimó el costo de las campañas parlamentarias en circunscripciones senatoriales (con más de 200 mil electores) y distritos de diputados con 120 mil electorales. En el primer caso, sostiene el estudio, estimaba que los gastos oscilaban entre los 160 y 240 millones de pesos (2001 USD\$ 250 a 350 mil). En el segundo caso, se estimaba que se estaba gastando unos 80 millones de pesos (2001 USD\$ 126 mil). En dicho estudio se indica además que la diferencia en el gasto entre oposición y gobierno es de 3 a 1 como promedio⁸.

Otro estudio, realizado por la Corporación Tiempo 2000 en el distrito de Providencia-Ñuñoa de la región metropolitana, señala que mientras la oposición de derecha había gastado una cifra estimada de 220 millones de pesos (2001 USD\$ 340.000), la Concertación había gastado 88 millones (2001 USD\$ 138.000)⁹.

A juicio del ex senador Sergio Bitar, y reafirmando la anterior tendencia, en una campaña a diputados se gasta como mínimo unos 100 mil dólares mientras que en una a senadores el mínimo llega a 500 mil dólares. Indicó además que en algunas regiones los gastos para campañas a senadores llegó a ser de entre 1 a 2 millones de dólares¹⁰.

En cuanto a los costos de una campaña presidencial, las que tuvieron lugar en diciembre de 1999 incentivaron un importante debate sobre las cifras y costos de la misma producto del despliegue de ambas candidaturas. A mediados de 1999, la prensa informaba que cálculos conservadores estimaban el gasto total de las campañas en 11 mil millones de pesos (1999 USD\$ 22 millones). Adicionalmente, fuentes de prensa estimaron que en dichas presidenciales la diferencia entre el gasto de campaña de la oposición frente a la Concertación fue de 10 a 1, esto es, por cada peso gastado por la Concertación la oposición gastó diez¹¹.

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

⁸ “Senadores gastan entre 160 y 240 millones en campaña”. *Primera Línea*, 27 de noviembre, 2001.

⁹ “Estudio revela ‘indecencia’ del gasto en campañas”. *Primera Línea*, 23 de octubre, 2001.

¹⁰ “¿El necesario costo de las democracias?” *Primera Línea*, 9 de mayo, 2002.

¹¹ “La Obscuidad del gasto electoral”, *La Nación*, 19 de diciembre, 2001.

En el caso de una campaña a diputados en un distrito promedio, las cifras oscilan entre 100 mil y los 340 mil dólares. Debe tenerse en cuenta que las fuentes consultadas vinculadas a la Concertación hablan de una diferencia en el gasto por concepto de campañas de 3 a 1 entre la derecha y la Concertación¹².

Tabla N°2
ESTIMACIONES DE RANGOS DE GASTOS POR CAMPAÑA
Diversas fuentes (En Dólares de cada año)

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

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

Entre 1990 y el 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.

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) presentó dos nuevas iniciativas que fueron discutidas en el Congreso. El tema cobró relevancia para las elecciones parlamentarias del 2001, donde hubo nuevas denuncias contra el excesivo gasto en campañas electorales.

¹² El autor no encontró referencias públicas de los partidos de derecha cuestionando las afirmaciones de los sectores de la Concertación. No obstante, la mayor crítica de dichos sectores se ha referido a la utilización de fondos públicos con fines electorales.

La coyuntura de denuncias por escándalos de corrupción en las que se habrían involucrado algunos diputados hicieron que durante el año 2002 y 2003 se repusiese la idea de legislar sobre la materia, lográndose un consenso mínimo que permitió la aprobación de una ley a fines de mayo del 2003 y su final promulgación en agosto del mismo año.

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 mismas¹³. Lo mismo se verificó durante la elección parlamentaria de 1997 la elección presidencial de 1999-2000 y la parlamentaria del 2001.

Tabla N°3
INICIATIVAS LEGALES EN EL CONGRESO, 1990-2003

Fecha	Iniciativa	Promotor	Resultado
1991	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público a partidos políticos	Ejecutivo	Rechazado
1992	Proyecto para financiar campañas municipales	Ejecutivo	Rechazado
1994	Moción regula financiamiento de campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
1998	Moción que regula financiamiento de Campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
2000	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Rechazado
2001	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Pendiente
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 6 legisladores de la Concertación en el año 2002 por estar supuestamente involucrados en actividades ilícitas con una empresa que financió una campaña política de algunos diputados.

¹³ “Proponen ‘Fondo Público’ para financiar campañas” *El Mercurio*, 23 de febrero, 1992.

El caso, conocido como “coimas”, abrió la discusión sobre la relación entre dinero y política. A comienzos del 2003, el gobierno y la oposición acordaron establecer una agenda de modernización del Estado, lo que incluyó aprobar una ley de financiamiento de campañas electorales, que será objeto de análisis en la siguiente sección.

Tabla N°4
ARGUMENTACIÓN EN TORNO AL ESTABLECIMIENTO DE
UNA LEY SOBRE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

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

Fuente: Archivo de Prensa, FLACSO-Chile.

El caso coimas marcó un quiebre en las argumentaciones tradicionales de los partidos para enfrentar el tema. La coalición de la Concertación observa una

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

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

LOS ASPECTOS CENTRALES DE LA REFORMA

El 20 de Mayo del 2003 y como parte de la agenda de modernización del Estado, se aprobó en el Congreso El *proyecto de ley sobre transparencia, límite y control de gasto electoral*. El proyecto debía ser aprobado por el Tribunal Constitucional, quien en primera instancia objetó la constitucionalidad del mismo por cuestiones administrativas ya que la legislación aprobada no establecía mecanismos para garantizar la defensa de los ciudadanos cuando son sancionados por parte de la autoridad pública.

El Ejecutivo decidió, entonces, eliminar la sección de sanciones que se establecía en el proyecto. De esta forma, la nueva ley promulgada por el Ejecutivo no establece sanciones para quienes rebasen los límites establecidos por ley. Es decir, aquellos candidatos que superen el margen establecido por ley no serán objeto de ninguna sanción pecuniaria como lo establecía el proyecto aprobado por el Congreso. La justificación del Ejecutivo es que se requería una ley aprobada lo antes posible y que enviar un nuevo proyecto, complicaría su aprobación en el Congreso.

De acuerdo al planteamiento del ejecutivo, la nueva normativa intenta reducir la influencia del dinero en la actividad política, garantizar una mínima igualdad de oportunidades para competir en elecciones, y reducir el excesivo nivel de gastos en campañas. Para alcanzar aquellos objetivos, la nueva iniciativa

establece (a) topes máximos para las donaciones que pueden hacer los privados, (b) límites en el gasto electoral para las campañas electorales a nivel presidencial, senatorial, de diputados, alcaldes y concejales, (c) un cierto grado de transparencia sobre las donaciones de privados, al establecer publicidad en donaciones superiores a un determinado monto, (d) se establece un subsidio estatal para un porcentaje de las campañas de los candidatos a concejales, alcaldes, diputados y senadores, (e) se establece un sistema de rendición de cuentas, control de ingresos y gastos electorales supervisado por el Servicio Electoral, y (f) se entrega al Servicio Electoral nuevas responsabilidades en el control y fiscalización de los gastos de las campañas.

En ese contexto se aprobó un proyecto que tiene las siguientes características:

Donaciones y límites al gasto electoral

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

La nueva ley de gasto electoral plantea lo siguiente: los candidatos a diputados no podrán exceder las 1.500 UF, más el 0,03 UF por la cantidad de electores en cada distrito. En el caso de los senadores el límite será 3.000 UF, más 0,04 UF por los primeros 200 mil electores un 0,03 UF por los siguientes 200 mil y 0,02 UF por los restantes. Los postulantes a la Presidencia tendrán un límite de 0,03 UF por el total de inscritos en los padrones electorales. En la tabla N°5 se realiza un ejercicio para estimar el límite de gasto electoral para cada candidato, de acuerdo a la nueva normativa en vías de ser promulgada.

Tabla N°5
LÍMITES AL GASTO ELECTORAL POR TIPO DE ELECCIÓN
Ejemplo

Cargo	N° de votantes/lugar	Límite permitido Aproximado
Diputado	Menos de 200.000 electores Ejemplo: Independencia/Recoleta aprox. 125.000 electores	\$ 90.000.000 (USD\$ 128.000)
	Más de 200.000 electores Ejemplo: Maipu/Cerrillos aprox. 240.000 electores	\$ 150.000.000 (USD\$ 214.000)
Senador	Menos de 200.000 electores Primera región aprox. 175.000 electores	\$ 170.000.000 (USD\$243.000)
	+200.000 electores Novena región aprox. 260.000 electores	\$ 217.600.000 (USD\$311.000)
	+400.000 electores Santiago oriente aprox. 1.400.000 electores	\$ 629.000.000 (USD\$898.000)
Presidente	N° de inscritos en el país Estimación a 8.000.000	\$ 4.080.000.000 (USD\$5.828.571)

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

Transparencia

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

Todo aporte que supere el monto indicado anteriormente y que represente menos del 10% del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político tendrá carácter de “reservado”. Siempre y cuando no exceda las 600 UF por candidato o 3.000 UF para distintos candidatos o partidos políticos. La información se mantendrá en conocimiento del aportante y del Servicio Electoral.

Los aportes públicos constarán por escrito, consignándose la identidad del aportante.

Tabla N°6

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

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

Sanciones

El proyecto aprobado por el Congreso estableció sanciones de beneficio fiscal de acuerdo a la siguiente escala: el doble del exceso en la parte que no supere el 30%, el triple del exceso en la parte que supere en 30% y sea inferior al 50%, y el quintuple del exceso en que hubiese incurrido, en la parte que supere el 50%. El tribunal Constitucional cuestionó en junio del 2003 la constitucionalidad del proyecto basado en la inexistencia de un mecanismo para que los sancionados pudiesen apelar a las resoluciones del Servicio Electoral. Como se advirtió, el Ejecutivo decidió suprimir del articulado de la ley las sanciones por una transgresión a la norma.

Control

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

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

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

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

LAS DEBILIDADES DE LA REFORMA

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

Aquello es lo que sucedió con la ley de financiamiento electoral. Primero, se colocó un límite al financiamiento de campañas extremadamente alto – similar al gasto que se incurrió en el año 2000. En segundo lugar, se estableció que no todas las donaciones serían públicas, sino que existiría un margen para donaciones anónimas y reservadas. En tercer lugar, se estableció que las empresas podrían actuar como donantes. En cuarto lugar, se estableció que no se sancionaría a los que vulneran la ley. Revisemos brevemente los efectos de esta nueva ley.

Transparencia

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

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

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

Límites

La fijación de los límites a las campañas consideraron el promedio de gasto de las últimas elecciones. ¿Qué llevó a los parlamentarios a fijar aquel criterio y no otro? Si tanto sectores de oposición como de la Concertación consideraron excesivos los montos de las campañas del 2001, ¿Por qué entonces se definió el límite en relación a lo gastado en la última elección?

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

Sanciones

Pese a que el Congreso aprobó sanciones para los infractores, el Ejecutivo decidió eliminar las sanciones establecidas al ver que no existía un mecanismo para resolver conflictos entre las partes. Es decir, el proyecto promulgado en

el diario oficial el 5 de agosto pasado no establece sanciones para los que exceden en sus gastos electorales, con lo que simplemente se eliminan mecanismos para garantizar que los candidatos no infrinjan la ley. El párrafo 5, artículo 28 de la nueva ley sólo establece mecanismos para sancionar aquellos funcionarios públicos que infrinjan la ley.

Sistema de Control

Tal como lo señala la ley, lo que se ha establecido es un sistema de control administrativo y de contabilidad, más que uno de fiscalización. En primer lugar, es difícil imaginar que el Servicio Electoral con su actual composición pueda realizar un análisis exhaustivo de las cuentas de todos los candidatos en sólo 90 días. En ese plazo, el Servicio Electoral a lo más podrá revisar si los balances presentados por los Administradores Electorales cuadran en relación a los recibos presentados.

En segundo lugar, la ley no especifica mecanismos de fiscalización concretos para el Servicio Electoral para efectivizar el control de las cuentas. Por ejemplo, bajo el marco normativo aprobado, el Servicio Electoral no tendrá la capacidad institucional para fiscalizar si los partidos están o no recibiendo donaciones desde el extranjero. Asimismo, el Servicio Electoral debiera también velar por los gastos de los partidos antes de una elección. Lo anterior requeriría modificar la actual estructura del Servicio Electoral, profesionalizando las tareas de fiscalización, tal como ha ocurrido en países como México y Argentina.

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

Aporte de empresas

El espíritu de la ley acepta las donaciones de privados bajo el entendido que las personas tienen el derecho de utilizar sus recursos como lo estimen conveniente. En el proyecto efectivamente se intenta establecer un equilibrio entre los principios de libertad, transparencia e igualdad. Primero, se establece que las personas y empresas con fines de lucro pueden realizar donaciones a las campañas. Un porcentaje de aquellas donaciones son anónimas y/o reservadas para garantizar la libertad. Segundo, se establece que a partir de un monto determinado, las donaciones serán de público conocimiento, para garantizar el principio de transparencia. Tercero, se indica que el Estado otorgará subsidios con el propósito de garantizar al menos parcialmente el principio de

igualdad de oportunidades. Cuarto, se establece que las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones establecidos por la ley 16.271.

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

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

CONCLUSIÓN: DESAPROVECHANDO UNA OPORTUNIDAD POLÍTICA

En una sociedad son escasas las oportunidades de transformación de las instituciones y del balance de poder. Las instituciones tienden a resistir el cambio y cuando se presentan ventanas de oportunidades para el cambio, ellos son momentos pasajeros. En el 2003 se presentó una oportunidad única para iniciar una transformación importante al sistema de partidos políticos vía el financiamiento electoral. Sin embargo, el resultado fue más bien protector del status quo: se estableció una ley de financiamiento electoral con límites altísimos, sin sanciones, con bajo poder de control y con poca transparencia. Incluso, se podría argumentar que esta nueva ley beneficiará y contribuirá más aún a mantener el status quo, lo último definido como una relación poco transparente entre dinero y política.

La oportunidad fue desaprovechada porque el Congreso había aprobado una ley donde se aceptaba el establecimiento de sanciones. Bajo esas circunstancias y dado que el Tribunal Constitucional vetó la ley, el ejecutivo tenía la opción de enviar un nuevo proyecto al Congreso estableciendo un mecanismo para la resolución de conflictos –un tribunal electoral– o bien, promulgar la ley eliminando las sanciones del proyecto. Aparentemente, la principal razón

entregada por el Ejecutivo para optar por el segundo camino fue que era mejor tener una ley aprobada que volver a discutir el tema en el Congreso. La cuestión central aquí es que la ley promulgada no responde al objetivo original del Ejecutivo, salvo en la entrega de subsidios estatales a los partidos.

Otro de los elementos interesantes de este debate es que prácticamente pasó desapercibido por la sociedad. Hasta el momento, ningún partido político u organización de la sociedad civil ha alzado su voz para proponer una reforma. Podríamos entonces pensar en tres “constantes” de la actividad política: primero, que las crisis abren una oportunidad para iniciar reformas al status quo; segundo, que no siempre los actores políticos aprovechan aquella oportunidad política; y, tercero, que no siempre la sociedad organizada reacciona frente a una oportunidad para la acción política.

BIBLIOGRAFÍA

- Fuentes, Claudio (2003) "Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena", *Colección Ideas*, Santiago, Fundación Chile21 (Número 30, Abril 2003).
- Huneus, Carlos (1998) El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile. In *La financiación de la política en Iberoamérica*, edited by P. Del Castillo and D. Zovatto. San José: Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- Libertad y Desarrollo (2002) Límite al gasto electoral: menos competencia política. *Temas Públicos (LyD)* (584):1-4.
- Libertad y Desarrollo (2002) Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno. *Temas Públicos (LyD)* (599):1-2.
- Mann, Thomas (2000) Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. *Estudios Públicos* (78):5-26.
- Peña, Carlos (2002) El gasto electoral y los derechos constitucionales. *Puntos de Referencia (CEP)* (256).
- Peña, Carlos (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.
- Senado (2001) Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 344, ordinaria, Sesión 24, Martes 21 de agosto del 2001. Valparaíso: Congreso Nacional.
- Valdés, Salvador (2000) Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política. *Estudios Públicos* (78) 375-550
- Valdés, Salvador (2000) La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. *Puntos de Referencia (CEP)* (227):1-7.
- Valdés, Salvador (editor) (2000) Reforma del Estado. Financiamiento político. Vol. I. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- Valdés, Salvador (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):1-16.
- Valdés, Salvador (2002) Financiamiento político: la estrategia y una ley buena. *Estudios Públicos* (87):105-130.