

RECOMENDACIONES LEGISLATIVAS N° 6

PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO Y TRANSPARENCIA DE LA DEMOCRACIA

Nombre: Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.	Boletín N°: 9790-07
Estado de tramitación: Segundo trámite constitucional, Senado, aprobado en general y particular por Comisión Especial de Probidad y Transparencia.	Fecha de ingreso: 16 de diciembre de 2014.
Urgencia: Suma urgencia.	Origen: Mensaje presidencial.

Puntos críticos

- Las normas relativas a campañas muestran un notable avance, pero hay perfeccionamientos pendientes como la exhibición de logos de partidos y cautelar el uso de recursos públicos en éstas.
- Si bien hay un fortalecimiento del Servel y de sus funciones, falta asegurar su debida independencia con el nombramiento de su Consejo Directivo y relevar su rol. Asimismo, falta un debido fortalecimiento del TRICEL.
- A pesar que se aumentan notoriamente las sanciones, incluso estableciendo delitos electorales y la posibilidad de pérdida del cargo, el plazo de prescripción es extremadamente corto y falta extender las sanciones a los partidos.

Contexto

1. El Consejo Asesor Anticorrupción realizó diversas recomendaciones en esta materia para transparentar el financiamiento a la política en general, para regular las campañas electorales y para fiscalizar ambas materias. Asimismo se trata de uno de los compromisos de la Presidenta Bachelet en su agenda de Probidad.
2. Recientemente la Comisión especial de Probidad y Transparencia del Senado aprobó en particular el proyecto y ahora deberá ser revisado por la Comisión de Hacienda antes de discutirse en la Sala.
3. El próximo año tendremos elecciones municipales, por lo que es esencial que contemos pronto con una buena regulación en la materia, para evitar ciertos problemas que hemos conocido los últimos meses de financiamiento irregular y falta de fiscalización y sanciones.

Recomendaciones Espacio Público

El Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, también realizó una serie de recomendaciones respecto a la regulación de campañas, financiamiento de partidos y

la política en general y su fiscalización¹. Estas materias cuentan con un importante grado de avance y, el proyecto en general, también presenta mejoras notorias respecto de las propuestas y la legislación actual². Dicha calificación, sin embargo, podría caer si se introducen cambios que debiliten la versión aprobada por la Comisión Especial de Probidad y Transparencia.

Respecto al proyecto de ley en discusión, cabe hacer las siguientes observaciones:

1. **Financiamiento público:** Se incorpora el financiamiento público basal a los partidos y los requisitos y formas de acceder a él. Sin embargo, se establece que el 80% del financiamiento público lo reciben partidos con representación parlamentaria, lo que inhibe la formación adecuada y programática de nuevos partidos y le otorga una gran ventaja a los partidos tradicionales. El financiamiento debiese asociarse sólo a rendimiento electoral, es decir, se debiera eliminar el requisito de tener representación parlamentaria para acceder a la componente de financiamiento que depende del rendimiento electoral.
2. **Destino de los fondos públicos:** éstos debiesen destinarse mayormente a bienes que se estima contribuyen al bien común y que se relacionen con nuestro sistema democrático, tal como formación de dirigentes, generación de políticas, difusión de éstas, etc. Es el mismo criterio que se aplica en el caso de otras organizaciones –incluso privadas– que reciben fondos públicos, como el caso de los colegios particulares subvencionados. Respecto al financiamiento privado que reciban los partidos hay libertad de acción, sin perjuicio de las normas de administración de bienes que se discute en el proyecto de ley de partidos políticos.
3. **Reinscripción de militantes:** La fórmula aprobada y largamente discutida es correcta ya que apunta al objetivo del Consejo Asesor Presidencial en un plazo de 12 meses: sincerar los militantes, acreditar la veracidad de la identidad de los militantes y asegurar el acceso del padrón a todos los que quieran hacer campañas internas de manera equitativa.
4. **Regulación de campañas:** Se regulan de mejor modo que el actual, ampliando definiciones como propaganda electoral, regulando de mejor modo dónde se puede realizar campaña en los espacios públicos y privados, reduciendo significativamente el tamaño de carteles, de modo que se propende a campañas más programáticas, de ideas y menos de imagen. Del mismo modo, se establecen normas de fiscalización, denuncia y retiro de propaganda con infracción a las normas que hacen efectiva esta responsabilidad en los candidatos o partidos y permiten a las Municipalidades o Carabineros que no sea un costo propio, sino reembolsable por los responsables de un modo eficiente. Se establecen plazos claros de campañas, reconociendo las “pre-campañas” y estableciendo sanciones disuasivas por realizar campaña fuera de plazo, lo que no ocurre en la actualidad.

¹ <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

² <http://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#regulacin-de-campaas-electorales>

5. **Límite al gasto electoral, reembolsos y anticipos:** El límite al gasto se reduce a la mitad- salvo en el caso de Alcaldes y Concejales- y se aumenta el anticipo y el reembolso fiscal, dado que se elimina la posibilidad de personas jurídicas de aportar a candidaturas.
6. **Donaciones a campañas:** El proyecto, de modo correcto, prohíbe y sanciona las donaciones de personas jurídicas tanto a campañas como a partidos políticos. Asimismo, se reducen los límites a donaciones a campañas y partidos por personas naturales. Siendo todavía relativamente altos, estos límites parecen aceptables, ya que cumplen con el objetivo de no inhibir donaciones menores que no influyan de manera indebida en los candidatos. Asimismo se establece la obligación de acreditar el origen de los fondos que aportan los candidatos a su propia campaña. Por otra parte, se establece el fin de aportes reservados, de modo tal que los aportes de personas naturales se hacen públicos cuando superan cierto monto que si bien en algunos casos es un poco mayor que el propuesto originalmente por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, creemos que es un monto aceptable ya que cumple con el objetivo de no inhibir donaciones menores que no constituyan influencia indebida en los candidatos. Las sanciones por infracciones a lo anterior son adecuadas –en algunos casos penales y que pueden conllevar la pérdida del cargo- y se fortalece su fiscalización.
7. **Exhibición de logos y publicación de programas:** Por otra parte, no se establece la obligación de que en la publicidad de los candidatos se exhiban de manera visible los logos de los partidos o pactos a los que pertenecen, lo que otorga mayor información a los electores respecto de éstos. Esto último teniendo en especial consideración que en el proyecto de ley de partidos políticos que se está discutiendo en la Cámara de Diputados se aprobó la orden de partidos para parlamentarios. Asimismo, debiese contemplarse la obligación de publicar el programa del candidato al momento de oficializar candidatura, para otorgar mayor información a los electores y permitir una debida rendición de cuentas.
8. **Franja radial y transporte:** Si bien se regula la publicidad que se puede realizar en radios –información de precios y prohibición de discriminación- no se establece una franja radial gratuita para propaganda electoral, cuyo tiempo se distribuya de manera análoga a la franja televisiva y en que las radios reciban la debida compensación, tal como lo propuso el Consejo Anticorrupción. Asimismo, tampoco se recoge la propuesta de asegurar que durante los días de elección exista transporte público local gratuito para todos los electores, salvo tal vez en lugares con baja densidad poblacional, asegurando que este no interfiera en las condiciones de competencia.
9. **Cautelar el uso de recursos públicos:** Aunque hay avances en esta materia, como prohibir el uso de correos electrónicos o bases de datos públicas para realizar campaña, falta la adopción de otras medidas tendientes a cautelar el uso de recursos públicos durante las campañas, lo que va en contra del espíritu de estas

normas y constituye una desigualdad para los desafiantes. En este sentido, se extrañan medidas como:

- a. Prohibir en períodos de elecciones nuevas contrataciones a honorarios por parte del Gobierno, y limitar el gasto en publicidad al mismo parámetro de los dos años previos a la elección, mensualizado, lo que se verificará con toma de razón ex ante.
- b. Prohibición expresa de uso de asignaciones parlamentarias para fines electorales.
- c. Cautelar el uso de recursos públicos en el periodo pre eleccionario, particularmente en las inauguraciones y otras prestaciones distintas a las de carácter periódico, salvo para atender emergencias.

10. Nombramiento del Consejo Directivo del Servel: Tanto el proyecto en cuestión como la ley que de otorga autonomía constitucional al Servel no hacen eco de ciertas propuestas del Consejo Asesor. En particular, no hay un filtro de excelencia profesional al no incorporar ADP al procedimiento como un filtro previo a la propuesta presidencial que debe obtener una votación supramayoritaria en el Senado. Falta establecer un tiempo mínimo desde que la Presidenta manda el oficio de nombramiento hasta que el Senado realiza la audiencia, para un adecuado control social de los candidatos. También debiera establecerse un período mínimo entre la audiencia y la votación que permita a la ciudadanía y los medios realizar un escrutinio democrático de los candidatos.

11. Reorganización del Servel: Se le dan nuevas atribuciones efectivas de fiscalización; el Director y Subdirectores son seleccionados con participación de ADP y se establece un canal de denuncia ciudadana, vía web, para infracciones a ley electoral, lo cual perfecciona el sistema de fiscalización actual que ha demostrado ser ineficiente para detectar irregularidades en campañas. Sin embargo, faltan algunos mecanismos de fiscalización, tales como el establecimiento de un registro de proveedores –lo que facilitaría la fiscalización del uso de los recursos en campaña-; la obligación de publicar un informe consolidado de ingresos y gastos en medio de periodo de campaña; y, la posibilidad explícita del Servel de requerir información a otros organismos, sin que estos se puedan excusar en virtud de normas especiales de reserva –como el secreto tributario-. Asimismo, falta una revisión de la distribución de responsabilidades entre el Director Ejecutivo y el Consejo para fortalecer la autoridad colegiada, eliminar espacios para la duplicidad de funciones y definir claramente la línea de autoridad entre el Consejo Directivo, el Presidente del Consejo y los encargados de las funciones especializadas.

12. TRICEL: Dentro de las propuestas relativas a la fiscalización, se encuentran algunas que tienen como objeto la adecuación de TRICEL a las nuevas normas de fiscalización y la nueva estructura y funciones del Servel. Éstas no han sido consideradas en el proyecto, lo que deja medio trunco el sistema de fiscalización y sanciones.

13. **Prescripción:** Por otra parte, la prescripción de faltas, infracciones y delitos es muy acotada: 1 año que comienza a correr desde la respectiva elección. Esto permite que ciertas infracciones e incluso delitos que se conozcan con posterioridad –como ha ocurrido con las investigaciones que hoy se están llevando a cabo– queden sin sanción alguna. Por esto, se propone que ésta se amplíe y/o empiece a correr desde la publicación de la rendición de cuentas respectiva.
14. **Sanciones a partidos:** Tampoco se consideró la propuesta de extender las sanciones a partidos políticos en forma de reducción del anticipo fiscal de la próxima elección, cuando más del 10% de los candidatos incluidos en sus listas hayan sido sancionados por faltas a las normas en materia de financiamiento electoral.