PROYECTO DE LEY QUE APLICA INHABILIDADES DE ASUMIR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A QUIENES VULNEREN LA LEY DE GASTO ELECTORAL

I. FAIR PLAY Y FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA:

Fair play o juego limpio es un concepto ya explorado en la reflexión política. Desde Uruguay, Oscar Botinelli nos señala que: "Los sistemas políticos pueden operar de distinta manera en cuanto a la relación entre sus componentes, particularmente la existente entre el gobierno y la oposición. Un breve paneo de países con regímenes democrático-liberales permite observar desde fuertes polarizaciones hasta situaciones de alta consensualidad, regímenes de clara e inequívoca distinción de roles entre gobierno y oposición y otros donde los papeles tienden a confundirse, y algunos que aunque la función de gobierno y la de oposición sean nítidas, presentan diferencias en el grado de tolerancia o intolerancia entre unos y otros, en el grado de limpieza o brusquedad del juego"[1].

Uno de los rasgos del fair play es la paridad en el gasto electoral. Arrasar con recursos una candidatura ajena es casi como abusar de una posición monopólica, barrer con el más débil, y finalmente, sólo quienes cuentan con más dinero y apoyo podrán representar al pueblo.

El financiamiento de la actividad política es una cuestión difícil de abordar entre nosotros. La tradicional parquedad de la regulación constitucional y legal de los partidos políticos había puesto en un área más bien nebulosa la forma en que los partidos obtienen el financiamiento que les permite el desarrollo de sus actividades y, especialmente, la forma en que se financian los abultados gastos que deben soportar en los períodos de campaña electoral.

Incluso más, la norma constitucional del artículo 19 N° 15, en su única referencia al financiamiento de la política, entraña un mandato al control del gasto electoral de fuentes de origen extranjero. La única manera de configurar tal mandato es a través de un sistema de control y transparencia de todo el gasto electoral, que ya se implementó en la Ley de Gasto Electoral.

Es indudable, sin embargo, que la actividad política en Chile encuentra los recursos económicos necesarios en el mundo privado, lo que supone la existencia de complejas relaciones entre la política y el dinero que, como hemos dicho, es decisión de mi gobierno regular.

Debemos, entonces, preguntarnos cuáles son las relaciones entre el dinero y la política que es conveniente permitir y regular y cuáles, por el contrario, deben ser prohibidas y sancionadas por el ordenamiento jurídico.

La respuesta no es fácil. Como señala Jorge Claissac Schnacke:

"*La forma en que se materialice la relación entre el dinero y la política no es una cuestión intrascendente, que pueda ser entregada exclusivamente a la libertad del mercado o a la conciencia de los ciudadanos. Por el contrario, la constatación de que el financiamiento de la actividad política se ha consolidado como la principal fuente de corrupción de los sistemas políticos obliga a re-gular la injerencia del dinero en la generación del poder político, de manera de evitar el avance de figuras típicas de extorsión o soborno que degradan en forma definitiva la democracia y la legitimidad de sus instituciones. Es indispensable, en consecuencia, procurar las condiciones que permitan mantener relaciones aceptables entre la riqueza privada y el poder público, porque de ella depende la forma en que se desenvolverá la actividad política y la manera en que se resguardará la integridad del sistema político.*

La libertad política justifica, sin lugar a dudas, el derecho de los ciudadanos a contri-buir al financiamiento de aquellas opciones políticas o ideológicas que sean de su preferencia, derecho que debe ser protegido y fomentado por la institucionalidad democrática. Pero esa misma libertad impone la obligación de regular la forma en que este derecho se ejerce, de manera que no se transforme en una fuerza externa al proceso de confrontación política, que de-termine la formación de la opinión política en forma indebida.

[1] http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2001/ano01020.html

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

La historia se ha encargado de demostrar-nos la directa vinculación que existe entre el dinero y la corrupción política. Desde los primeros tiempos de la democracia, el rico ha estado en condiciones de "comprar" la conciencia del pobre, antes en forma directa y desvergonzada, o en forma más o menos sutil en la actualidad. Porque, en definitiva, aquellas formas de cohecho consistentes en el pago de cierta cantidad de dinero una vez emitido el sufragio, han sido reemplazadas por otras en que lo que se paga aparece disfrazado de asistencialidad, tal como ocurre con el pago de cuentas de ser-vicios básicos o el regalo de especies de la más variada índole, entre otras.

Entonces, resulta claro que, mientras mayores sean los recursos disponibles, más altas son las posibilidades de un candidato de obtener el favor del electorado, muchas veces independientemente de la adscripción ideológica de los ciudadanos y ciertamente del propio candidato. Por lo mismo, mientras mayor sea el gasto electoral total, mayores serán las posibilidades de exponer a la corrupción al sistema político en su conjunto.

El sistema político se resiente gravemente si el sufragio no puede expresarse en forma libre. Pero de mayor gravedad todavía es la relación indebida que se presenta entre el poseedor de la riqueza y los representantes políticos surgidos del sufragio popular. Ningún sistema político democrático podrá mantenerse en el tiempo si carece de legitimidad al fundarse en perversas relaciones de soborno o extorsión, pues ninguna contribución es completamente gratuita. Por el contrario, incluso aquellas más desinteresadas donaciones persiguen la obtención de alguna ventaja personal, al menos moral.

Por ello, es dable sostener que mientras más cuantiosa sea la contribución, mayor será el beneficio que el "inversionista" aspire a obtener y, por lo tanto, más urgente establecer precisas regulaciones"[2].

II. EL GASTO ELECTORAL EN EL MUNDO.

Creemos que el lector de este proyecto de ley comprenderá fácilmente las dificultades para medir el gasto electoral en Chile, ligado principalmente a razones de falta de transparencia.

No obstante, proyecciones conservadoras han estimado que el gasto total de las campañas parlamentarias de 1993 alcanzó a unos $15.700 millones de pesos (unos 37,5 millones de dólares de la época). Otras proyecciones han estimado un gasto total para todas las elecciones parlamentarias de 1997 en unos $ 39.000 millones (aproximadamente 84 millones de dólares)[3].

Sin duda alguna, las cifras señaladas son demostrativas de un exagerado nivel de gasto electoral, proporcionalmente mayor al que se registra en Estados Unidos o Japón, dos países que presentan los más altos niveles de gastos del mundo.

Se ha calculado que el total de gasto de todas las campañas que se verificaron en los Estados Unidos, desde 1952, ha sido progresiva-mente mayor. En 1952 alcanzó a la suma de US$ 250 millones; para 1976, dicha cifra se elevó moderadamente, alcanzando en esos 24 años unos US$ 600 millones. De ahí en adelante, el aumento del gasto ha sido exorbitante, alcanzando la suma de US$ 1200 millones en 1980 –el doble de la elección anterior-, US$ 2700 millones en 1988 y US$ 3100 millones en 1992. Diversas estimaciones han situado el total de gastos de la campaña de 2000 en una cifra cercana a los US$ 3500 millones[4].

Japón ha seguido un derrotero similar. Distintas proyecciones han situado el gasto promedio de las últimas elecciones parlamentarias, tanto de la Dieta como del Senado, en al-rededor de US$ 3000 millones, cada una.

En Gran Bretaña, país que puede estimarse de un moderado nivel de gastos de campaña, se ha estimado que los partidos mayoritarios, con-servadores y laboristas, desembolsaron unos US$ 57,3 millones en la campaña del año 1997. Estimaciones mayores han situado el gasto total en unos US$ 90,3 millones[5].

---

[2] http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=22

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334

Las conclusiones de estos datos son inquietantes "*Los datos anteriores están mostrando una realidad indesmentible. Aun considerando las proyecciones más conservadoras, el nivel de gasto de nuestras elecciones parlamentarias representa un porcentaje mayor de nuestra economía que el gasto de los Estados Unidos (56,5% más sobre el Producto Interno Bruto), y cercano al de Japón, que nos parece muy excesivo. En relación con el gasto de Gran Bretaña, nuestro gasto electoral aparece 9 veces superior, lo que lo hace a todas luces exagerado. Teniendo como base las proyecciones menos conservadoras, el resultado sería todavía peor. En ese caso, nuestro nivel de gasto resultaría más de tres veces superior al de Estados Unidos y más que duplicaría al japonés. Frente al gasto en Gran Bretaña, el nuestro resultaría casi 18 veces superior*"[6].

Todos estos antecedentes demuestran categóricamente que la necesidad de establecer una regulación para el financiamiento de las campañas políticas es una urgente necesidad.

III. FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LAS ELECCIONES EN CHILE

En el momento en que Andrés Allamand denunció la presión de los "poderes fácticos", escribió que el "financiamiento de la política en Chile es una caja negra, pero en el caso de la derecha, lo es más aún. Hay un grupo de personajes que en los hechos, manejan ese financiamiento. Lo hacen, me imagino, desde tiempo inmemorial"[7].

Diagnos y Radio Cooperativa, a fines de 1999, realizaron una encuesta sobre una muestra de mil 200 casos en las regiones Metropolitana, V y VIII. He aquí los resultados de este trabajo estadístico:

"*1.- El 45 % de los entrevistados estima que cuando grupos de empresarios aportan dinero para la campaña de un candidato se genera un grado alto de compromiso del futuro Presidente con esos grupos, en tanto que el 30,4 % señala que se provoca un grado de compromiso algo menor.*
2.- La suma de quienes opinan que en esta elección los recursos económicos están más concentrados que en las elecciones anteriores y de los que estiman que siguen igual de concentrados que antes (que implican una percepción de que los recursos se concentran en alguna candidatura) alcanza al 54,3 %.
3.- El 51,1 % de quienes consideran que los recursos económicos en esta campaña están igual o más concentrados que antes opina que esta concentración afecta mucho la competencia electoral democrática. A su vez, el 30,3 % señala que esta concentración de los recursos afecta en algo a la democracia. La suma de ambas respuestas que implica considerar que la democracia se ve afectada alcanza el 81,4 %.
4.- El 68,2% de los entrevistados se manifiesta en desacuerdo con que el Estado financie las campañas electorales, mientras que 25,7 % está de acuerdo con el financiamiento estatal. Este rechazo mayoritario muy probablemente se explica porque los ciudadanos perciben otras necesidades derivadas de las urgencias cotidianas como más importantes y más merecedoras de financiamiento estatal que las campañas políticas. Este resultado es muy coherente con otro que se reitera ampliamente en todas las encuestas y que revela que los problemas respecto de los cuales la ciudadanía exige preocupación preferente al Gobierno (financiamiento incluido) son pobreza, delincuencia, salud, empleo y educación, los que cambian ligeramente el orden de prioridad en que se ubican, entre una encuesta y otras"[8].

Una conclusión de este estudio es que el electorado percibe que la democracia se ve distorsionada en algún grado por la forma en que actualmente se financian las campañas, pero rechaza la solución del financiamiento estatal de las mismas.

Es por eso que se ha señalado que para que una elección sea justa, deben darse algunas condiciones mínimas en materia de financiamiento y transparencia:

---

[6] Ibid.

[7] Este capítulo tiene numerosos elementos de "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Yáñez.
http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/navarrete.pdf

[8] Ibid.

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

"*a) Limitación de gastos, estableciendo un techo según la elección de que se trate, para contener el incremento de los gastos y facilitar la concurrencia a grupos de menores recursos;*
b) es necesario transparentar las fuentes de financiación que tienen los partidos, ya que acorta la relación directa entre la dirigencia económica y la dirigencia política. A los conocidos efectos nocivos sobre la competitividad del sistema político, se deben sumar aquellos sobre la distribución de las oportunidades de los distintos ciudadanos, grupos y clases sociales para influir sobre los parlamentarios, sean estos de gobierno o de oposición;
c) Reembolso público de gastos de campaña, el Estado debería reembolsar una parte del coste de la campaña, estableciendo un parámetro por voto obtenido o por escaño conseguido y con ello se minimizaría la vinculación de partidos con intereses privados;
d) Limitación y regulación de ingresos de fuentes privadas, estableciendo un importe máximo para los donativos;
e) auditoria de cuentas, para que las cuentas de los partidos sean transparentes y públicas y ,finalmente,
e) Sanciones, que pueden ser de tipo económico o afectar sólo al reembolso de gastos"[9].

IV. COMISIONES DE ÉTICA PÚBLICA

1. Comité de Ética Pública del Presidente Eduardo Frei:

Como señala el profesor Patricio Orellana, de la Universidad de Chile: "Los gobiernos de la Concertación gozaron de un reconocido prestigio internacional por la tradición de austeridad y probidad pública. Estas calificaciones fomentaron un clima de complacencia tal que se llegó a creer que era algo asegurado permanentemente. El presidente Frei Ruiz Tagle creó una Comisión de Ética Pública integrada por grandes burócratas y miembros de la clase política que propuso una serie de medidas para fortalecer la probidad. Estas medidas se expresaron finalmente en tres realizaciones:

-la ley de probidad y transparencia
-el sistema de auditorias internas.
-la destinación de 25 millones de dólares para la modernización de la Contraloría General de la República"[10]

Esta voluntad concertacionista se volcó en una verdadera Agenda modernizadora, que tuvo el ss. contenido en lo que nos interesa[11]:

a) Acuerdo para la modernización del Estado

"*El documento presentado en enero de 2003 considera entre sus principales elementos la modernización de la gestión pública y la descentralización del gobierno interior, contiene en rigor tres agendas distintas: una de modernización del Estado, otra de transparencia y una tercera definida como de Promoción del crecimiento.*

Los temas de estas áreas tienen distintas velocidades para su despacho al Parlamento, es por este motivo que surgió la iniciativa de establecer una " agenda corta ", la cual contenía 12 proyectos que fueron aprobados casi en su totalidad antes del 21 de mayo de 2003 y la denominada "agenda larga" que son las 37 disposiciones restantes que falta por ingresar, revisar y despachar desde el Congreso"[12].

b) Agenda de Transparencia

- Financiamiento de la Política

---

[9] Ibid.
[10] La Contraloría ¿Baluarte de la probidad?. Patricio Orellana Vargas. http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?cat=3&art=38
[11] http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2205.html
[12] Ibid.

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

24. Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos
25. Regulación de publicidad y difusión de programas y servicios público
26. Regulación del lobby

- Labor parlamentaria

27. Perfeccionamiento del fuero parlamentario
28. Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos públicos
29. Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria

- Institucionalidad y Probidad

30. Modernización de la Contraloría General de la República
31. Perfeccionamiento de la fiscalización Municipal
32. Fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del estado
33. Fortalecimiento de la ética funcionaria
34. Declaración de patrimonio
35. Participación Ciudadana

2. Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento de la transparencia y la probidad pública, creada por el ex Presidente Ricardo Lagos.

Se creó una comisión conformada por profesionales que se han destacado en el ámbito público y privado como personas dedicadas y conocedoras en los grandes temas de la ética pública y del combate a la corrupción.

El ex presidente señaló en su discurso: "*Como Presidente es mi deber asumir mi responsabilidad ante esta crisis y lo he hecho basando mi conducta en dos criterios fundamentales. Primero, el respeto irrestricto de nuestra institucionalidad y, específicamente, a la labor de los tribunales de justicia. Estoy cierto que la Justicia chilena asume sus tareas en forma responsable, imparcial y acuciosa. Quiero reiterar aquí que mi Gobierno siempre ha respetado y respetará las decisiones de los Tribunales de Justicia*.

En diciembre de 2003, el capítulo chileno de transparencia internacional entregó una completa propuesta de acción para aumentar la transparencia y probidad en la acción de los poderes públicos y para combatir con más energía y eficiencia cualquier foco de corrupción. La tarea de la Comisión tomó como base los proyectos de ley de la época que se tramitaban en el Congreso:

En primer lugar, el proyecto para regularizar la situación de remuneraciones de altos funcionarios públicos de confianza, transparentando sus ingresos y haciéndolos totalmente tributables. Quiero aclarar que este proyecto no significa un aumento de ingresos para nadie, sino sólo un acto de transparencia ante el país de lo que hoy perciben[13].

En ese mismo proyecto, se legisló también sobre gastos reservados, siguiendo precisamente las recomendaciones de la Comisión de Ética Pública del año 94. Se redujeron aún más los gastos reservados, limitando aún más sus usos y estableciendo formas más desagregadas de rendición de cuentas. Yo quisiera señalar, con toda responsabilidad, que ningún país democrático, ninguna democracia, puede eliminar por completo estos gastos, muchas veces necesarios por razones de seguridad, por razones de orden público o por razones de representación nacional. Los hemos reducido sustancialmente en los últimos 12 años y este proyecto es un paso más en esa misma dirección.

El segundo proyecto, ya aprobado en la Cámara, era relativo a los colaboradores del Estado. Es decir, todas aquellas instituciones que reciben fondos públicos para prestaciones a terceros, sean en forma de subvenciones, proyectos específicos, franquicias tributarias u otras.

[13] Ibid.

En tercer lugar, el proyecto sobre declaración de patrimonio de los funcionarios públicos.

El cuarto proyecto, que es mencionado en la propuesta que hizo transparencia internacional, está relacionado con la ley de compras y contrataciones públicas.

Por último, está el proyecto sobre límite y transparencia del gasto electoral" [14].

V. LEY DE GASTO ELECTORAL ACTUAL[15]

1.1. Concepto

Se entiende por gasto electoral todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de equipos, oficinas y servicios, con ocasión y a propósito de actos electorales. Sólo se consideran como tales los indicados en las letras a) a i) del artículo 2º.

1.2. Registro de los ingresos y gastos electorales

Tanto los Administradores Electorales de los candidatos, como los Administradores Generales Electorales de los partidos políticos, deberán llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales, para cada uno de ellos. Después de la elección, se procederá a la presentación de una cuenta general de ingresos y gastos, que precisará el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de cada uno de los gastos.

1.3. Período para determinación de los gastos electorales

Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por período de campaña electoral el comprendido entre el día lunes 12 de septiembre y el día domingo 11 de diciembre de 2005, ambas fechas inclusive (Art. 3º). Sólo en este período, es posible realizar aportes a los diversos candidatos y partidos políticos, y que estos últimos efectúen gastos con ellos. Sin embargo, se destaca que el período de propaganda electoral por medio de prensa, radioemisoras, volantes, elementos móviles y avisos luminosos o proyectados, se encuentra comprendido entre el viernes 11 de noviembre y el jueves 08 de diciembre de 2005, ambas fechas inclusive (Arts. 30° y 32° Ley 18.700).

1.4. Límite al gasto electoral de candidatos

La determinación del Límite de gasto electoral permitido por candidato, tipo de elección y territorio electoral, fue realizada por el Director del Servicio Electoral según el valor de la unidad de fomento correspondiente al día 19 de julio de 2005 en base a la cantidad de inscritos en los registros electorales en la respectiva circunscripción senatorial o distrito electoral, a través de Resolución N° 8928 del 19 de julio de 2005, la que se publicó en el Diario Oficial el 22 de julio de 2005 (Art. 4º, inciso final).

2. FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS.

Existen dos formas de financiamiento:

- Financiamiento Privado, y Financiamiento Fiscal.

2.1. Financiamiento Privado.

Es toda contribución en dinero o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales (Art. 8°).

2.1.1. Aportes o Donación

---

[14] Creación de la Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento de la transparencia y la probidad pública. https://www.chilecompra.cl/portal/files/centro_informacion/documentos_de_referencia/discurso_r_lagos.pdf

[15] Este capítulo tiene contenidos textuales del Manual de Gasto electoral del Servel para el año 2007: http://www.servel.cl/servel/Controls/Neochannels/Neo_CH324/Deploy/Manual-GE-2008.pdf

Toda persona, natural o jurídica, puede hacer aportes o efectuar donaciones en dinero o estimables en dinero, a un candidato o partido político, que se destinen al financiamiento de gastos electorales, con excepción de:

Tipo de Donante Comentario
a) Personas naturales o jurídicas extranjeras: Con excepción de los extranjeros habilitados legalmente para ejercer el derecho a sufragio en Chile. (Art. 24°)
b) Órganos de la Administración del Estado; de las empresas del Estado; ni de aquellas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación
c) Personas Jurídicas que reciben subvenciones o aportes del Estado: Siempre que dichas subvenciones representen más del 15% de los ingresos en cualquiera de los 2 últimos años calendarios. (Art. 25°)
d) Empresas que contraten con el Estado o sus órganos la provisión de bienes, prestación de: si los montos de los contratos respectivos ascienden a un monto superior al 40% de la facturación anual en el respectivo servicios o realización de obras año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes. (Art. 25°).
e) Personas Jurídicas que durante la campaña se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas de algún órgano de la administración: Siempre que el monto de la licitación represente un porcentaje superior al 40% de la facturación anual en cualquiera de los dos últimos años calendarios. (Art. 25°)
f) Las personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro: Con excepción de los partidos políticos.

Además, se presume que el pago de los gastos electorales efectuados directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye un aporte a la campaña electoral, sujeta a las restricciones indicadas anteriormente.

Los aportes que efectúen personas jurídicas con fines de lucro, requerirán la decisión expresa de quienes tengan la facultad de administración de la Sociedad. Además, si la administración de la Sociedad resuelve efectuar un aporte bajo la modalidad de reservado, le estará prohibido a los administradores o representantes, divulgar la identidad del partido o candidato donatario. (Art.10°)

En el período de campaña electoral, todas las donaciones se encuentran liberadas del trámite de Insinuación y exentas del pago del impuesto a las donaciones. Los aportes que perciban los candidatos en virtud de esta ley, no constituyen renta para todos los efectos legales. (Art. 11°)

Por cada donación pública percibida, los partidos políticos y candidatos, deberán emitir al donante un recibo, que acredite en forma detallada el aporte. En el caso que el donante desee acogerse al Beneficio Tributario contemplado en el Art. 8° de la Ley 19.885, el donatario (quien recibe la donación), deberá utilizar el “Certificado de Aporte Fuente Privada de Carácter Público” (Formulario 083) según las instrucciones de la Resolución N° 1972 del 10 de diciembre de 2003 del Servicio Electoral (Ver Anexo VI Modelo de Certificado de Donación).

Para el caso de las donaciones de carácter reservado, el Servicio Electoral entregará al donante un certificado de la donación, que acredite el monto y nombre del donante, por cada vez que efectúe una donación de este tipo. Si la suma de los aportes efectuados por el donante al candidato o partido o conjunto de candidatos de un mismo partido, sobrepasa los límites que establece la ley, estas donaciones serán de carácter público.

2.1.2.- Aportes propios.

Los candidatos podrán destinar al financiamiento de sus gastos electorales su propio patrimonio (sueldos, asignaciones u honorarios entre otros), sin sobrepasar lo establecido como límite de gasto electoral indicado en los artículos 4º y 9° inciso tercero, y serán considerados como aporte público.

2.1.3.- Transparencia del financiamiento y sus restricciones. Los aportes privados de campaña electoral pueden tener el carácter de anónimos, reservados o públicos.

a) Aportes Anónimos

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

En todo caso, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir, por concepto de aportes anónimos, más del veinte por ciento del límite de gastos electorales definido en esta ley (art. 17°).

Los aportes pueden registrarse por el monto total, siempre y cuando se indique claramente el N° de aportes a los que corresponde, teniendo presente que no pueden superar las 20UF cada uno de ellos; o si se prefiere, se pueden registrar uno a uno.

b) Aportes Reservados

Son aportes privados respecto de los cuales debe mantenerse absoluta reserva de la identidad del donante, como de las circunstancias que puedan identificar la donación con el donatario. Sin embargo, cualquier aportante tendrá el derecho de solicitar que se consigne su identidad y el monto de su contribución (inciso final art. 18°).

Su monto:
- Debe superar las 20 UF;
- El total de Aportes Reservados por donante, debe representar menos del 10% del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político, y
- El total de Aportes Reservados por donante, para candidatos a Senadores y Diputados no debe exceder de 800 UF, para candidatos a Presidente no debe exceder de 1500 UF y 3.000 UF para un partido o conjunto de sus candidatos (Art. 18°), por cada elección respectivamente (Presidente de la República, Senadores y Diputados).
- El donante deberá depositar exclusivamente en la cuenta corriente que mantendrá para tal efecto el Servicio Electoral en el BancoEstado, mediante comprobante de depósito que indicará el monto, la fecha, y el nombre completo y RUN o RUT del donante. El depósito podrá realizarse desde la inscripción definitiva de las candidaturas en el Registro Especial y hasta el 06 de diciembre de 2005.

Una vez que los fondos hayan quedado acreditados (sin retención bancaria) en la referida cuenta corriente, el donante deberá acudir a alguna de las oficinas del Servicio Electoral, ya sea en su Nivel Central o Direcciones Regionales, para destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecido en la ley y hasta el monto de su donación, a través de un sistema electrónico que mantendrá este Servicio y que asegura la reserva de la identidad del donante. El donante no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros. Debe tenerse presente que sólo podrán efectuarse distribuciones de aportes reservados hasta el día 09 de diciembre de 2005.

Al momento de efectuar la distribución, el donante se deberá identificar con su Cédula de Identidad, sin embargo, en caso de estar imposibilitado de concurrir personalmente, podrá delegar la distribución a otra persona, a través de un Mandato Especial autorizado ante notario.

La destinación de los aportes hechos por personas jurídicas sólo podrá hacerse por Mandato Especial.

El Servicio Electoral transferirá electrónicamente los aportes a la cuenta especialmente designada al efecto por el respectivo Administrador Electoral o Administrador General Electoral. La transferencia se efectuará de la siguiente forma:

- Se transferirá electrónicamente el primer día hábil de cada semana la suma de los aportes que hayan sido destinados la semana anterior. Una fracción aleatoria de dicha suma, que no será superior al 30% de lo destinado, no será transferida de inmediato, con el objeto de ser transferida a partir del primer día hábil de la semana siguiente.

Es importante que la cuenta bancaria que se designe para los depósitos de los aportes reservados que efectúe el Servicio Electoral a favor del candidato o partido, corresponda al candidato que tenga el carácter de titular de la misma (art. 19° inciso final). Las cuentas

bancarias bipersonales,podrán ser consignadas sólo sí el titular de la misma es el propio candidato.

El registro de estos aportes reservados en la planilla de ingresos puede ser consolidado, ya que el Servicio Electoral cuenta con toda la información necesaria para verificar dichos montos.

c) Aportes Públicos

Son aportes públicos, todos los que se efectúen en dinero que no tengan el carácter de anónimos o reservados de conformidad con las normas que establecen los artículos 17° y 18°, así como las donaciones de bienes y servicios, que deberán ser estimados en dinero. Los aportes que deban ser públicos constarán por escrito, indicándose la identidad del aportante. Se entenderá que hay constancia escrita cuando el aporte aparezca consignado en una boleta, factura, comprobante de depósito en cuenta bancaria, recibo de dinero o cualquier otro documento de similar naturaleza.

Los aportes públicos deberán acreditarse, adjuntando el respaldo a la cuenta de ingresos del Partido Político o Candidato. En el caso de querer acogerse a los beneficios tributarios por este tipo de aporte, la ley 19.885 señala que los Partidos Políticos como los Candidatos, otorgarán a requerimiento del donante, un certificado de donaciones de carácter público, de acuerdo a los modelos establecidos por el Servicio Electoral en la Resolución O N° 1972 publicada en D.O. de 17 de diciembre de 2003

Respecto de los certificados, los Partidos Políticos deberán informar detalladamente el destino de cada uno de los certificados de Aporte Privado de carácter público timbrados, adjuntando las copias del Servicio Electoral de los mismos.

Para los efectos de determinar si las donaciones hechas a los candidatos o a los partidos políticos o al conjunto de los candidatos de un partido deban ser públicas, deberán sumarse todas las donaciones hechas por el mismo donante al mismo candidato o partido o al conjunto de candidatos de un mismo partido, en una misma elección. La publicidad de los aportes públicos se ajustará a lo normado en el artículo 20° de la ley.

2.1.4. Rechazo de aportes por parte de candidatos o partidos políticos.

Los candidatos y partidos podrán rechazar cualquier aporte de campaña electoral. (Art. 9°, inciso cuarto). Sin embargo, en el caso que un aporte reservado sea rechazado, se deberá comunicar por escrito en forma inmediata al Director del Servicio Electoral, con el objeto de que éste proceda a su devolución previa recepción del monto del mismo a través de cheque nominativo a nombre del Servicio Electoral, y dejar las constancias al respecto.

2.1.5. Devolución de excedentes de aportes.

Los aportes que reciban los candidatos de partidos que excedan los gastos en que hubieren incurrido, deben ser devueltos a los donantes si éstos pudieren ser identificables, dentro de los diez días siguientes contados desde la fecha de la elección correspondiente. En caso contrario, deberán ser entregados por los Administradores Electorales a los Administradores Generales Electorales, en la misma oportunidad antes indicada, y se considerarán hechos a los partidos respectivos en cuanto no superen el monto de los gastos que estos hubieren efectuado. Si aún quedare excedente, éste quedará a favor del Fisco, para lo cual deberá ser entregado por los Administradores Generales Electorales al Servicio Electoral, con la presentación de sus cuentas. Si a las candidaturas independientes y a los candidatos independientes incluidos en un pacto, se les produjeren excedentes, sus administradores electorales deberán igualmente entregarlos al Servicio Electoral a favor del Fisco. (Art. 12°).

La cuenta general de ingresos y gastos, en estos casos, deberá contener un ítem de devolución de excedentes de aportes.

2.1.6.- Sanciones al no cumplimiento de las normas de financiamiento de las campañas (Art. 27° A):

Las infracciones al financiamiento privado cometidas tanto por particulares o entidades aportantes como por candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal, de acuerdo a la siguiente escala:

Multa Tabla de Exceso

- Doble del exceso Parte que no supere el 30%.
- Triple del exceso Parte que supere el 30% y sea inferior al 50%.
- Quíntuple del exceso Parte que supere el 50%.

2.2. Financiamiento Fiscal.

El Estado financiará y reembolsará los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos políticos, durante la campaña electoral.

2.1.1. Antes de la elección (Anticipo).

Los partidos que presenten candidatos a la elección de Senadores y Diputados, y las candidaturas independientes, tendrán derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero que se denominará “Anticipo de Financiamiento Fiscal a Partidos Políticos y Candidaturas Independientes”, de acuerdo a las siguientes normas (Art. 14°):

a) Partidos que participaron en elección anterior de igual naturaleza Para la elección de Senadores 2005, se entenderá como elección anterior de igual naturaleza a la elección de Senadores 1997.

b) Partidos que no participaron en elección anterior.

El anticipo de financiamiento estatal será igual al que corresponda al Partido Político que hubo obtenido en la última elección de igual naturaleza, el menor número de sufragios en las mismas circunscripciones senatoriales o distritos electorales, según corresponda.

c) Candidaturas Independientes

Se prorrateará entre todas las candidaturas independientes de cada circunscripción senatorial o distrito electoral, un monto similar al que corresponda al partido que hubiere obtenido en la elección anterior de igual naturaleza, el menor número de votos en la circunscripción senatorial o distrito electoral.

d) Pago directamente por el Fisco

Las cantidades a que se refiere el anticipo de financiamiento estatal serán pagadas directamente por el Fisco hasta el monto máximo que le corresponda a cada partido o candidatura independiente fuera de pacto, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción de las candidaturas en los registros a que se refieren los artículos 19° de la Ley N°18.700, y 115° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.704.

Los Administradores Generales Electorales y Administradores Electorales de Candidaturas Independientes deberán rendir cuenta documentada de las sumas recibidas como anticipo.

2.2.2.- Después de la elección (Reembolso).

Finalizado el proceso electoral, y rendidas y aprobadas las cuentas, el Fisco reembolsará a los candidatos, a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto y a los partidos políticos, los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña.

a) Diferencia de financiamiento fiscal a partidos políticos.

El Servicio Electoral deberá determinar si la suma recibida por los partidos políticos, en forma de anticipo de financiamiento fiscal excedió de la cantidad que resulte de multiplicar por 0,015 UF el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Si la suma hubiere sido inferior a la que en definitiva le correspondiere, el partido tendrá derecho a que se le pague la diferencia que resulte a su favor, hasta alcanzar los referidos quince milésimos de unidad de fomento por cada voto efectivamente obtenido. Dichas sumas serán pagadas directamente a los partidos políticos.

b) Reembolso de los gastos electorales a los candidatos.

El Servicio Electoral autorizará la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos por una suma que no podrá exceder del equivalente en pesos a $525,8262 multiplicado por el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Tratándose de candidaturas a Presidente de la República, el Fisco financiará, en los términos

del artículo 15, los gastos de campaña electoral en que incurran los candidatos y los partidos políticos que presenten candidatos (inciso 1° art. 13 bis). La autorización se otorgará sólo una vez conocido el escrutinio oficial emanado del Tribunal Calificador de Elecciones y siempre que la cuenta de ingresos y gastos electorales se encuentre aprobada por resolución del Director del Servicio Electoral. (Art. 15°, inciso segundo, y Arts. 109° y 109° bis de la Ley Nº 18.700).

Dentro de los veinte días siguientes a la resolución del Director del Servicio Electoral que tiene por aprobada la cuenta de ingresos y gastos que presente el Administrador Electoral o el candidato, en su caso, el Servicio Electoral autorizará la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos por una suma que no podrá exceder del equivalente, en pesos, a tres centésimos de unidad de fomento, multiplicado por el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección.

Esta devoución se hará directamente a los candidatos o partidos políticos, mediante el reembolso de los gastos que no hayan sido financiados por otro tipo de aportes, una vez aprobada la cuenta, lo que deberá ser acreditado mediante la presentación de facturas o boletas pendientes de pago, y que claramente se hayan solicitado en las planillas de ingresos e indicado en las planillas de gastos en la columna 16 con letras “PP” ó “C”, según a quien corresponda cancelar (PP=Partido Político; C=Candidato).

Si los gastos rendidos que cumplen con las normas anteriormente descritas, fueren inferiores al reembolso calculado por el Servicio Electoral, la devolución de gastos se ajustará a lo efectivamente gastado.

Por el contrario, si el total de gastos rendidos fueren superiores a la suma que le corresponda por concepto de reembolso, sea que financien total o parcialmente dicho gasto, el Servicio Electoral procederá a autorizar la devolución hasta el monto que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inicio de este punto ($525,8262 por voto obtenido).

Por otra parte, si quedare un remanente de devolución que el candidato no pudiere percibir por cualquier causa, dichos remanentes pasarán al partido que hubiere declarado la candidatura, hasta la suma que corresponda a los gastos en que el partido hubiere incurrido efectivamente, y siempre que la cuenta general respectiva del partido se encuentre aprobada (Art. 15° bis). En el caso de las candidaturas independientes, la regla anterior no se aplica.

3. Presentación y control de las cuentas electorales.

3.1. De la presentación y su plazo

Dentro de los 30 días siguientes a las elecciones presidencial y parlamentarias, es decir desde el lunes 12 de diciembre de 2005 y hasta el viernes 20 de enero de 2006, el Administrador General Electoral de cada partido político que hubiere participado en la respectiva elección, deberá presentar al Director del Servicio Electoral las cuentas generales de los ingresos y gastos electorales de las candidaturas a Presidente, Senador y Diputado presentadas por el respectivo partido político. Asimismo, deberá acompañar la cuenta general de los ingresos y gastos electorales de la totalidad de los candidatos inscritos en representación del partido político correspondiente, según las cuentas que les hubieren remitido los respectivos Administradores Electorales (Art. 41°). Corresponderá, en consecuencia, a los Administradores Generales Electorales requerir de estos Administradores Electorales el envío oportuno de sus cuentas, teniendo como plazo los 10 días siguientes a la elección; es decir, hasta el 23 de diciembre de 2005.

En el mismo plazo indicado, los Administradores Electorales de los candidatos independientes presentarán sus cuentas al Director del Servicio Electoral, pudiendo efectuarlas en la Dirección Regional del Servicio Electoral que tengan jurisdicción en la circunscripción senatorial o distrito electoral, los que a su vez las remitirán a la Dirección Nacional del Servicio Electoral para su revisión y posterior resolución (Art. 41°, inciso cuarto).

La presentación de cuentas referidas, podrá realizarse en forma física o vía Internet, para lo cual el Servicio Electoral oportunamente establecerá el sistema a aplicar. De utilizar la vía Internet, deberán presentar los respaldos respectivos de igual manera como se presenta la cuenta en forma física, es decir, a través de la Dirección Nacional o en sus Direcciones

Regionales dentro de los plazos establecidos; es decir, entre el 12 de diciembre de 2005 y el 20 de enero de 2006.

Todo candidato, a través de su Administrador Electoral, estará obligado a presentar una cuenta general de ingresos y gastos de campaña electoral, aun cuando no haya tenido ingresos o incurrido en gastos, dando relación de ello (art. 38°). Si por algún motivo o causa de fuerza mayor, el candidato no tuvo ingresos y no incurrió en gastos electorales, el Administrador Electoral deberá adjuntar a las planillas de rendición de cuentas, un documento que explique los motivos de dicha situación especial, que deberá estar firmado por el candidato y su administrador electoral. Por otra parte, el Administrador Electoral, deberá informar al Servicio Electoral o al Administrador General Electoral, en su caso, el hecho de no contar con antecedentes suficientes por parte del candidato, para presentar la rendición de la cuenta de ingresos y gastos electorales.

Dicha información deberá concretarse mediante la presentación de una declaración que debe ser entregada en el mismo plazo contemplado para la presentación de las cuentas o su remisión, según corresponda (letra e) art. 31°).

La no presentación de cuentas electorales, constituye una infracción a las normas descritas susceptible de aplicación de multa.

3.2.- De la documentación que se debe presentar.

Tanto los Administradores Generales Electorales como los Administradores Electorales, en su caso, deberán presentar la cuenta general de ingresos y gastos electorales respectiva que contendrá:

a) Presentación en forma física:

- Planillas originales de ingresos y gastos electorales, firmadas por el Candidato y su Administrador Electoral.
- Original de los respaldos que justifiquen los ingresos y gastos, debiendo ser documentos fidedignos y que cumplan las normas tributarias vigentes. Los documentos se deben entregar en sobre o cajas selladas. El Servicio Electoral informará a través del sitio web, que documentación específica debe ser acompañada (no será requerida la totalidad de esta).

b) Presentación vía Internet:

- Original de los respaldos que justifiquen la totalidad de los ingresos y gastos, debiendo ser documentos fidedignos y que cumplan las normas tributarias vigentes. Los documentos se deben entregar en sobre o cajas selladas. Estas modalidades de presentación de cuentas son excluyentes entre sí, es decir, se debe optar por una de las dos. En caso de presentar las cuentas por ambas vías, sólo será revisada la que se recepcione primero.

3.3. De las Planillas:

La información de las cuentas debe presentarse con los mismos formatos de los formularios confeccionados para tal efecto, llamados Formulario 87 y 88.

4. Notificaciones

El Servicio Electoral comunicará el resultado del examen de las cuentas generales de ingresos y gastos, por carta certificada dirigida al domicilio declarado en el formulario de designación y aceptación de cargo de Administrador Electoral. Si las cartas aludidas fueran devueltas por cualquier motivo, la notificación en cuestión, se practicará a través de una publicación en el Diario Oficial conforme al art. 45 de la Ley 19.880.

5. Denuncias

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

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

Si el denunciante tuviere domicilio en una Región distinta a la de la sede del despacho del Director del Servicio Electoral, la denuncia se deducirá ante el Director Regional del Servicio Electoral que corresponda, quien la remitirá a aquél dentro de quinto día de recibida. Similar procedimiento al establecido en los incisos anteriores se verificará para la denuncia de cualquier otra infracción a esta ley (art. 6°).

VI. DERECHO COMPARADO

1. El financiamiento en América Latina

El procedimiento democrático representativo a través de elecciones, se ha consolidado frente a otros medios injustos de acceder al poder. Golpes de Estado, autogolpes, y otras metodologías han sido derrotadas en el concierto latinoamericano. Ello ha ido de la mano con el resurgimiento del ciudadano como sujeto político y de la participación como objetivo de la relación entre este y el Estado.

Veamos algunos datos sobre el financiamiento electoral en América Latina, extraídos de "el financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina", de Bernardo Navarrete Yáñez de la Universidad de Chile.

Cuadro 1: Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América latina

País	Año
Argentina	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
Bolivia	1997
Brasil	1995
Colombia	1985
Costa Rica	1949
Chile	1988 (Indirecto) 2003 (Directo)
Ecuador	1978
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Honduras	1981
México	1977
Nicaragua	1974
Panamá	1997
Paraguay	1990
Perú	1966 (indirecto) 2003 (Directo)
República Dominicana	1007
Uruguay	1928
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

El cuadro es bastante claro respecto a las distintas temporalidades que han experimentado los países de América Latina. Uruguay, una de las democracias

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

Comentario N°1: "*Uruguay, una de las democracias con mayor tradición en el continente, es el país que presenta la aprobación de la ley sobre financiamiento más antigua, en 1928. Le sigue otra democracia en un país estable, como Costa Rica. Le siguen Nicaragua y México. En este país la ley se realizó en el extenso período del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La existencia de partidos satélites bajo un sistema de partido predominante, favoreció la instauración de la ley como un mecanismo para apaciguar las presiones por una apertura democrática*"[16].

[16] "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Yáñez.
http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/navarrete.pdf

Cuadro 2: Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

País	Electoral y partidario	Sólo Electoral	Sólo Partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	Si	No	No	Si
Bolivia	No	Si	No	Si
Brasil	Si	No	No	Si
Colombia	Si	No	No	Si
Costa Rica	Si*	No	No	No
Chile	No	Si	No	No
Ecuador	Si	No	No	No
El Salvador	No	Si	No	No
Guatemala	Si**	No	No	No
Honduras	No	Si	No	No
México	Si	No	No	Si**
Nicaragua	No	Si	No	No
Panamá	Si	No	No	No
Paraguay	Si	No	Si	No
Perú	No	No	No	Si
República Dominicana	Si	No	No	No
Uruguay	No	Si	No	No
Venezuela	No	No	No	No

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.
* Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización
** La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

Comentario N° 2: "*Los sistemas de financiamiento los podemos clasificar de una manera general entre sistema permisivos y restrictivos. Los primeros, a nuestro parecer, son aquellos que aprueban dos o más criterios de los que se mencionan en el cuadro. Los restrictivos, en tanto, consideran solamente un criterio de asignación. Es así como la mayoría se ubicaría en este segmento. Aparecen Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.*

En este sentido, la discusión se dirige hacia la expansión o restricción del financiamiento. El único país donde se considera el criterio "partidarios" es en Paraguay, mientras que la sección que recibe más menciones es la "electoral partidario"[17].

Cuadro Nº 3: Rubros del financiamiento público indirecto en América Latina

País	Accesos gratuito a los medios públicos o privados	Exención impuestos / exoneraciones	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Transporte
Argentina	Si	Si	No	No	No
Bolivia	Si	No	No	No	No
Brasil	Si	No	Si	Si	No
Colombia	Si	No	Si	No	Si
Costa Rica	No	No	Si	Si	No
Chile	Si	Si	Si	No	No
Ecuador	No	Si	No	No	No
El Salvador	Si	No	No	No	Si
Guatemala	Si	No	Si	No	No
Honduras	No	Si	Si	No	No
México	Si	Si	Si	Si	No
Nicaragua	No	Si	No	No	No
Panamá	Si	Si	Si	Si	No
Paraguay	Si	Si	No	No	No
Perú	Si	Si	No	No	No
República Dominicana	Si	No	No	No	No
Uruguay	Si	No	No	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

[17] Ibid.

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

Comentario N° 3: "*Respecto al financiamiento indirecto la situación es distinta. Casi la totalidad de los países, a excepción de Costa Rica, Ecuador, Honduras y Nicaragua, todos los países establecen el acceso gratuito a los medios de comunicación públicos o privados.*

Poco más de la mitad de los países, incluido Chile, promueven la exención de impuestos para los partido políticos y reciben incentivos para la divulgación y distribución de publicaciones. El 25% de los países establece el uso de edificios públicos para las actividades políticas, mientras que tan solo en dos casos se establecen beneficios en cuanto a transporte. Son los casos de Colombia y El Salvador"[18].

Cuadro Nº 4: Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas Jurídicas	Contratistas del estado	Anónimas
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si
Bolivia	Si (1)	No	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	No	No	Si
Colombia	No	No	No	No	No (2)
Costa Rica	Si (3)	No	No	No	No (4)
Chile	Si	Si	Si	Si	No (5)
Ecuador	Si	No	No	Si	Si
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No	No
Honduras	Si	No	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si	Si
Nicaragua	No (6)	No	No	Si	Si
Panamá	No	No	No	No	No(7)
Paraguay	Si	Si	Si	Si	Si (8)
Perú	Si	No	No	No	No (9)
República Dominicana	Si	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Si	No	No	Si	Si

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.
(1) Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia y capacitación.
(2) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
(3) Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.
(4) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.
(5) Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.
(6) No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser fines de capacitación y asistencia técnica.
(7) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
(8) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
(9) No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30UIT anuales.

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

Comentario N° 4: "*Ya nos habíamos referido a sistemas permisivos y restrictivos. En este sentido, las prohibiciones intentan limitar la magnitud de los beneficios del financiamiento. En el caso de Chile todas las donaciones privadas se prohíben a excepción de las anónimas, donde, sin embargo, existen límites fijados en unidades de fomento.*

Los sistemas más permisivos son El Salvador, Guatemala, Uruguay, Colombia y Panamá, mientras que los más restrictivos corresponden a Argentina, México y Paraguay. En

[18] Ibid.

principio, la presencia de alguna de estas familias de sistema no estaría asociada al nivel de gobernabilidad democrática de los países del continente"[19].

Cuadro Nº 5: Acceso a los medios de comunicación en América Latina

País	Prohibición de Propaganda en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
Argentina	No	Si	
Bolivia	No	Si	
Brasil	Si (Radio y Televisión)	Si	
Colombia	No	Si	
Costa Rica	No	No	------
Chile	Si (1)	Si	
Ecuador	No	No	
El Salvador	No	Si	
Guatemala	No	Si	
Honduras	No	No	------
México	No	Si	
Nicaragua	No	No	
Panamá	No	Si	
Paraguay	No	Si	
Perú	No	Si	
República Dominicana	No	Si	
Uruguay	No	Si	
Venezuela	No	No	

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.
(1)Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita.

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

Comentario N° 5: "*Con la excepción de Brasil y Chile, en todos los países se permite la propaganda en medios de comunicación. En el caso chileno la restricción es total salvo en procesos eleccionarios, donde los partidos pueden, efectivamente, llevar a cabo la propaganda electoral.*

La gratuidad en el acceso también es mayoritaria en los países latinoamericanos, siendo las excepciones Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela"[20].

Cuadro 6: Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina

País	Por partido	Por Candidato	Por Donante	Publicidad	Entes de Control
Argentina	Si	No	No	Si	Jueces Federales con competencia Electoral
Bolivia	Si	No	No	No (1)	Órgano Electoral
Brasil	Si	Si	No	Si	Órgano Electoral
Colombia	Si	Si	No	Si	Órgano Electoral
Costa Rica	Si	No	No	Si	Órgano Electoral/ Contraloría General
Chile	Si	Si	No	No (2)	Órgano Electoral
Ecuador	Si	No	No	Si	Órgano Electoral
El Salvador	No	No	No	No	Corte de Cuentas (3)
Guatemala	Si (4)	No	No	No	Órgano Electoral
Honduras	Si	No	No	No	Órgano Electoral
México	Si	No	No	Si	Órgano Electoral
Nicaragua	Si	No	No	No	Contraloría General/ Órgano Electoral
Panamá	Si	Si	No	Si (Aporte público	Órgano Electoral/ Contraloría General (esta última en lo referido al aporte público
Paraguay	Si	Si	No	No	Órgano Electoral
Perú	Si	No	No	No (5)	Órgano Electoral
República Dominicana	Si	No	No	No	Órgano Electoral/ Contraloría General
Uruguay	Si	No	No	No	No hay
Venezuela	Si	Si	No	No	Órgano Electoral

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.
(1) Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.
(2) En Chile, no existen normas sobre divulgación de información sobre gastos de campaña, sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines.
(3) En la práctica no ejerce ese control.
(4) Unicamente debe rendir cuentas sobre el aporte estatal.
(5) Dado que la ley es muy reciente y todavía no se ha puesto en práctica, no se sabe aún cuál será el grado de divulgación.

Fuente: "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoria y a la experiencia en América Latina". Bernardo Navarrete Y.

[19] Ibid.
[20] Ibid.

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

Comentario N° 6: "*Respecto a este tema, la tendencia parece ser nuevamente clara. El proceso de rendición de cuentas recibe una importante atención. Por partido, el 100% de los países establece esta obligación, lo que se repite en la categoría "donante".*

La situación cambia al considerar "candidato". La mayoría no considera la rendición de cuentas. Las excepciones son Brasil, Colombia, Chile, Panamá y Paraguay. Lo que se desprende de esta situación es que la rendición de cuentas apunta a la institución partidaria en su totalidad, pero considera parcialmente a los candidatos. Tampoco tiene validez en el caso de los donantes, y en la publicidad la situación presenta una mayoría de países donde la rendición de cuentas no aplica.

La preocupación por el proceso de rendición de cuentas es significativa en América Latina. La tendencia es de carácter institucional más una fiscalización hacia el actor mismo"[21].

VII. CASO CHILEDEPORTES Y FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Con este caso, lo que ha quedado en evidencia es la sospecha, infundada o no, de prácticas viciosas en el aparato del Estado que se originan en la acción de operadores partidarios en los organismos públicos.

Nadie quiere ver prosperar empresas fantasmas, la venta de facturas, las falsas rendiciones de cuentas del gasto electoral. Salta a la vista que en un país económicamente dinámico pueden crecer las oportunidades de hacer trampas.

Para frenar los malos hábitos es clave el papel de los partidos. Hay que atacar a fondo las faltas a la probidad. Ello exige cirugía mayor en todos los servicios en que las pillerías han hecho escuela. No se puede contemporizar con los abusos. En esto se juega la calidad de nuestras instituciones y la posibilidad de modernizar realmente la administración del Estado. Un asunto cardinal son las normas de fiscalización del gasto público, lo que exige transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos.

VIII. CHILE Y LA TRANSPARENCIA

Chile ocupa el lugar número 20 en el ranking del Indice de Percepción de la Corrupción 2006 que realiza Transparencia Internacional (TI), según dio a conocer este lunes el capítulo chileno del organismo. El país, explicó el director local de TI, el abogado Davor Harasic, ocupa el lugar junto a Bélgica y Estados Unidos, subiendo un puesto en la lista.

Sin embargo, esto no es por 21 mejoras en Chile, sino que por el empeoramiento de la situación en Estados Unidos. Harasic indicó que la principal crítica al país es que no existe un correcto mecanismo de fiscalización en la ley electoral para girar gastos de campaña. "Con mayor urgencia se debe resolver la ley de acceso a la información e inmediatamente, antes de las próximas elecciones, el sistema de financiamiento electoral", señaló el abogado, añadiendo que "ojalá pudiéramos llegara a una elección en que no sólo supiéramos qué piensa la persona por la que vamos a votar, sino que cuánto gastó en su campaña, de dónde sacó los fondos y dónde los invirtió"[22].

El barómetro mide los niveles de corrupción en el sector público que perciben analistas económicos o expertos académicos de nueve instituciones independientes, sobre encuestas realizadas en los dos últimos años, dentro y fuera de los respectivos países.

Asombró a todos en hecho de que Chile se ha estancado en la lucha contra la corrupción. Chile no ha aumentado su transparencia, sino que los otros han empeorado.

Sin perjuicio de ello, en el Índice del año 2007, Chile bajó dos puestos (N° 22). "*Este es uno de los peores resultados de nuestro país en 10 años de mediciones. Es el lugar más bajo obtenido en este ranking (el 2002 tuvimos nuestro mejor resultado, en el puesto 17) y uno de los niveles más deficientes en materia de transparencia, sólo superada por las mediciones de 1998 y 1999*[23]".

---

[21] Ibid.

[22] Chile está entre los 20 países con menos corrupción. http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20061106/pags/20061106112915.html

[23] Índice de Corrupción 2007: Chile Retrocede http://www.lyd.com/LYD/Controls/Neochannels/Neo_CH3800/deploy/TP-839-Indice%20de%20corrupcion

El profesor Humberto de La Calle (De La Calle, Humberto. 2001. "La perspectiva desde los partidos políticos. El caso de Latinoamérica". Informe presentado a la Primera Sesión Especial del Congreso sobre Dinero y Política. México, diciembre) elaboró “Diez Mandamientos” sobre el financiamiento político, que son especialmente ilustrativos pero no excepto de polémica:

1. Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos. Las cuentas de los partidos serán públicas.
2. La ayuda estatal será utilizada para aumentar la equidad en la competencia política.
3. Se tratará de impedir la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos. El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
4. No habrá aportes extranjeros.
5. No habrá aportes anónimos.
6. No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
7. Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
8. Las regulaciones deben propender a que sea necesario menos dinero -y no más- para la contienda política.
9. Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
10. Se castigará a los infractores[24].

Ya desde el año 2006 la Presidenta Michelle Bachelet se formó la convicción de que ya no bastaba con reformar Chiledeportes para evitar que se repitan anomalías en la asignación de recursos fiscales o modificar la ley electoral para que no se reincida en errores a la hora de rendir gastos de campaña. Por ello, la Presidenta Bachelet decidió proponer una agenda contra la corrupción, iniciativa que esbozó el jueves 9 de noviembre de ese año, cuando expresó su confianza en que conseguirá el respaldo de la Concertación y la oposición para sacar adelante las iniciativas de transparencia que enviará el Ejecutivo al Parlamento.

Es así que convocó a un grupo de expertos que analizarán medidas de transparencia. “*La Presidenta Bachelet decidió que la agenda de probidad sea analizada por una comisión transversal, la que tendrá como misión analizar los temas de “transparencia, lobby, financiamiento de la política y modernización de la gestión pública”. Con este fin, en contactos personales, invitó al ministro de Economía, Alejandro Ferreiro; la subsecretaria de Hacienda, María Olivia Recart; el jefe de la división jurídico-legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Carlos Carmona; al abogado e integrante del consejo directivo del Centro de Estudios Públicos (CEP), Enrique Barros; al investigador del CEP Salvador Valdés; al jurista José Zalaquett y al presidente de Transparencia Internacional, Davor Harasic*”[25].

IX. REFORMAS A LA LEY DE GASTO ELECTORAL

La Ley Nº 19.884, “Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”, y la Ley Nº 19.885, que “Norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”, establecen diversas disposiciones con el fin de regular y transparentar, tanto los ingresos como los gastos de campaña electoral de los candidatos y los partidos políticos. Asimismo, establecen normas respecto del financiamiento permanente de partidos políticos e institutos de formación política. Los citados cuerpos legales, han sido aplicados en las recientes elecciones municipales, con diversos grados de efectividad.

No obstante que aún se encuentran en aplicación los procedimientos y mecanismos que establecen las mencionadas leyes, se advierte la necesidad de modificar la actual normativa, con el fin de afianzar los dispositivos de financiamiento fiscal y privado, a la luz de la experiencia.

%202007%20Chile%20retrocede-28-09-2007.PDF

[24] http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=4

[25] Siete expertos forman la comisión que elaborará normas anticorrupción. La Nación. 14 de noviembre de 2006 http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061113/pags/20061113221251.html

En las elecciones municipales de Octubre del 2004 se aplicó, por primera vez en la historia nacional, las normas sobre transparencia, control y límite del gasto electoral así como el financiamiento público de las mismas, no siendo una elección simple para que ésta se implementara.

Las primeras evaluaciones de la ley revelan que ésta ha tenido aspectos positivos y negativos que resultan del todo evidentes y que obligan a una evaluación permanente. Pero enfrentados a un nuevo proceso electoral, ameritan cambiarlos desde ya.

No obstante, hay aspectos que requieren reformas urgentes, según iremos constatando punto a punto en la propuesta de este proyecto.

La experiencia comparada nos indica que las normas electorales de esta naturaleza están sometidas a permanentes reformas producto de la experiencia que arroja cada una de las elecciones periódicamente.

Tres principios son fundamentales en una democracia moderna: transparencia, responsabilidad y control democrático. En ese sentido, la regulación de la relación entre dinero y política constituye una de las tareas prioritarias para la modernización del sistema político nacional.

Uno de las fórmulas para abordar este problema es la ley de Gasto Electoral. En un primer momento, luego de pasar por el Parlamento, el Tribunal Constitucional impuso sus reservas a esta ley porque no establecía mecanismos para que los políticos que fueran imputados se defendieran, es decir, no existían tribunales o instancias legales de apelación. Para evitarse un nuevo trámite legislativo, el Ejecutivo quitó las sanciones a los candidatos que superaran el presupuesto que establecía como límite y la promulgó el 5 de agosto de 2003. Un año después, el 26 de agosto de 2004, se modificó la normativa estableciendo las multas correspondientes.

Los objetivos del Ejecutivo para sacar adelante esta nueva normativa eran transparentar el proceso, disminuyendo la influencia del dinero en la elección democrática de representantes, otorgar mayor igualdad de oportunidades entre los candidatos y reducir el gasto electoral. Para esto, la ley establece un subsidio fiscal, un sistema de donaciones y sanciones para quienes se excedan en los gastos.

Queremos abordar aquí algunos vacíos en materia de sanciones, particularmente a las relativas a las multas, que nos parecen insuficientes. Creemos que ante el embate del dinero, no cabe sino sancionar con inhabilidades de asumir cargos ante faltas graves.

Paralelamente, creemos que toda la ciudadanía debe poder denunciar estos ilícitos, por razones de transparencia, al estilo de las acciones populares.

Además nos parece inspirador el caso de Estados Unidos, donde no existe un límite de gastos, pero sí una política de mantener siempre informado al votante sobre la proveniencia de los fondos. Ello nos mueve a ***eliminar los gastos secretos y reservados de la ley chilena***, por ser poco transparentes. Los ciudadanos puedan saber quién o qué está detrás de cada partido o candidato, prohibiéndose el anonimato de las donaciones, y en segundo lugar, generar incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales. Si por una parte están los ciudadanos y por otra los partidos es obvio que falta la institucionalidad encargada de controlar los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada -por ejemplo, a través de fundaciones u otras entidades-, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia. La información requerida debe incluir muy especialmente los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo efectivamente gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre ingresos.

Por lo tanto, propongo el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Artículo 1: agrégase a la ley 19.884, sobre Transparencia, Limite y Control del Gasto Electoral, un nuevo inciso final al Artículo 5 bis: “sin perjuicio de todo lo anterior, en caso de que la suma

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl

exceda al 20%, además se sancionará al candidato con la inaptitud sobreviniente de ejercer el cargo, caso en el cual se subrogará su ausencia de manera conforme a las leyes electorales especiales. Si el candidato no gana la elección, tal inhabilidad se trasladará a la elección siguiente".

Reemplázase en el inciso 1º del artículo 6 la fórmula: "Los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, que estén" por "Cualquier persona que esté". Asimismo, en el mismo inciso reemplazase la fórmula "dentro de los quince días siguientes", por la fórmula "dentro de los dos años siguientes".

Reemplázase en el artículo 16 la fórmula "anónimos, reservados o", por la voz "siempre".

Suprímese el artículo 17.

Suprímese el artículo 18.

Suprímese el artículo 19.

Suprímense los incisos 1º y 2º del artículo 20.

Suprímese el artículo 21.

Suprímese el artículo 21 bis.

Remplázase en el inciso 1º del artículo 22 la fórmula "Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, los aportes que deban ser", por la fórmula "los aportes".

Agrégase un nuevo inciso 5º al Artículo 27 A, pasando el actual a ser el 6º: "Sin perjuicio de todo lo anterior, en caso de que la suma exceda al 20%, además se sancionará al candidato con la inaptitud sobreviniente de ejercer el cargo, caso en el cual se subrogará su ausencia de manera conforme a las leyes electorales especiales. Si el candidato no gana la elección, tal inhabilidad se trasladará a la elección siguiente".

Agrégase un nuevo inciso final al art. 27 A: "Cualquier persona podrá denunciar estas infracciones ante la autoridad respectiva"

ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
SENADOR

Oficina Congreso, Fono 32-2504582, Fax 32-2504631, email: anavarro@senado.cl
Oficina Regional, Las Heras 305, Penco, Fono: 41-2450310, Fax: 41-2450334
www.navarro.cl