



EL TIPOGRAFO

MÁS DEMOCRACIA PARA CHILE

Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política

Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos

En las últimas décadas, el país ha experimentado un crecimiento sostenido de la desconfianza hacia sus instituciones políticas, y el sistema de financiamiento de la política contribuye a exacerbar esta tendencia. ESPACIO PÚBLICO ha realizado un diagnóstico de los principales problemas que permean la actual relación entre dinero y política, para proponer una reforma integral al financiamiento de campañas y partidos, basada en la transparencia, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y una efectiva fiscalización.

Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

ESPACIO PÚBLICO

San Gabriel 3485, Santiago de Chile

(56 2) 2333 4502

contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

¿Por qué debemos cambiar las reglas de financiamiento de la política?

Dinero y política: una relación que daña nuestra democracia

Nuestros representantes son democráticamente electos mediante un proceso que demuestra la confianza que la ciudadanía deposita en ellos. Sin embargo, la opacidad del actual sistema de financiamiento de las campañas impide a los votantes informarse oportunamente sobre los posibles conflictos de interés de sus candidatos, lo que distorsiona gravemente el espíritu del proceso democrático. Como resultado, se extiende un justificado manto de duda sobre las decisiones que toman los representantes electos respecto de temas clave y en los que eventualmente colisionan los intereses de ciertos grupos con el bien común.

50% de los ingresos de las campañas 2013 provino de fuentes privadas.

Un **87%** de estos se hizo llegar utilizando el mecanismo de donaciones reservadas, cifra que asciende a \$22 mil millones.

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SERVEL, 2014

En la actualidad, no existe control real del gasto electoral. Un ejemplo de esto es que la mayor parte de la propaganda instalada vulnera de manera flagrante la reglamentación vigente.

*“No podrá realizarse propaganda electoral con pintura, carteles y afiches adheridos en los muros exteriores y cierros (...) como asimismo en los componentes y equipamiento urbanos, tales como **calzadas, aceras, puentes, parques, postes, fuentes, estatuas, jardíneras, escaños, semáforos y quioscos**. Tampoco podrá realizarse propaganda mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o que se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico, de televisión u otros de similar naturaleza”.*

Ley 19.884, art. 32

Como los partidos políticos no cuentan con financiamiento permanente para realizar un trabajo programático y de base, se limitan a destinar gran parte de sus recursos a las campañas electorales, lo que los deja vulnerables a la influencia de grupos de interés y de aquellos que dentro de los partidos tienen más dinero para financiar campañas. Es decir, su relación con la ciudadanía se ve limitada.

En 2011, año no electoral, **11 de 13** de los partidos legalmente constituidos reportaron ingresos mensuales inferiores a \$20 millones.

FUENTE: PNUD, AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA, 2014.

DIAGNÓSTICO

UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL DEFICIENTE EN SU DISEÑO Y FISCALIZACIÓN

El régimen actual permite que grandes donaciones privadas financien campañas, en un marco de opacidad que, ciertamente, no promueve la efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por otra parte, las restricciones legales al gasto no son fiscalizadas, lo que propicia una espiral ascendente en los costos de las campañas. Con ello, la competencia se distorsiona, el dinero se vuelve protagonista y el debate político queda relegado a un segundo plano.

Opacidad que afecta a la competencia. En el actual sistema conviven aportes públicos y privados. Estos últimos en su mayoría corresponden a donaciones reservadas, las que en teoría son solo conocidas por el donante. En la práctica, nada impide que donante y donatario rompan el secreto sobre las identidades y montos comprometidos, especialmente en un contexto de pocos donantes por candidatura. Es decir, el objetivo original de las donaciones reservadas -de salvaguardar la independencia de los representantes- no se cumple. Por el contrario, pueden ser peligrosamente transparentes para los involucrados y muy oscuras para los ciudadanos. A esto se suma que el 70% de los aportes reservados se concentra en dos partidos. Por ello, este sistema, junto con amparar la opacidad de las donaciones, traslada las diferencias en el acceso a recursos al ámbito de la competencia política democrática.

Discriminación entre donantes. Actualmente las donaciones están limitadas a personas naturales y a personas jurídicas con fines de lucro, y solamente estas últimas pueden obtener beneficios tributarios al realizarlas. En contraste, las personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, gremios, fundaciones, etc.) no pueden hacer aportes.

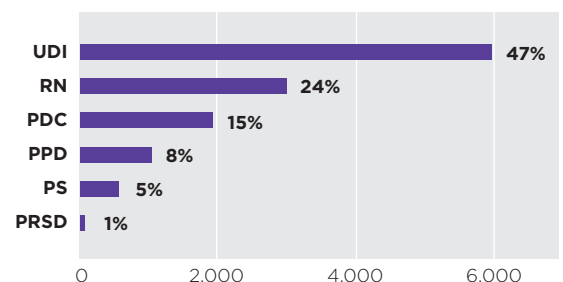
Sanciones insuficientes. Las actuales sanciones se limitan a multas solo para los casos en que no se respetan los límites de gasto electoral y no existen castigos para cuando se falsea u omite información. De este modo, candidatos que pueden haber vulnerado la fe pública no solo podrían permanecer impunes, sino incluso mantener sus cargos a pesar de haber transgredido las reglas impuestas para todos los contendores.

Elevados límites al gasto. Los límites al gasto dependen del número de votantes en cada circunscripción, con la implementación del voto voluntario -que amplió el padrón de votantes de 8 a 12 millones-, estos crecieron considerablemente. En consecuencia, hoy los límites al gasto son tan elevados, que para algunos comicios en la práctica no existen. Para el caso de la última elección presidencial, el límite ascendía a 9 mil millones de pesos. La candidatura que más gastos efectuó alcanzó aproximadamente al 55% de dicho límite.

Fiscalización deficiente que encarece campañas.

El Servicio Electoral (Servel) no tiene ni las atribuciones ni los recursos para cumplir a cabalidad las tareas que la ley le encomienda. La fiscalización para que los candidatos no sobrepasen el límite al gasto es superficial, limitándose solo a comparar los ingresos y egresos declarados por los administradores electorales. Hoy, el Servel no puede realizar una investigación exhaustiva de los gastos reales. Por ejemplo, no tiene facultades para cruzar datos con el Servicio de Impuestos Internos (SII), lo que es necesario para detectar transgresiones que se valgan de maniobras financieras más sofisticadas. Los recursos humanos y financieros del Servel también son insuficientes: la unidad de control de gasto electoral solo cuenta con cuatro profesionales. Mientras en Chile no se limiten de manera efectiva los gastos de campañas, los candidatos necesitarán cada vez más de los aportes privados para ser competitivos.

DONACIONES RESERVADAS PARA ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES 2013 (EN MM)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SERVEL, 2014.

PROPUESTAS

PARA AVANZAR HACIA ELECCIONES MÁS COMPETITIVAS

PROPUESTA

1. Transparentar las donaciones para una efectiva rendición de cuentas

Es fundamental que la transparencia y el principio de igualdad entre ciudadanos sean los ejes que guíen los procesos de financiamiento de campañas. Para ello, **proponemos terminar con las donaciones reservadas y con las donaciones de personas jurídicas.** El anonimato podrá mantenerse para aquellos aportes que **no superen las 20 UF por donación o 100 UF por donante.** Los aportes privados de carácter público también deberán tener un límite (ver tabla). Este esquema respeta el derecho a la privacidad de los donantes, a la vez que da la posibilidad a los votantes de escrutar los aportes más grandes y potencialmente problemáticos. Esta reforma permite, además, terminar con la actual discriminación entre personas jurídicas con y sin fines de lucro.

“Respecto de los aportes reservados, la verdad es que por distintas vías los candidatos sabemos quiénes aportan.”

José Antonio Kast, diputado UDI
(La Segunda, jueves 9 de octubre de 2014)

PROPUESTA DE LÍMITE A DONACIONES PRIVADAS DE CARÁCTER PÚBLICO

Presidencial	200 UF
Senadores y diputados	100 UF
Alcaldes, concejales y consejeros regionales	50 UF
Partido político o conjunto de sus candidatos	400 UF

PROPUESTA

2. Fortalecer el Servel y establecer sanciones acordes a la gravedad de las infracciones

El Servel debe disponer de las atribuciones y los recursos para ejercer una efectiva fiscalización. Este organismo debiera ser capaz de detectar ingresos no reportados por los candidatos, para lo cual requiere hacer una estimación de los gastos reales en terreno que puedan ser contrastados con los gastos declarados. Para esto, el Servel necesita una importante dotación de personal adicional y cada candidatura deberá contar con una **cuenta única de ingresos y egresos.**

Las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de las faltas, por lo que las multas vigentes deben aumentarse. Además, quienes hayan obtenido un cargo transgrediendo las reglas de la competencia política deberán **perder su cargo.**

INFRACCIÓN	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
Sobrepasar el límite hasta un 30%	Multa por el doble del exceso	Multa por el triple del exceso
Sobrepasar el límite hasta un 50%	Multa por el triple del exceso	Multa por el quíntuple del exceso
Sobrepasar el límite sobre un 50%	Multa por el quíntuple del exceso	Pérdida del cargo
Falsear u omitir información	Sanciones acorde a veredicto de tribunales	Pérdida del cargo

DIAGNÓSTICO

PARTIDOS POLÍTICOS SIN AUTONOMÍA ECONÓMICA Y DESCONECTADOS DE LA CIUDADANÍA

Los partidos están llamados a aunar intereses entre ciudadanos diversos, a conectar las bases de la sociedad con las discusiones legislativas y a formar líderes políticos. En este contexto, su independencia económica es fundamental para que puedan funcionar libres de todo tipo de presiones.

PARTIDOS SIN RECURSOS SUFICIENTES PARA FUNCIONAR ADECUADAMENTE

La mayor parte de los partidos chilenos cuenta con escasos recursos para su funcionamiento regular. Así, se vuelven dependientes de “mecenas” internos, de aportes de empresas o grupos de interés que pueden capturarlos. Esta escasez de recursos tampoco permite un trabajo de formación política descentralizado y permanente.

PARTIDOS CON DÉBIL VIDA DEMOCRÁTICA INTERNA

Los partidos políticos chilenos suelen estar controlados en gran medida por sus cúpulas dirigentes; la democracia interna es escasa y la transparencia, limitada. En muchos casos, los mismos procesos de elección de autoridades no son transparentes para todos debido a falencias tan básicas como la inexistencia de un padrón compartido por todos los militantes. La nominación de candidatos tiende a favorecer a quienes tienen mejores contactos o posibilidades de financiar sus propias campañas, y las primarias no siempre subsanan estas diferencias.

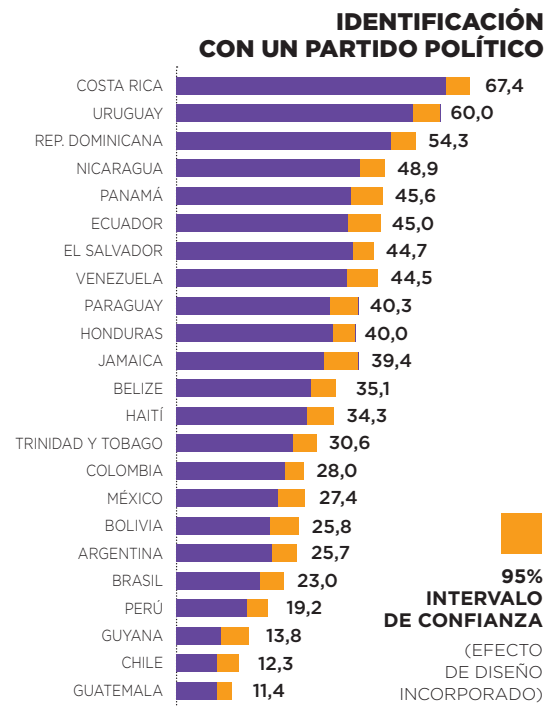
PARTIDOS SIN ARRAIGO SOCIAL Y QUE NO CUENTAN CON LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA

En Chile, los niveles de militancia son muy bajos y han experimentado caídas sostenidas. Este descenso corrobora lo que arroja encuesta tras encuesta: que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos ni tampoco confían en ellos. En efecto, Chile se ubica en los últimos puestos de América Latina en identificación partidaria (ver gráfico).

¿POR QUÉ FINANCIAR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

→ Porque sin partidos programáticos la democracia se hace vulnerable a populismos y al liderazgo de caudillos locales.

→ Porque un buen sistema de incentivos económicos, sujeto a reglas claras, puede ayudar a mejorar sus dinámicas internas, premiando a aquellos partidos que encarnen en su funcionamiento principios republicanos deseables para nuestro sistema político, como la representatividad y democracia interna.



FUENTE: LAPOP 2014.

PROPUESTAS

PARA UN FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y REGULAR, POTENCIANDO PARTIDOS PLENAMENTE DEMOCRÁTICOS

Los partidos cumplen un rol determinante en los regímenes democráticos, por lo que es razonable invertir en su financiamiento público. Bien administrados, estos fondos pueden ser una herramienta clave para potenciar a aquellos partidos que lleven una potente vida democrática interna y que efectivamente estén comprometidos con contribuir al desarrollo del país.

El 90% de los países de la OCDE entrega financiamiento regular a los partidos políticos.

Fuente: Idea Internacional, 2012



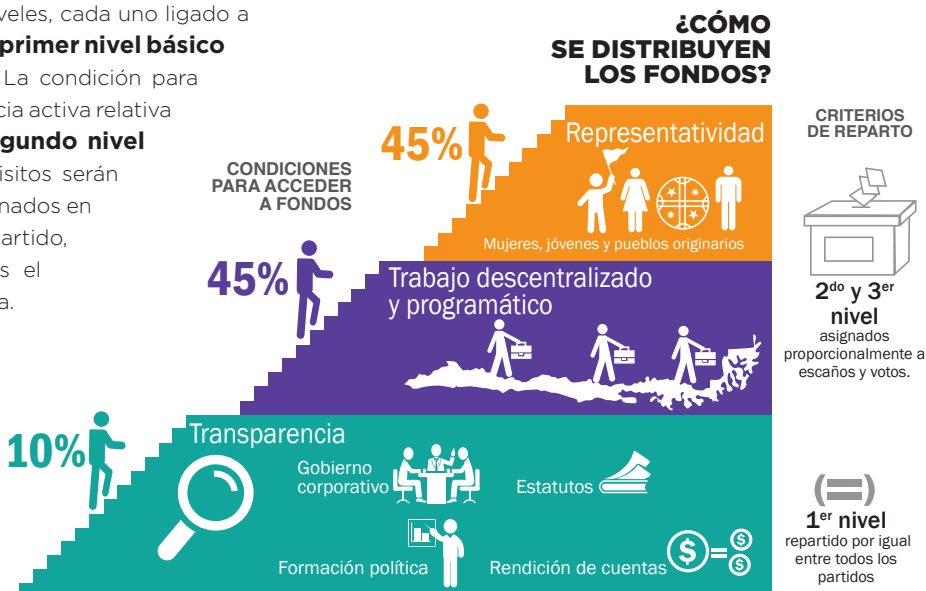
Un sistema de financiamiento que responda al entusiasmo del electorado

Proponemos crear un fondo anual para partidos, determinado según los votos recibidos en la última elección parlamentaria. En un contexto de voto voluntario, esto significará que a mayor capacidad movilizadora de los partidos, mayores serán los recursos a los que tendrán acceso. Además, independientemente del número de partidos que exista, el monto total destinado a su financiamiento se mantendrá dentro de ciertos límites. Considerando la elección 2013, este fondo sería de 6.700 millones de pesos, a repartir entre todos los partidos legalmente constituidos.



Financiamiento permanente, que crece para los partidos que cumplen estándares democráticos cada vez más exigentes

Proponemos un financiamiento de tres niveles, cada uno ligado a exigencias específicas de cumplimiento. El **primer nivel básico** corresponde al 10% del monto definido. La condición para acceder a esos recursos será la transparencia activa relativa a todas las actividades del partido. El **segundo nivel** equivale al 45% de los fondos. Los requisitos serán invertir al menos el 50% de los fondos asignados en las regiones en que esté conformado el partido, distintas a la Metropolitana, y al menos el 30% en actividades de formación política. El otro 45% del fondo corresponde al **tercer nivel**, que se repartirá entre los partidos que dentro de sus estructuras de gobierno nacional y regional incorporen a mujeres, jóvenes y miembros pertenecientes a pueblos originarios.





Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas de reformas, ver el *Informe de Políticas Públicas N°5 - “Más democracia para Chile: Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política”*, disponible en www.espaciopublico.cl.



Para los antecedentes generales que sirvieron de insumos para la elaboración de nuestras propuestas, ver el siguiente Documento de Referencia, también disponible en nuestra página web:

-Alejandra Seguel, **“Debilidades de la regulación chilena sobre la relación entre dinero y política: Experiencia Internacional y Mejores Prácticas para Chile”**, Documento de Referencia N° 20.

Otras publicaciones de ESPACIO PÚBLICO:

- Eduardo Engel, Ernesto Muñoz y Andrea Repetto, **“Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una protección eficaz de los consumidores”**, Informe de Políticas Públicas N°1, agosto de 2013.
- Alejandro Aravena, José De Gregorio e Iván Poduje, **“Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”**, Informe de Políticas Públicas N°2, octubre de 2013.
- Alejandro Carrasco, Dante Contreras, Gregory Elacqua, Carolina Flores, Alejandra Mizala, Humberto Santos, Florencia Torche y Juan P. Valenzuela, **“Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile”**, Informe de Políticas Públicas N°3, mayo de 2014.
- Andrea Butelmann, Nicole Nehme, Marcos Vergara, Guillermo Paraje y Fabián Duarte, **“Tratamiento para un enfermo crítico: Propuestas para el sistema de salud chileno”**, Informe de Políticas Públicas N°4, agosto de 2014.