

Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y sus modificaciones. Aportes a la transparencia en el financiamiento a la política en Chile

*Andrea Sanhueza y Antonio Chaler**

I. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar los principales aspectos de la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (Ley N° 19.884), publicada en diciembre del año 2003 e implementada por primera vez en las elecciones municipales del año 2004. Asimismo, se analizarán las principales modificaciones propuestas en el proyecto de ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral. Se procura ofrecer una visión general de los avances o retrocesos que el proyecto de ley significa en materia de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales.

Se entiende por transparencia un flujo de información oportuno, accesible, entendible y útil para la mayor parte de la ciudadanía. Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, implica garantizar el acceso a información sobre quiénes son las personas, naturales o jurídicas, que realizan aportes, ya sea en dinero, bienes o servicios a los partidos políticos y/o candidatos/as durante el período de campaña electoral¹. Garantizar y velar por el mayor grado posible de transparencia en el gasto electoral es importante porque permite que la ciudadanía vote informadamente, lo cual es uno de los requisitos de una elección democrática, además de ser relevante para fines de control social. También ayuda a disminuir las posibilidades

* Andrea Sanhueza es Directora Ejecutiva de Corporación Participa. Antonio Chaler es cientista político, investigador de Corporación Participa.

1 Elaboración propia.

de corrupción en el financiamiento de la política, asociada a buscar beneficios posteriores, producto de donaciones realizadas a las campañas electorales.

II. Descripción de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral

La Ley N° 19.884, que actualmente se encuentra en vigencia, tiene como objeto regular: a) los aportes privados a las campañas electorales, los que se clasifican en aportes anónimos, aportes reservados y aportes públicos, dependiendo del monto de los aportes; b) establecer la obligación del Estado de hacer aportes a los partidos políticos y candidatos y candidatas en tiempos de campaña electoral, los que se definen en función de los resultados electorales que hubiesen alcanzado los partidos políticos durante las últimas elecciones de igual naturaleza y; c) establecer límites al gasto electoral, buscando de esta forma aportar a una mayor competencia política.

III. Financiamiento de las campañas electorales

A. Aportes privados

En relación a los aportes privados, la Ley sobre Transparencia, Control y Límites del Gasto Electoral, considera tres tipos de aportes:

- **Anónimos:** aportes en dinero que no superen los US \$800. Ningún candidato o partido puede recibir por concepto de aportes anónimos más del 20% del límite del gasto. Estos aportes permanecen en el anonimato, de tal forma que ni la ciudadanía ni los órganos electorales pueden conocer el origen y el monto de dichos aportes.
- **Reservados:** Son todos aquellos aportes con respecto a los cuales hay que mantener absoluta reserva, vale decir, el Servicio Electoral conoce el origen y los montos de dichos aportes, más no pueden ser divulgados ni conocidos por ningún interesado, salvo que el donante manifieste la voluntad de hacer público

su aporte. Los aportes reservados son todos aquellos aportes superiores a US \$800, variando su límite máximo entre los US \$24.000 y los US \$120.000, dependiendo del tipo de elección. En su conjunto no pueden exceder el 10% del límite de gasto autorizado, ya sea para un candidato o candidata, o para un partido político.

- **Aportes públicos:** Corresponden a todos aquellos aportes ya sean en dinero, bienes, servicios o patrocinios, que no han sido definidos como aportes anónimos a reservados, en consecuencia son los aportes de mayor cuantía. Con respecto a éstos la ciudadanía puede conocer, 90 días después de presentadas las rendiciones de cuenta, el origen y monto de los aportes, para lo cual se debe solicitar personalmente la información requerida.

Sin duda la entrada en vigencia de la ley constituye un importante avance en la materia, no obstante no es menos cierto que la normativa no conlleva mayores aportes en materia de publicidad de las contribuciones, ya que existe un 30% de los recursos (20% aportes anónimos + 10% aportes reservados) con respecto a los cuales la ciudadanía desconoce su origen y monto, mientras que los aportes públicos sólo pueden ser conocidos transcurridos 90 días de la elección, siendo necesario solicitar personalmente dicha información.

De esta manera se presentan barreras para que la ciudadanía pueda informarse oportunamente de las fuentes de financiamiento de los candidatos, como también a la posibilidad que la ciudadanía efectúe un efectivo control social.

B. Aportes estatales a las campañas electorales

En relación a los aportes estatales a las campañas, la ley establece dos momentos para la entrega de dichos aportes, el primero de los momentos se presenta con anterioridad a las elecciones, mientras que el segundo se presenta una vez desarrollado el proceso eleccionario y después de haberse presentado y visado las rendiciones de cuentas por parte de los partidos políticos y de los candidatos y candidatas.

Los aportes previos a la elección se encuentran definidos en función de los resultados que los partidos políticos hubieran obtenido en la última elección de igual naturaleza. En el caso de los partidos políticos que no hubiesen participado en la última elección se les asigna una cantidad igual a la correspondiente al partido político que hubiere obtenido el menor número de sufragios. Finalmente, para las candidaturas independientes, se prorroga entre todas ellas un monto similar al que corresponda al partido que hubiera obtenido el menor número de votos en la última elección de igual naturaleza.

En relación a los aportes posteriores a la elección, a los partidos políticos se les otorga un monto equivalente a US \$0,6 por cada voto obtenido por el partido, menos la cantidad entregada con anterioridad a las elecciones. En el caso de los candidatos y candidatas, estos reciben US \$0,3, por cada voto obtenido, situación que cambia en las segundas vueltas de las elecciones presidenciales, donde el aporte asciende a US \$0,1 por cada voto obtenido.

El mecanismo de asignación de los recursos públicos tiene un conjunto de falencias que deben ser corregidas. La fundamentación de la existencia de financiamiento público a las campañas electorales se basa, principalmente, en el rol que el Estado debe desempeñar en promover mayores niveles de equidad en la competencia política, reduciendo la influencia del dinero sobre la misma. No obstante, el mecanismo de asignación establecido en la ley vincula los aportes a los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos, recreando así el escenario político existente y manteniendo el status quo.

C. Límites y mecanismos de control del gasto electoral

Por otra parte, la ley también establece límites al gasto electoral, los cuales son definidos en función del número de electores de cada uno de los distritos electorales, entendidos estos como el espacio geográfico al nivel del cual corresponde elegir a las autoridades. En el caso chileno estos distritos varían en función del tipo de elección, siendo distintos en el caso de las elecciones municipales, de diputados y de senadores.

La infracción del límite establecido conlleva una sanción pecuniaria para el candidato o partido político.

En relación a los mecanismos de control que considera la normativa legal, ésta sólo prevé una revisión formal de los gastos de campaña, de tal forma que, en la práctica, la posibilidad de que los candidatos excedan el límite de gasto, o bien que no declaren la totalidad de los aportes recibidos, es bastante alta.

En concreto, la ley de gasto electoral sólo considera una rendición a posteriori de los gastos de campaña, encontrándose el organismo rector de las elecciones, el Servicio Electoral, imposibilitado de fiscalizar el gasto real en campaña que realizan los partidos políticos y los candidatos y candidatas, esto porque no cuenta con las atribuciones legales ni con los recursos necesarios para hacerlo.

En consecuencia, de acuerdo a la normativa legal vigente, no existe acceso a la información sobre el total del gasto efectuado por parte de partidos políticos y candidatos y candidatas, esto producto de mecanismos de control débiles y de la ausencia de atribuciones fiscalizadoras por parte del Servicio Electoral, lo que se traduce en que la ciudadanía, nuevamente, no tiene acceso a información relevante con respecto al financiamiento y a los gastos de las candidaturas, quedando imposibilitada de efectuar un efectivo control social.

IV. Principales aspectos del proyecto de Ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral (Boletín 4724-06)

En Chile se presenta un importante desafío en materia de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, especialmente si se considera que tras las elecciones presidenciales y parlamentarias desarrolladas en Chile en el año 2005 surgieron un conjunto de acusaciones de fraude electoral, falsificación de facturas, desvío de recursos públicos para financiar campañas electorales, entre otros. Como respuesta a estas acusaciones el ejecutivo envió un

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

conjunto de iniciativas legales destinadas a perfeccionar el sistema de financiamiento de las campañas electorales y a reducir las posibilidades de intervencionismo electoral. Uno de los proyectos presentados por el Ejecutivo, y que forma parte de la Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno, es el proyecto de Ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral.

A grandes rasgos los principales elementos del proyecto de ley que ingresó a la Cámara de Diputados el día 06 de Diciembre del año 2006, tienen relación con tres grandes aspectos:

- Se modifican los límites y procedimientos para la realización de donaciones privadas a los candidatos y candidatas y partidos políticos.
- Se establecen nuevos mecanismos de control y fiscalización, destacando la creación de un registro de proveedores y de una Subdirección de Control del Gasto Electoral.
- Se aumentan las sanciones para quienes infrinjan la normativa legal, incorporando sanciones penales para los infractores.

A. Límites y procedimiento de recaudación de los aportes privados

En relación al procedimiento de recaudación, a los límites y a la publicidad de los aportes privados, el proyecto de ley establece un conjunto de indicaciones que, de acuerdo a la redacción del propio proyecto, se orientan a aportar mayores niveles de transparencia y a hacer más equitativa la competencia electoral. Para esto se reduce el límite máximo de los aportes anónimos, se elimina la facultad del donante para hacer pública su donación y se prohíbe, expresamente, que las personas jurídicas realicen aportes a las campañas electorales.

Según se observa, el proyecto de ley no significa mayores avances en cuanto transparencia en financiamiento de las campañas electorales, si bien se reduce el límite de los aportes anónimos, se mantiene la figura de “aportes reservados”, sin modificarse su límite. Esta

situación no parece tener mayor justificación práctica, más allá de evitar presiones indebidas por parte de empresas y terceros en relación a particulares, y por parte del Estado en la adjudicación de contratos. Sin embargo el mecanismo para evitar eventuales presiones indebidas dice relación con el perfeccionamiento de normativas laborales y de contratación por parte del Estado y no con el carácter público o no de las donaciones. Corresponde mencionar que por principio cualquier persona debiese poder hacer público el destino de sus recursos, en cuanto sea esa su voluntad.

B. Mecanismos de control y fiscalización

Las principales indicaciones que el proyecto de ley contiene en esta materia tienen relación con la creación de un registro de proveedores, el cual tiene por objeto registrar y acreditar antecedentes, historial de contratación con candidatos y partidos políticos, situación legal, financiera, idoneidad técnica, así como la existencia de las causales de inhabilidad. De tal forma sólo podrán prestar servicios y proveer bienes a los partidos políticos y candidatos, durante el periodo de campaña, las empresas que se encuentren inscritas en el registro. Asimismo, se crea una Subdirección de Control de Gasto Electoral, al interior del Servicio Electoral, la cual tiene por misión colaborar con el Director del Servicio en la auditoría y control de las normas sobre transparencia, control y límites de los gastos electorales.

Finalmente, se amplía el período de responsabilidad de quienes administran los gastos electorales y se establece un mecanismo electrónico para la rendición de cuentas y la entrega de antecedentes.

Probablemente es este el ámbito al cual más aporta el proyecto de ley que actualmente está siendo discutido en el Congreso. Por una parte el proyecto fortalece la institucionalidad vigente y por otra moderniza el mecanismo mediante el cual se deben rendir los gastos de campaña, en consecuencia el control y la fiscalización dejan de ser un acto meramente formal y a posteriori. No obstante aún hay ámbitos, como la realización de auditorías por parte del Servicio Electoral, en los que se debe avanzar.

C. Sanciones

Esta es otra de las áreas en las que el proyecto conlleva avances significativos. La normativa que se encuentra vigente en la actualidad sólo considera sanciones pecuniarias, vale decir multas, las que no representan un incentivo lo suficientemente fuerte para que los partidos políticos y los candidatos y candidatas respeten efectivamente la normativa legal. El proyecto de ley, junto con aumentar el monto de las multas, establece un conjunto de sanciones penales, es decir privativas de libertad, las cuales van de los 61 días a los cinco años de prisión. De esta manera se contribuye a evitar que los partidos políticos y candidatos prefieran infringir la normativa legal asumiendo el pago de las sanciones económicas.