

¿Se Protegen las Diputadas, Prohibiendo la Propaganda Callejera?

XIMENA HINZPETER, CARMEN LE FOULON Y SALVADOR VALDÉS

- El 6 de julio diputadas de todos los partidos presentaron un proyecto de ley para prohibir toda propaganda electoral callejera. Regular mejor dicha propaganda es razonable, pero lo propuesto genera un mal mayor: la protección de los candidatos hoy titulares de la competencia de candidatos aspirantes. Puesto que sin propaganda callejera, algunos candidatos aspirantes no podrían darse a conocer. En cambio, los titulares se encuentran en una situación ventajosa ya que compiten habiendo gozado de años de apariciones en los medios de comunicación y han recibido subsidios estatales por 4 millones de pesos al mes para mantener sedes en sus distritos y promover su reelección. Por eso, necesitan en menor grado los avisos callejeros.
- ¿No estamos entonces frente a un conflicto de interés? ¿No será que las titulares estarán usando su poder legislativo para protegerse de sus rivales, poniendo límites a lo que éstas necesitan para darse a conocer? Convendría investigar cuánta propaganda callejera hicieron ellas y si lo hicieron ¿por qué ahora quieren prohibirla? Por algo no consiguieron para este proyecto el patrocinio de ninguna de las 36 candidatas aspirantes.
- No convencen las justificaciones aducidas por las diputadas que presentaron la moción. Han señalado que su propósito es aminorar el costo de las campañas. Esta consecuencia es, en realidad dudosa, ya que de aplicarse la prohibición, podría *subir* el costo para un candidato de darse a conocer a la ciudadanía. El hecho de que hoy se usen menos los recursos alternativos a la vía pública tales como el trabajo puerta a puerta, los conciertos o los regalos, sugiere que éstos son más caros para una efectividad dada. Así, el costo de las campañas caería sólo si los candidatos se resignan –y difícilmente lo harán– a informar menos a los ciudadanos respecto a su existencia y posiciones.
- Las titulares también desean reducir lo que llaman audazmente “contaminación visual”. En muchos distritos fuera de Santiago el avisaje callejero es modesto y no provoca dificultades. E incluso, para los ciudadanos molestos con los congresistas actuales, la información sobre candidatos alternativos, nuevos, puede ser más bien un “agrado visual”. La eventual suciedad de algunos afiches inofensivos en algunas comunas de Santiago, es ciertamente un panorama menos deprimente que uno donde los diputados de todo el país se mantienen en sus puestos gracias a la dictación de leyes que los protegen de la competencia.
- Las diputadas parecen creer que basta con prohibir una práctica para que ella no ocurra. Olvidan que la ley vigente en la materia no se cumple.
- Algunos reclamos de las diputadas son válidos: en ciertas calles de ciudades grandes, la cantidad de propaganda callejera sobrepasa con creces la necesaria para informar. Y en algunos casos, llega a poner en peligro la seguridad de la circulación vehicular. Además, dicha propaganda a veces es tan cara, que se hace vulnerable a la acción vandálica de los comandos rivales.
- Pero existen otras medidas que evitan estos excesos. Por ejemplo, los partidos españoles han aceptado repartirse las calles en forma alternada para colocar su propaganda.

Los autores son investigadores Centro de Estudios Públicos.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

¿Qué proponen las diputadas?

El 6 de julio las diputadas de todos los partidos presentaron un proyecto de ley para prohibir la propaganda electoral callejera. Quieren prohibir los carteles, afiches, volantes, avisos pintados en muros, cierros y postes, elementos colgantes y avisos luminosos, aunque el propietario del muro o lugar los hubiere autorizado

No es efectivo que la propaganda callejera “supere más del cincuenta por ciento del total de gastos de campaña”, como afirman las diputadas. Por el contrario, dos de las tres candidaturas a diputados analizadas en un estudio del CEP, que se abocó a las campañas parlamentarias del año 97, gastaron en “materiales publicitarios” para la vía pública menos del 15% del total de gastos identificados². A su vez, muchos candidatos eligen no gastar su presupuesto en ese tipo de publicidad, sino en otros tipos, como trabajo puerta a puerta, conciertos, fiestas gratis, regalos a grupos de electores y vecinos, etcétera.

El hecho de que algunos candidatos usen tanto el recurso de la propaganda callejera, y que prefieran destinar parte importante de sus gastos a ello en vez de actividades alternativas demuestra que la vía pública es, en opinión de algunos candidatos, un efectivo medio de información hacia los ciudadanos.

Existen algunas razones válidas para estar disconforme con la cantidad de propaganda callejera observada en la elección de 1997 en algunos distritos de ciudades relativamente grandes:

- a) En algunas calles, la cantidad de propaganda que cuelga de los cables del alumbrado, de la telefonía, y de las luminarias, es

² Ver cuadro 4A en S. Valdés y X. Hinzpeter (2000) “Cuánto cuesta una campaña electoral: los gastos de los candidatos al parlamento en 1997 en Chile”, Documento de Trabajo N° 309, Centro de Estudios Públicos, Octubre, Santiago.

- b) tan abundante que sobrepasa con creces la que asegura una información al ciudadano sobre la identidad de los candidatos.
- b) En algunos casos, la propaganda callejera obstaculiza y pone en peligro la seguridad de la circulación vehicular, especialmente cuando cubre señales del tránsito.
- c) La propaganda callejera es vulnerable a la acción vandálica de los comandos rivales, situación que obliga a los candidatos a contratar “guardias” para sus avisos. En este contexto, se ha observado en algunos distritos que ocurren actos de violencia entre comandos e incluso sucesiones de “batallas” por el espacio público, que se hace escaso. Esto es lamentable porque pone en peligro la integridad física de quienes promueven legítimamente a su candidato y en riesgo el orden y la seguridad de terceros. Esto distrae además al personal de Carabineros de Chile.

En la práctica, los problemas de la propaganda callejera son problemas de algunas ciudades grandes y de algunas calles. Por eso, presuponer que el problema es general para todo el país, sin dar cuenta del valor de la información publicitaria para el ciudadano, es un error.

Protegiéndose de la libre competencia

Un estudio del CEP demuestra que algunas candidatas aspirantes que han tenido éxito en el pasado han invertido sumas significativas en avisos en calles y muros³. Al prohibirse esa publicidad en todo el país y en todas las calles, algunos candidatos aspirantes no podrían darse a conocer.

³ Idem 3. La candidatura a diputado que más gastó en publicidad según el cuadro 4A, fue una candidatura aspirante que tuvo éxito y ganó un escaño.

Del mismo modo, las diputadas titulares que van a la reelección han gozado de años de apariciones en los medios para darse a conocer, y han recibido subsidios estatales por 4 millones de pesos al mes para mantener sedes en sus distritos y promover su reelección. Estos fondos se llaman “asignación parlamentaria” y son adicionales a su remuneración mensual. Por eso, las candidatas titulares necesitan en menor grado los avisos en las calles, y pueden preferir gastar su presupuesto de campaña de forma distinta.

El proyecto de ley perjudica a algunos aspirantes a parlamentarios, ya que impone límites a la propaganda que necesitan para darse a conocer. A su vez es propuesto por diputadas titulares, que en su mayoría competirán en las próximas elecciones por su reelección con estos mismos candidatos que se ven afectados por la normativa. Por ende, estamos frente a una situación compleja que obliga a plantearse si acaso ¿las diputadas titulares estarán o no usando sus poderes legislativos para perjudicar a sus rivales, poniendo límites a la propaganda que necesitan para hacerse conocidos? Asimismo las ahora impulsoras del proyecto, cuando fueron aspirantes ¿hicieron propaganda callejera? Y si la hicieron ¿cómo se atreven a prohibir a sus competidoras hacerlo hoy?

Sospechamos que el proyecto de las diputadas titulares perjudica a las candidatas aspirantes. Existe un indicio favorable para esa hipótesis en lo siguiente ¿Por qué las diputadas no consiguieron, aparentemente hasta ahora, el respaldo para ese proyecto de al menos alguna de las 36 candidatas aspirantes?

Es justificado suponer que este proyecto es una “barrera a la entrada”, ya que protege a los parlamentarios que quieren conservar sus escaños y daña la posibilidad de informarse de las alternativas nuevas y desconocidas a aquellos electores molestos con la situación actual. Constituye una barrera a la entrada, ya que restringe las posibilidades de darse a conocer, encareciendo el

costo de la campaña para una misma efectividad y para un mismo gasto de los rivales⁴.

Esto tiene una analogía en el mundo comercial: ¿Qué pasaría si los bancos proponen un proyecto de ley que impida a las tiendas de departamento (Ripley, Falabella, otras) publicitar las nuevas alternativas para obtener crédito que ellos operan? Posiblemente los periodistas entrevistarían al Fiscal Nacional Económico para que entable un juicio contra los bancos por atentar contra la libre competencia. La opinión pública considera inaceptable que un grupo de interés como el bancario dicte la legislación nacional en materias de su interés directo, pues ello equivale a permitir a ese grupo secuestrar a la autoridad pública para promover sus fines privados.

Del mismo modo, parece necesario proteger a la ciudadanía de los candidatos titulares que usan los poderes públicos -legislar- para lograr un beneficio privado, en este caso reelegirse.

Recordemos también la definición de corrupción: “cuando un funcionario del Estado (incluso aquellos seleccionados por elección popular) usa su poder público para beneficio privado”.

Otros efectos perjudiciales del proyecto

a) Libertad de expresión

En los Estados Unidos, una restricción como la propuesta por las actuales diputadas sería inconstitucional, pues pondría en peligro la libertad de expresión de los candidatos aspirantes y de quienes los apoyan.

b) ¿Contaminación o agrado visual?

Efectivamente, en períodos de elecciones hay mucha propaganda en las calles. Esto suce-

⁴ Ver punto (c) a continuación.

de justamente porque los candidatos necesitan darse a conocer. Las diputadas aducen “contaminación visual” como justificación de sus restricciones. Sin embargo, esto depende de las preferencias del observador. Para los ciudadanos que desean conocer a los candidatos alternativos, esta amplia información sobre ellos puede resultar un “agrado visual”. Desde el punto de vista de la calidad de nuestra democracia, no se puede descartar que el costo de tener 20 o 30 días las calles con carteles, afiches y otros sea bastante menor que el costo de no poder conocer oportunamente las candidaturas alternativas.

c) Costo de campañas podría subir

Una de las justificaciones aducidas por las diputadas es que desean aminorar el costo de las campañas electorales. Esto es dudoso porque, existen algunos argumentos para pensar que *subiría* el costo para un candidato de darse a conocer a la ciudadanía.

En efecto, los candidatos tendrían que usar otros medios para darse a conocer. El hecho de que hoy se usen menos otros medios demuestra que son más caros para una efectividad dada y para un nivel dado de la publicidad rival. Por este motivo, el costo de una campaña efectiva subiría si esta prohibición se aplica y el candidato insiste en lograr una determinada efectividad dada y responder a un determinado nivel de la publicidad rival.

Una forma de que baje el costo de las campañas es que los candidatos se resignen -algo que difícilmente ocurrirá- a informar menos a los ciudadanos respecto a su existencia y posiciones. Aún si esto ocurre, podría ser indeseable para los ciudadanos.

d) Promueve la intervención oficialista de los alcaldes

Las diputadas proponen aumentar las multas de beneficio municipal a los incumplido-

res, que con el nuevo proyecto irían desde \$ 280 mil a \$ 1,4 millones, por cada elemento de propaganda ilegal. En la actualidad las multas van desde \$ 28 mil hasta \$ 280 mil por cada elemento ilegal.

Sin embargo, los municipios están dirigidos por alcaldes electos, que son asociados políticos de los candidatos. Por eso, no sorprendería que ellos actuaran con favoritismo, es decir persiguiendo y multando con más celo a la publicidad de la coalición opositora que a la publicidad de la coalición propia.

Así, en esta parte el proyecto incentiva a los alcaldes a intervenir en las elecciones, usando las facultades regulatorias y fiscalizadoras que les daría el proyecto. Esto va contra todas las solicitudes y reclamos a favor de acabar con la intervención oficialista en las elecciones. Es posible que muchos alcaldes se hayan resistido a jugar este rol para evitar esta crítica, pero el proyecto aumenta el estímulo financiero al elevar la multa mínima en diez veces.

e) Mantiene la despenalización de los candidatos infractores

El proyecto también propone mantener la situación actual, en cuanto las multas no son cobradas a los candidatos promovidos por los avisos prohibidos, como correspondería, sino a los que pongan la publicidad callejera. En los hechos, esto libera de toda responsabilidad a los candidatos por las infracciones cometidas por sus comandos.

Se debe reconocer que en cuanto al reembolso de los costos que incurren las municipalidades al retirar la propaganda callejera, el proyecto sí propone responsabilizar a los candidatos. Sin embargo, no propone una sanción efectiva que permita cobrar esa deuda, por lo que no dota de credibilidad a la ley.

El proyecto propone mantener el criterio de la ley vigente de cobrar las multas y los costos

municipales a los partidos políticos a los que pertenecan los candidatos promovidos por el aviso prohibido. Esto no parece razonable porque los partidos no son responsables de las acciones de sus candidatos, que actúan en la práctica en forma autónoma.

Además, los partidos no tienen fondos para pagar, ni están sujetos a una sanción efectiva en caso de no pagar. Es conocido el hecho de que los partidos no tienen fondos a nombre propio, sino operan a través de fundaciones y otros vehículos. Según sus balances, a los partidos sólo les alcanza para pagar la luz eléctrica y unas cuantas secretarías y sedes. Por eso, el proyecto no es realista al pretender que las multas realmente se cobran, siendo que no provee métodos efectivos para hacerlo.

Además, en el caso de los candidatos independientes, que no tienen partido, el proyecto no indica quién pagaría las multas. Esto incentiva a los candidatos a declararse independientes, con el objeto de quedar eximidos de las multas, aunque en realidad no lo sean.

La ley vigente en materia de propaganda callejera, si efectivamente se aplicara en su totalidad, presentaría algunos de los efectos negativos del proyecto de ley al cual nos referimos. Restringe las posibilidades de darse a conocer de los candidatos, promueve la intervención oficialista de los alcaldes, ya que las multas son su responsabilidad y a beneficio de la municipalidad, y no responsabiliza a los candidatos por cuanto las multas son a cargo de los partidos. Por lo tanto, no recomendamos perfeccionar las disposiciones vigentes con nuevos métodos de control y cobro de multas y gastos.

f) No ayuda a prestigiar la actividad política

Si las multas no se cobran, entonces ¿qué candidato obedecerá las prohibiciones del proyecto? Es previsible que la facilidad de evadir estas normas incentive una competencia por escándalos.

Si juntamos este elemento con un posible favoritismo del alcalde, no nos sorprendería que surjan alcaldes que den a conocer semanalmente cuántas multas han aplicado a los candidatos de la coalición rival, para lograr el máximo efecto propagandístico a favor de su candidato favorito.

Esto es lamentable para la ciudadanía porque desprestigia la actividad política y reduce el número de competidores de calidad dispuestos a pasar por este tipo de obstáculos para servir a su país.

Cómo detener la propaganda callejera excesiva sin detener la competencia

El tema de la propaganda callejera excesiva fue objeto de un detenido análisis por la Comisión de Reforma del Estado del CEP⁵. En su revisión de la experiencia internacional, encontró una propuesta de 1983, realizada por el Comité presidencial alemán sobre el Financiamiento Político, que ofrece una solución aceptable a los problemas indicados al comienzo.

Ella consiste en autorizar la exigibilidad legal y judicial de los acuerdos entre candidaturas y partidos para limitar los gastos de campaña⁶. Esta propuesta reconoce que si todos los candidatos acuerdan alguna restricción a la inversión publicitaria, que sea aceptable para todos, se logra un ahorro de recursos valioso.

Por ejemplo, los partidos españoles han aceptado repartirse las calles en forma alternada

⁵ Comisión de Reforma del Estado del CEP (2000), "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política", en Valdés, S. (editor), *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento de la Actividad Política*, Centro de Estudios Públicos, Diciembre, Santiago, pp. 385-568, especialmente en p. 546.

⁶ Schneider, H. P. (1989) "The new German system of party funding: the Presidential Committee Report of 1983 and its realization", en H. E. Alexander (ed.) *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, página 222.

para colocar su propaganda⁷, evitando así la “carrera armamentista” por ocupar una determinada calle, y reduciendo también el peligro de violencia entre comandos rivales.

Por este motivo, la Comisión del CEP estimó conveniente autorizar los acuerdos de ese tipo. Sin embargo, esa Comisión advirtió que tampoco es aceptable que un grupo de candidatos y partidos se coordinen para montar una campaña publicitaria conjunta *en contra* de un tercer candidato o partido que no sea parte en el acuerdo. Por eso, su “recomendación 37” fue:

“Se propone otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen”.

Para otorgar validez práctica a contratos entre candidatos como los propuestos, proponemos las siguientes medidas, algunas de las cuales requieren ley:

- (a) Realizar los contratos entre candidatos mediante una escritura pública, que se comunique a Carabineros de Chile. La ley debe declarar nulo al contrato si, a juicio del Juez de Policía Local, contempla represalias contra candidatos que no lo suscriban.
- (b) Establecer multas por incumplimiento, especificando claramente el tipo y monto de la multa y el beneficiario de ésta. El benefi-

ciario puede ser una institución de beneficencia local.

- (c) Encargar a Carabineros de Chile la labor de detectar y verificar las infracciones y de notificarlas al Juzgado de Policía Local.
- (d) Responsabilizar del pago de la multa al candidato beneficiado por la propaganda que viole el acuerdo, debiendo dejar su monto en consignación en el juzgado.
- (e) En caso de no consignar la suma requerida, el candidato sería sancionado, entre otras formas, impidiéndole designar apoderados para el escrutinio de votos. Autorizar esta sanción requiere de ley.
- (f) El candidato mantendría el derecho a repetir contra los individuos que violaron las normas de propaganda y causaron la multa. Si el individuo que causó la multa es condenado por el Juzgado de Policía Local a restituirla al candidato que la pagó, pero aquél no puede pagarla, podría ser sancionado con pena de reclusión. Esta sanción requiere de ley.
- (g) El contrato contemplaría un mecanismo para detectar y sancionar al candidato que maliciosamente ponga publicidad a favor de otro candidato con el objeto de que éste parezca violando el acuerdo. Ese mecanismo podría recurrir a Carabineros, lo que requiere autorización legal.

En suma, existe una ruta para resolver los escasos problemas que presenta la propaganda callejera, sin dar ventaja a los candidatos titulares sobre los aspirantes.

⁷ Ver H. Díaz-Santana (2000), “Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España”, en Valdés, S. (editor), *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento de la Actividad Política*, Centro de Estudios Públicos, Diciembre, Santiago, pp. 171-214, especialmente en p. 190.

Sumario

Nº 82 Otoño 2001

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175,
Fono 231 5324

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Harald Beyer

Falencias institucionales en educación: Reflexiones a propósito de los resultados del TIMSS

Cristián Aedo y Claudio Sapelli

El sistema de *vouchers* en educación: Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile

Andrés Gómez-Lobo y Ricardo Paredes M.

Mercado de derechos de agua: Reflexiones sobre el proyecto de modificación del Código de Aguas

Grzegorz W. Kolodko

Globalización y convergencia: De la recesión al crecimiento en las economías en transición

Carlos Peña González

La tesis del “consenso superpuesto” y el debate liberal-comunitario

Carlos Cousiño Valdés

Populismo y radicalismo político durante el gobierno de la Unidad Popular

Martín Hopenhayn

Los intelectuales latinoamericanos descritos por sus (im) pares

Hans Christoph Buch

El nuevo desorden mundial, o imagínate que hay guerra y tú vas

Alfredo Bryce Echenique

Un aspecto de Luis Cernuda

LIBROS

Cristián Pérez

Víctor Farías, *La Izquierda Chilena (1969-1973): Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica*

Mario Valenzuela

Sobre comentario de Emilio Meneses al libro *El Enigma de la Laguna del Desierto*

DOCUMENTO

Corte de Apelaciones de Santiago

Fallo que modifica el auto de procesamiento del general Augusto Pinochet

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000