

# Informe político-legislativo

Julio 2015

.plural

Nº3



Fotografía: senado.cl

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

### A continuación análisis y críticas a la propuesta

Una de las grandes contradicciones que este proyecto enfrenta, es la ausencia de financiamiento basal para futuros partidos políticos que se formen bajo el amparo de la nueva ley, y que aún no cuenten con representación parlamentaria. El actual proyecto va en contra de lo indicado por la Comisión Asesora Presidencial, y otras propuestas sobre la materia, donde se plantea esta necesidad independiente de la representación parlamentaria de los nuevos partidos. ¿Por qué? La respuesta está en este informe

Debe observarse detenidamente la nueva normativa sobre gasto electoral, dado que al revisar competencias electorales emblemáticas, como las dos elecciones senatoriales de la Región Metropolitana, parece ser que el proyecto de ley en vez de reducir el gasto máximo autorizado, lo que hace es ajustarlo a la realidad - o mejor dicho, al promedio de la última elección -, lo que difícilmente conduce a limitar el rol del dinero en la democracia, como se señala en el mensaje del proyecto de ley.

<sup>1</sup> Boletín N°9790-07

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

*Frente al escenario de hechos vinculados al financiamiento irregular de la política, el Gobierno de Michelle Bachelet optó por dos caminos paralelos. Primero, a través de la conformación de una Comisión Asesora Presidencial, la cual entregó una serie de propuestas para regular de mejor manera la vinculación entre la política y su financiamiento en diversos ámbitos. En segundo lugar, el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley<sup>1</sup> que tiene por objetivo “el fortalecimiento y la transparencia de la democracia”.*

Este proyecto, ingresado en diciembre del 2014, se encuentra aún en su primer trámite legislativo. A la fecha, ha sido revisado y votado por las Comisiones de “Constitución, Legislación y Justicia” y “Hacienda”. Por su parte, el Ejecutivo ha presentado una serie de indicaciones en cinco oportunidades durante este 2015.

En términos generales, la propuesta del Ejecutivo busca alcanzar cuatro grandes objetivos de acuerdo a lo establecido en los fundamentos de la iniciativa:

- 1.- Mejorar la equidad en la política y las campañas
- 2.- Mejorar la transparencia y evitar los conflictos de interés
- 3.- Generar campañas electorales equitativas y respetuosas de la ciudadanía, y
- 4.- Fortalecer el Servicio Electoral y las normativa sobre fiscalización vigente.

En el presente informe abordaremos las reformas presentadas por el Ejecutivo, su coherencia con los propósitos enunciados, así como también su capacidad para resolver los problemas que el marco institucional vigente enfrenta.

### **El proyecto de ley**

La iniciativa se hace cargo de proponer reformas a tres cuerpos legales, y las modificaciones se centran especialmente en los procesos electorales.

#### *1.- Ley Orgánica Constitucional de votaciones populares y escrutinios (Ley N° 18.700)*

Esta ley contiene las reglas aplicables a todo proceso electoral, por lo que las reformas aquí contempladas buscan contribuir a la generación de procesos políticos más equitativos, participativos y transparentes que los actuales.

Entre las modificaciones más relevantes, encontramos las siguientes:

- Los candidatos deberán efectuar una declaración de patrimonio e intereses, conforme a lo dispuesto por la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. Esta exigencia, en caso de no cumplirse, implicará que la candidatura respectiva no será admitida por el SERVEL.

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

- A las actividades públicas realizadas hasta 30 días antes de la elección, deberá extenderse invitación por parte de la autoridad respectiva a todos los candidatos.
- La prensa escrita y las radioemisoras deberán informar al SERVEL su tarifa por publicidad. El candidato deberá contratar a través del SERVEL el servicio, por medio de un portal habilitado para estos efectos.
- Se establecen espacios de propaganda electoral indicada por el SERVEL en todas las radioemisoras, de no más de 40 segundos cada uno, 7 veces al día.
- Habrá espacios de publicidad previamente autorizados por ordenanza municipal.
- El retiro de propaganda podrá ordenarlo el SERVEL, con cargo al partido o candidatura independiente respectiva.
- Las multas por infracciones a la ley electoral, particularmente al art. 32 y 32 bis, serán de 10 a 100 UTM, e irán a beneficio municipal.
- Habrá un espacio en la web del SERVEL para realizar denuncias anónimas, en aquellos casos en que exista una violación a la ley electoral.
- Se autorizan los aportes de chilenos en el extranjero, y se sujetarán al límite establecido para residentes en Chile.

### 2.- *Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*

Uno de los aspectos más relevantes de este proyecto se relaciona con la nueva normativa sobre gasto electoral. La propuesta tiene un impacto directo en el nuevo sistema electoral para las elecciones parlamentarios, que condujo a la generación de nuevos o distintos distritos y circunscripciones. Este nuevo sistema electoral aumentó el tamaño de distritos y circunscripciones, generando así nuevos escenarios de gasto electoral que a través de este proyecto son revisados y modificados.

En concreto, el proyecto propone:

- Se prohíbe, a través del art. 26, todo aporte de personas jurídicas a las campañas políticas, salvo a los mismos partidos políticos que podrán realizarlos.
- Obligación de todos los candidatos a presentar una declaración de patrimonio, en los mismo términos exigidos a Ministros y otras autoridades, conforme a la Ley de Bases de la Administración del Estado.
- Habiéndose aumentado el tamaño de los territorios abarcados por cada distrito y circunscripción, se reduce a la mitad el monto total de gasto autorizado conforme al número de votantes.

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

- Modificación al tope de aporte de personas naturales a la actividad política, fijándose topes de aporte diferenciado de acuerdo al tipo de elección. De esta manera, los topes de aporte quedan como sigue:
  - Alcalde/Concejal: El tope asciende al 25% del gasto total autorizado, a menos que este rebase las 250 UF, en cuyo caso ese será el tope.
  - CORE: El tope se fija en las 250 UF.
  - Diputado/Senador: El tope se fija en 300 UF.
  - Presidencial: El tope se fija en 500 UF. En caso de haber segunda vuelta, se autoriza un aporte de hasta 175 UF.
- Se establece un límite para el aporte que los mismos candidatos pueden realizar a su candidatura, fijándose el mismo en un 10% del gasto total autorizado para la respectiva campaña.
- Se agrega prohibición de contratar a empresas que hayan incurrido en prácticas antisindicales o contrarias a los derechos fundamentales, además de las que no tienen cotizaciones o remuneraciones al día.
- Se retendrán los montos de devolución correspondientes hasta que el candidato no haya cancelado las sanciones impuestas a través del procedimiento respectivo.
- Todos los aportes de campaña pasan a hacerse a través del SERVEL, para lo cual deberá entregarse una cuenta de partido y una del candidato en la cual deban realizarse los depósitos.
- Todos los aportes recibidos fuera del periodo electoral deberán hacerse públicos. Se incluyen en esta nueva regla de transparencia a los institutos de formación política que reciban aporte.
- Las infracciones a la ley electoral deberán iniciarse por medio de denuncia o querrela del SERVEL.
- Diferentes umbrales de gasto: en una elección de alcalde y concejales, una persona no puede superar el monto de 500 UF como aporte total, mientras que tratándose de elecciones parlamentarias, para COREs y presidencial, el monto total de aporte no puede superar las 1.000 UF.

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

### 3. Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos

En particular, las reformas en este punto se focalizan en dos aspectos. Primero, crear un nuevo marco jurídico asociado al financiamiento de los partidos políticos, y segundo nuevas exigencias para mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Entre las reformas más relevantes se cuenta:

- Establecimiento de un aporte trimestral a los partidos políticos, por parte del Estado, en la medida que den cumplimiento a una serie de requisitos fijados por la nueva ley, entre los que se cuentan el encontrarse establecidos conforme a ley y contar con representación parlamentaria.
- Los criterios para la distribución de recursos serán el número de regiones en que el partido se encuentre constituido, además de los votos válidamente emitidos a favor de los partidos políticos y sus candidatos.
- Se establece la obligación para cada partido político de restituir aquellos fondos no rendidos dentro de plazo.
- Se crea la figura de Administrador General de Fondos, que deberá existir en cada partido y cumplir con una serie de requisitos para ser nombrado, como tener un título universitario y experiencia profesional en el área.
- Se deroga el título II de la ley 19.885, donde se incentiva y norma el buen uso de las donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.
- Se reforman las facultades del Director del SERVEL en un nuevo artículo, el 70 a. En particular, se le asigna la labor de supervisar el trabajo de los Administradores Generales de los Fondos de partidos políticos; realizar y ordenar auditorías al estado anual presentado por los partidos; requerir y acceder a documentación para examinar y supervisar las operaciones de los partidos; efectuar salidas a terreno para supervisar el cumplimiento de la normativa electoral; y valorizar la propaganda en lugares privados, conforme a las instrucciones impartidas por el servicio.
- Por último, se crea un nuevo procedimiento administrativo sancionador para abordar los casos de infracción a la ley electoral.

### Los puntos débiles

A pesar de que la iniciativa del Gobierno representa un genuino avance en aumentar los niveles de transparencia de la actividad política, extendiendo sus requisitos más allá de los procesos electoral, existen a nuestro juicio elementos relevantes para garantizar transparencia y una



## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

mejor democracia, que la iniciativa no ha contemplado. Entre las críticas centrales que aún pueden ser objeto de mejoras en el trámite legislativo, identificamos cinco elementos claves:

1. **El rol del SERVEL.** El principal problema que podemos identificar viene dado por las graves carencias que enfrenta la institución a cargo de velar por el cumplimiento de esta ley. Aunque actualmente se está tramitando un proyecto de ley que dota de mayor autonomía y recursos al SERVEL, el problema pasa por la incertidumbre de saber si los recursos de personal y presupuestarios, serán suficientes para dar cobertura a las campañas electorales. Dado el nuevo escenario electoral, y el potencial aumento de candidaturas, es fundamental analizar en base a este probable escenario si lo que actualmente discute el Congreso permitirá una fiscalización efectiva por parte del SERVEL.
2. **Financiamiento permanente.** Una de las grandes contradicciones que este proyecto enfrenta, es la ausencia de financiamiento basal para futuros partidos políticos que se formen bajo el amparo de la nueva ley, y que aún no cuenten con representación parlamentaria. El actual proyecto va en contra de lo indicado por la Comisión Asesora Presidencial, y otras propuestas sobre la materia, donde se contempla la necesidad de garantizar un aporte permanente y basal a partidos políticos en formación o recién constituidos, independiente de su representación parlamentaria. Más allá de un argumento presupuestario, la exclusión de potenciales nuevos partidos políticos en esta iniciativa atenta contra el pluralismo y la necesaria diversificación de una mayor oferta política.
3. **El rol de las empresas.** Si bien el proyecto de ley originalmente prohibía el aporte de personas jurídicas a las campañas políticas y la actividad política en general, resulta preocupante que la Comisión de Constitución haya aprobado una indicación que autoriza el aporte de personas jurídicas a los partidos políticos, sujetándose al mismo límite de 500 UF que regirá para personas naturales. A nuestro juicio, uno de los aspectos más relevantes de la iniciativa del Ejecutivo era excluir del financiamiento de la actividad política a las empresas. Dado que los procesos electorales son determinados por el voto ciudadano, es que resulta fundamental que el Congreso retome lo propuesto originalmente por el Gobierno en esta materia.
4. **Declaración de patrimonio.** Consideramos un avance el exigir la declaración de patrimonio a cada candidato. Sin embargo la modalidad propuesta, es la misma que hoy se exige a Ministros y demás autoridades, y que depende de la voluntad del declarante. El actual modelo de declaración, y sus débiles mecanismos de verificación permite la posibilidad de que se excluyan de la declaración ciertos aspectos que pueden resultar cruciales par la ciudadanía. Por tanto es fundamental perfeccionar este

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

mecanismo, con el objetivo de detectar oportunamente conflictos de interés, y garantizar la entrega de información fidedigna a la ciudadanía.

5. **Empresas proveedoras de servicio.** En este punto, la propuesta del Gobierno avanza hacia la prohibición de contratar a empresas que hayan incurrido en prácticas antisindicales o contrarias a los derechos fundamentales. Aunque como principio es un requisito que compartimos, el proyecto no discute la posibilidad de que este tipo de prácticas ocurra durante el mismo período electoral, en donde fiscalizar este tipo de hechos puede resultar prácticamente imposible.

### Comentarios finales

Como se puede observar, el proyecto del Ejecutivo introduce importantes avances en la legislación vigente, garantizando la generación de procesos electorales más justos, participativos y particularmente más transparentes. Sin embargo, algunas de estas reformas entran en clara contradicción con los principios enunciados y que el proyecto dice garantizar, lo que nos lleva, necesariamente, a sugerir algunos cambios relevantes a la actual redacción del texto.

Dentro de las propuestas de perfeccionamiento al proyecto de ley, creemos que se debe hacer especial énfasis en la generación de mecanismos que garanticen una efectiva competencia electoral no solo para los incumbentes, sino también para los nuevos actores que buscan ser parte de la política nacional. Permitir que nuevos partidos políticos puedan competir en igualdad de condiciones con las actuales fuerzas políticas, pasa necesariamente por dotar de un mecanismo de financiamiento basal mínimo para estas nuevas fuerzas. De lo contrario, resulta prácticamente imposible ofrecer nuevas alternativas políticas reales al electorado, especialmente bajo el nuevo mapa electoral aprobado recientemente en el Congreso.

Por último, debe observarse detenidamente la nueva normativa sobre gasto electoral, dado que al revisar competencias electorales emblemáticas, como las elecciones senatoriales de la Región Metropolitana, y las del distrito 21, 22 y 25, parece ser que el proyecto de ley en vez de reducir el gasto máximo autorizado, lo que hace es ajustarlo a la realidad - o mejor dicho, al promedio de la última elección -, lo que difícilmente conduce a limitar el rol del dinero en la democracia, como se señala en el mensaje del proyecto de ley<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver anexo del documento.

## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

### ANEXO

#### Análisis al nuevo marco regulatorio sobre gasto electoral

Con el propósito de que la ciudadanía conozca cuáles son las más relevantes diferencias que se producirían en materia de gasto electoral con esta nueva ley, es que a continuación daremos a conocer cuál sería el nuevo escenario en ciertos territorios, de acuerdo a la nueva ley electoral, para que de esa manera puedan evaluar si el proyecto en cuestión disminuye, efectivamente, el gasto electoral en campaña.

#### Elección presidencial

El gasto autorizado para la campaña del 2013 era de **\$9.231.315.685**.

La reforma fija el tope del gasto, con la información de la elección pasada, en **\$4.615.657.842**.

De esta manera, el tope queda por sobre el promedio del gasto realizado en la última elección presidencial, solo siendo superado por la candidata ganadora, Michelle Bachelet, quien en la última elección presidencial informó gastos por \$5.377.125.100.

De esta manera, y salvo la excepción de la candidatura ganadora, el nuevo límite permitiría a todos los demás candidatos llevar adelante candidaturas presidenciales sin problema alguno, ya que las restantes 8 candidaturas que compitieron en la última elección, no alcanzaron el tope legal que hoy se fija en el proyecto.

#### Elecciones parlamentarias

La reforma al sistema electoral binominal introdujo fuertes cambios en el mapa electoral, al aumentar el tamaño de los distritos y circunscripciones, con lo cual el territorio a abarcar durante una campaña es mayor al actual. El desafío pasa por la menor disponibilidad de recursos con los que contarán los candidatos, dado que el proyecto de ley reduce a la mitad el límite del gasto electoral:

El caso más emblemático es el de la última elección senatorial en la Región Metropolitana. La tabla a continuación resume la información electoral para esta región en ese proceso eleccionario:

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Habitantes (millones)	Distritos	Comunas	Gasto máximo autorizado	Gasto promedio real <sup>3</sup>
<b>Santiago Poniente</b>	8.423	2,9	8	31	\$1.424.634.568	\$714.026.535
<b>Santiago Oriente</b>	6.979	3,0	8	22	\$1.402.051.722	\$570.388.135

En el nuevo escenario, la Región Metropolitana se funde en una circunscripción que elige un mayor número de senadores. El gasto autorizado para la próxima elección será de **\$1.197.009.500**.

<sup>3</sup> Considera los cuatro principales candidatos que compitieron en ambas elecciones.



## ¿Qué propone el Gobierno en el proyecto para fortalecer y transparentar la política?

Si sumamos el promedio de gasto realizado en ambas circunscripciones -en total \$1.284.414.670-, notaremos que la nueva normativa no reduce significativamente el gasto autorizado, sino que mas bien lo ajusta al gasto promedio real, aplicándole solo una leve reducción.

Algo similar ocurre con el nuevo distrito que agrupará las comunas de Providencia, Ñuñoa, Santiago, La Granja, Macul y San Joaquín. Estas comunas hoy representan los distritos 21, 22 y 25, y quedarán todas agrupadas bajo el nuevo distrito 10, donde se elegirán 8 diputados en la próxima elección.

El detalle de estos distritos, y como cambia su escenario en la próxima elección, a continuación:

	Comunas	Gasto máximo autorizado	Gasto promedio real <sup>4</sup>
<b>Distrito 21<sup>5</sup></b>	2	\$263.008.528	\$70.169.196
<b>Distrito 22<sup>6</sup></b>	1	\$220.208.870	\$154.578.611
<b>Distrito 25<sup>7</sup></b>	3	\$229.948.221	\$68.538.232

Como puede observarse, el gasto promedio total sumado da un total de \$290.286.039. Este nuevo territorio electoral, pasará a ser el distrito 10, y el nuevo límite de gasto electoral para ese territorio asciende a **\$368.473.500**, monto considerablemente superior al máximo alcanzado con la sumatoria del promedio de los candidatos que obtuvieron las mas altas votaciones, lo que refuerza la idea de que esta "rebaja" en el monto de gasto electoral autorizada, solo viene a adecuarse a la realidad de las últimas campañas, y no mejora el escenario para los no incumbentes.

<sup>4</sup> Considera a los principales candidatos que compitieron en ambas elecciones.

<sup>5</sup> Providencia y Ñuñoa

<sup>6</sup> Santiago

<sup>7</sup> La Granja, Macul y San Joaquín.

### • Informe político-legislativo del Centro de Estudios Plural Chile.

Se autoriza el uso de este material, citando la fuente.

#### Más informaciones en:

Don Carlos 2986, Of. 3

Las Condes, Santiago, Chile

Teléfono: +562 2333-2612

E-mail: [contacto@pluralchile.org](mailto:contacto@pluralchile.org)

Web: [www.pluralchile.org](http://www.pluralchile.org)