

Puntos de Referencia

Edición online
N° 400, junio 2015

Comentarios al Informe de la Comisión Engel

Isabel Aninat S. / Ricardo González T.

Resumen

El Informe del Consejo Asesor Presidencial* contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción presentó 236 medidas en cinco grandes áreas: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad ética y derechos ciudadanos. Casi dos semanas después, la Presidenta anunció su agenda de probidad y transparencia, tomando varias de las recomendaciones presentadas en el Informe.

Este texto destaca la preocupación que el Consejo tuvo por las municipalidades y el Congreso. La ciudadanía ha reducido su confianza en ambas instituciones y su percepción de corrupción en ambas es alta. El Informe propone buenas medidas para solucionar deficiencias en el funcionamiento del sistema de Alta Dirección Pública y de ChileCompra. Asimismo, el enfoque preventivo del Informe parece ser la forma correcta de abordar la corrupción y el tráfico de influencias.

Sin embargo, existen otras propuestas que despiertan dudas. El Informe recomienda una regulación muy extensiva para normar la puerta giratoria entre el sector público y el sector privado, lo que podría convertirse en un desincentivo para que profesionales calificados ingresen al Estado. Por otra parte, la creación de un Defensor Ciudadano puede duplicar funciones que hoy ya tiene el Instituto Nacional de Derechos Humanos. El Informe, en varias secciones, recomienda entregar mayores atribuciones a la Contraloría, lo que hace esencial su modernización. Finalmente, el anuncio de la Presidenta Bachelet que busca limitar la reelección en los cargos de elección popular, y que va más allá de lo propuesto por el Consejo Asesor, podría crear efectos inesperados que debilitan al Congreso.

El área de mayor riesgo es el financiamiento de la política. Si bien la creación del financiamiento permanente de los partidos políticos va en la dirección correcta, es importante generar un balance adecuado con los aportes privados. El desbalance hacia los aportes públicos y las limitaciones a los aportes privados reducirán la competitividad de las elecciones. Además, las recomendaciones sobre regulación de propaganda electoral presentan varias debilidades. No obstante, las propuestas para fortalecer el SERVEL son adecuadas.

Finalmente, una reforma sistémica a los partidos políticos, basada en las recomendaciones del Informe Engel, podría ser el principal legado del Consejo Asesor.

Isabel Aninat S. Abogada, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Ricardo González T. Economista, Universidad Católica de Chile. Coordinador Programa de Opinión Pública del CEP.

Agradecemos los comentarios de Harald Beyer y Francisco Szederkenyi.

* Vittorio Corbo y Lucas Sierra, investigadores del CEP, formaron parte del Consejo. Varias de las cuestiones que recoge este *Puntos de Referencia* coinciden con decisiones que no fueron unánimes en la propuesta del Informe. Respecto de algunas de ellas, estos investigadores votaron con la minoría.

Introducción

El 24 de abril, el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, conformado 45 días antes, a raíz de los escándalos que han aparecido a la luz pública en el último tiempo, entregó su informe final (también conocido como el “Informe Engel”¹) a la Presidenta Bachelet. El Informe presenta 236 medidas, 90% de ellas acordadas de forma unánime, en cinco grandes áreas: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad ética y derechos ciudadanos. Casi dos semanas después, el pasado 11 de mayo, la Presidenta anunció su agenda de probidad y transparencia, tomando varias de las recomendaciones presentadas en el Informe. El objetivo de esta agenda es implementar una serie de medidas administrativas y presentar 18 proyectos de ley en un plazo muy breve.

En general, el Informe Engel es exhaustivo y ambicioso, con propuestas razonables que recogen el aprendizaje contenido en proyectos de ley y comisiones anteriores, experiencia internacional y propuestas de expertos. Por esa razón, el Informe Engel no contiene grandes sorpresas; más bien se trata de una sistematización de cómo implementar mejoras en la regulación de la relación entre el dinero y la política.

El objetivo de este texto, el número 400 de la serie *Puntos de Referencia* del Centro de Estudio de Públicos, no es hacer una evaluación de cada una de las propuestas, sino consignar aquellos aspectos que parecen ser más novedosos y destacar algunos riesgos que se vislumbran respecto de ciertas medidas propuestas. En primer lugar, presentamos los aspectos que consideramos más relevantes del Informe. Luego, discutimos algunas de las dudas

que surgen a partir de ciertas recomendaciones. En tercer lugar, hacemos un breve comentario respecto de los límites a la reelección de las autoridades. A continuación, realizamos un análisis de la sección sobre financiamiento a la política, donde creemos que existen los mayores riesgos tanto respecto de los partidos políticos como de las campañas electorales. Como conclusión, presentamos cuál consideramos debe ser la principal reforma a implementar, a partir de las recomendaciones del Consejo Asesor.

1. Aspectos a destacar

De acuerdo a la encuesta CEP de abril 2015, un 52% de los chilenos considera que hoy son más frecuentes los casos de corrupción que hace diez años atrás. Sin lugar a dudas, esta percepción está fuertemente afectada por las investigaciones recientes acerca de casos de corrupción. En efecto, de acuerdo a las encuestas CEP, entre noviembre 2014 y abril 2015, periodo en que salieron a la luz pública más casos de financiamiento irregular de campañas y de tráfico de influencias, la percepción de que mucha gente del servicio público está involucrada en casos de corrupción subió 11 puntos porcentuales, ubicándose en 50% en abril 2015 (ver Figura 1). Ello también podría haber incidido sobre la confianza en las instituciones que expresa la ciudadanía: la encuesta CEP de abril 2015 muestra que los chilenos tienen poca confianza en instituciones como los partidos políticos, el Congreso, las empresas y las municipalidades (ver Figura 2). El Informe de la Comisión Engel propone medidas respecto de todas estas instituciones apuntando a que, una vez implementadas las recomendaciones, estas instituciones vuelvan a gozar de la confianza de la ciudadanía.

Por ejemplo, una de las mayores novedades del Informe es la profundidad con la que aborda el ámbito de las municipalidades. La última encuesta CEP muestra cómo ha caído la confianza en los municipios, llegando actualmente al 22%, 11 puntos

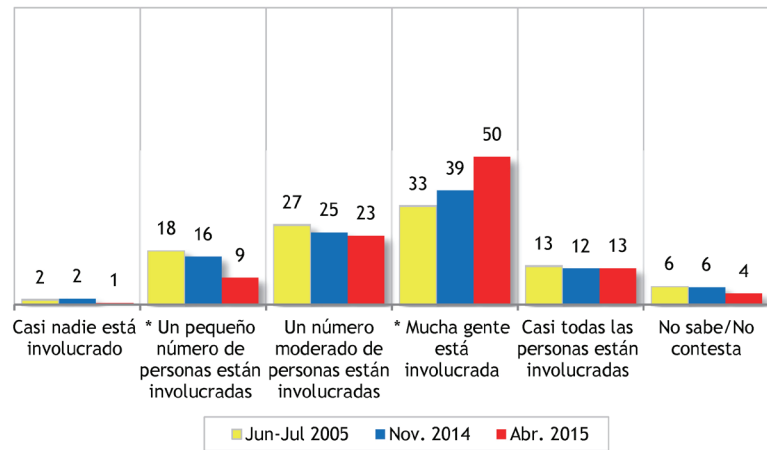
¹ El Informe puede encontrarse aquí: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

porcentuales menos que lo obtenido en noviembre de 2008 (ver Figura 2). En encuestas anteriores sobre percepción de corrupción en las instituciones, los municipios se ubican en el segundo lugar, igualando la percepción de corrupción presente en los tribunales de justicia (ver Figura 3). Abordar los municipios, por tanto, parece ser un aspecto crucial para prevenir la corrupción en Chile, especialmente dado que tienen a cargo la provisión de una serie de servicios públicos y los ciudadanos se relacionan cotidianamente con ellos. El Informe presenta propuestas acerca del personal, la gestión financiera, las compras y adquisiciones, las políticas de control y fiscalización de los municipios, así como su control ciudadano y límites a la reelección de los alcaldes. Más aún, cabe valorar que el Informe aborda esta materia con sentido de realidad, con propuestas que reconocen la heterogénea realidad que tienen los municipios en Chile.

Sin embargo, dentro de las medidas recientemente anunciadas por la Presidenta, en el marco de la agenda de probidad, los municipios no parecen tener la misma relevancia. Por ahora, sólo se ha comprometido una medida administrativa para dar lineamientos en el uso adecuado de los recursos y un proyecto de ley sobre gestión y profesionalización del personal municipal. No hay claridad respecto de si se incluirán recomendaciones como la elevación de exigencias en materia de compras, la obligación de auditoría sobre las licitaciones y

compras sobre cierto umbral y el otorgamiento de facultades a la Fiscalía Nacional Económica para revisar las licitaciones de manejo de residuos y adquisiciones informáticas, entre otras. Asimismo, el Informe Engel aborda la situación del Congreso, institución que también ha sufrido la pérdida de confianza de la ciudadanía. La encuesta CEP de abril 2015 refleja que, si bien la confianza ha sido baja desde que se mide sistemáticamente (ascendía a 16% el año 2002), ésta volvió a caer, situándose actualmente en 9%, casi la mitad de lo estimado el 2002 (ver Figura 2). En la encuesta so-

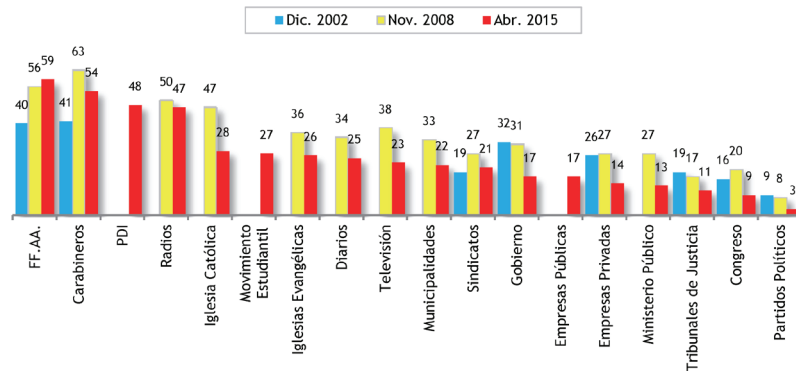
Figura 1: PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO



Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta ¿Qué tan extendida piensa usted que está la corrupción en el servicio público de Chile?

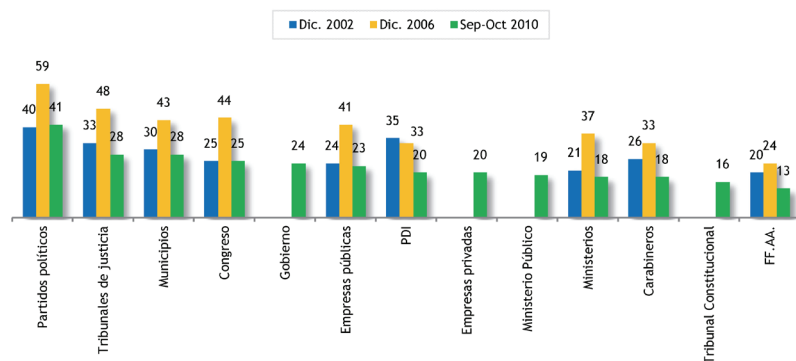
Fuente: Encuestas CEP Junio-Julio 2005, Noviembre 2014 y Abril 2015.

Figura 2: CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES



Fuente: Encuestas CEP Diciembre 2002, Noviembre 2008 y Abril 2015.

Figura 3: PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES



Nota: Porcentaje de encuestados que afirma "Hay mucha corrupción" en la pregunta "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuán extendida cree Ud. que está la corrupción en cada una de ellas? Veamos...".

Fuente: Encuestas CEP Diciembre 2002 y 2006 y Auditoría de la Democracia 2010.

bre percepción de corrupción en las instituciones, el Congreso ocupa el cuarto lugar de las organizaciones en que los chilenos perciben hay más corrupción (ver Figura 3).

Recuperar la confianza en el Congreso es fundamental para fortalecer la democracia. En este sentido, el Consejo Asesor propone una serie de medidas que, en parte, permitirían hacer frente a esta pérdida de legitimidad. Por ejemplo, propone medidas que dicen relación con la fiscalización del uso de las asignaciones parlamentarias, especialmente en épocas de campañas. Además, recomienda fortalecer las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras (tanto en su competencia como en su integración). Una medida de especial relevancia, y que se ha propuesto en el pasado, es robustecer el rol presupuestario del Congreso con la creación de una oficina similar al *Congressional Budget Office* de los Estados Unidos. En los recientes anuncios de la agenda de probidad, ninguna de las propuestas en esta materia fue considerada.

Otro aspecto interesante del Informe Engel es la serie de mejoras respecto del sistema de Alta Dirección Pública, recogidas en muchos casos a partir de propuestas anteriores, para fortalecer su cobertura

y funcionamiento. Especialmente relevante son las propuestas para limitar los profesionales provisionales y transitorios, figura de la cual se ha abusado en los últimos años. A futuro, sin embargo, debería pensarse, más allá de medidas específicas, en avanzar hacia un modelo de Servicio Civil que se asemeje a los existentes en la administración pública de países como Gran Bretaña, Canadá o Nueva Zelandia. Respecto de las propuestas sobre ChileCompra, las recomendaciones de apoyar a los servicios públicos que no

cuenten con profesionales para los procesos, la ampliación del alcance del sistema y el hacer obligatorio el uso de bases de licitación apuntan en la dirección correcta para evitar discrecionalidades y malas prácticas en servicios del Estado, que tienen alto poder en la asignación y renegociación de la compra de bienes y servicios públicos.

Finalmente, otro aspecto destacable del Informe Engel es la opción de adoptar un enfoque preventivo de la corrupción, en vez de una postura basada en la criminalización. Si bien podría haber sido más popular mediáticamente proponer altas sanciones penales, el centrarse en la prevención y en la correcta administración de los conflictos de interés parece ser la estrategia correcta. Por una parte, trasladar todos los conflictos al derecho penal conllevaría que finalmente la sanción penal pierda relevancia y que se generen desincentivos para abstenerse de cometer ilícitos más graves. La práctica demuestra que cuando todo se penaliza o cuando las penas son muy altas en proporción a los delitos cometidos, se arriesga que los mecanismos de fiscalización y sanción dejen de funcionar adecuadamente. Como el mismo Informe señala, no existe sistema de fiscalización que pueda controlar

la conducta de todas las personas permanentemente y, por lo tanto, se debe crear un sistema para educar, difundir y prevenir. Obviamente, esto no significa que para ciertos delitos asociados sea conveniente revisar la pena actualmente establecida, tal como lo recomienda el Consejo Asesor.

2. Algunas dudas

Respecto de las medidas específicas que despiertan dudas, en primer lugar, consideramos la extensión de la regulación de la llamada “puerta giratoria” entre el sector público y el sector privado. La actual norma que establece un período de “enfriamiento” acotado a seis meses solamente para las instituciones fiscalizadoras y sólo respecto de actividades que impliquen una relación laboral. Por lo tanto, parece razonable mejorar dicha regulación. No obstante, el Informe propone extender el período de vacancia a otras autoridades (autoridades con facultades normativas, ministros y subsecretarios) y a otro tipo de relaciones (provisión de servicios, mantener vínculos comerciales), además del plazo (un año) y de la prohibición del contacto con funcionarios o la presentación a licitaciones públicas. Todo ello parece ser excesivo. Tal como señala el Consejo Asesor, la regulación en esta materia no debe convertirse en un desincentivo para que profesionales altamente preparados ingresen al Estado. La experiencia comparada en esta materia es variada, lo que demuestra que la solución no es evidente y que el equilibrio no es fácil de lograr. En todo caso, además, persiste la duda de por qué se establece un período de dos años para que el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y el Contralor General de la República se puedan presentar a cargos de elección popular, cuando la regla general para las autoridades (incluyendo ministros) es de un año.

Por otra parte, la Presidenta Bachelet ha anunciado una reforma constitucional para crear el Defensor Ciudadano. Ello puede traducirse en la creación de

un órgano que duplique las funciones de órganos ya existentes, como la Comisión Defensora Ciudadana o el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Este anuncio va en contra de lo señalado en el propio Informe, en que se señala que la función del Defensor Ciudadano puede radicarse en un órgano ya existente. Además, hay que considerar que este órgano adicional puede duplicar las funciones del INDH, institución que ya cumple con los Principios de París, estándares internacionales referidos a la naturaleza, alcance y líneas de acción de este tipo de instituciones, y que el Consejo considera también debiese cumplir el Defensor. Más aún, el proyecto de ley que cree el Defensor Ciudadano debe dar cuenta de cómo se coordinarán con las institu-

Respecto de las medidas específicas que despiertan dudas, en primer lugar, consideramos la extensión de la regulación de la llamada “puerta giratoria” entre el sector público y el sector privado.

ciones ya existentes, especialmente considerando que, a diferencia del INDH y según los anuncios de la Presidenta Bachelet, a la nueva institución se le dará rango constitucional.

A lo largo del informe, se asignan o extienden —incluso de manera implícita— una serie de funciones de la Contraloría General de la República (CGR). Por ejemplo, se establece que la CGR debe organizar cursos de probidad y cursos de contabilidad y gestión financiera para funcionarios municipales, debe fiscalizar la integridad y veracidad del contenido de las declaraciones de intereses y patrimonios (que se extienden tanto respecto de las autoridades obligadas como de su contenido), debe mantener una lista taxativa de cargos de Personas Expuestas Políticamente para facilitar el seguimiento por parte de sociedades financieras, debe incorporar una

nueva Unidad de Ética y fortalecer el portal para la recepción de denuncias, debe auditar las compras, adquisiciones y licitaciones que sobrepasen cierto umbral, y debe controlar el gasto en publicidad en períodos electorales, dado que se trata del uso de recursos fiscales (se propone un límite de aumento del 5% en relación al promedio de los tres años anteriores). Respecto de la CGR misma, el Consejo sólo señala que es necesario fortalecer la unidad de municipios. Sin embargo, y a la luz de las recomendaciones, parece ser conveniente profundizar la modernización de la Contraloría.

3. Límites a la reelección: un breve comentario

En el último tiempo, se han presentado varios proyectos de ley que buscan limitar la reelección en los cargos de elección popular². El Consejo Asesor, por su parte, sólo recomendó limitar la reelección de los alcaldes, como se señaló anteriormente. Sin embargo, en su agenda de probidad, la Presidenta Bachelet sí se comprometió a establecer límites a la reelección para todas las autoridades elegidas popularmente. La medida propuesta por el Gobierno puede, por una parte, no cumplir con las expectativas planteadas y, peor aún, tener efectos inesperados. Quizás el efecto más grave que se ha observado en casos a nivel comparado es la pérdida del poder del Congreso respecto del Ejecutivo.

Estados Unidos es una buena ilustración de lo que ha ocurrido en la práctica con esta medida. En dicho país, desde principios de los años noventa, se establecieron límites a la reelección en casi la mitad de los estados, a raíz de diversas campañas que

² Actualmente en el Senado, se encuentra en discusión, en segundo trámite constitucional y con urgencia calificada de discusión inmediata, el proyecto de ley de reforma constitucional que limita la reelección de las autoridades que indica, Boletín N° 4115 y otros.

veían en el límite a la reelección una manera de mejorar las prácticas del Congreso y solucionar sus deficiencias³. Como resultados de estas reformas, los parlamentos estatales han pasado a estar conformados, en parte, por nuevos parlamentarios con poca experiencia y por parlamentarios en su último período, afectados por la pérdida de poder asociada al “síndrome del pato cojo”. Según estudios, esto ha resultado en una baja de la calidad legislativa⁴. Además, muchos de los objetivos que, supuesta-

Quizás el efecto más grave que se ha observado en casos a nivel comparado es la pérdida del poder del Congreso respecto del Ejecutivo.

mente, lograrían los límites a la reelección no se cumplieron en la práctica: no hay más mujeres o minorías representadas, el perfil de los parlamentarios se mantiene y éstos no son necesariamente más cercanos a la ciudadanía. Las expectativas, por tanto, no se cumplieron. Incluso hay casos donde la participación electoral no aumentó, como se había prometido, posiblemente, porque la falta de nombres conocidos desincentivaría el voto⁵.

³ Ver, entre otros: Moncrief, Hary y Joel Thompson. “On the outside looking in: Lobbyist’s perspectives on the effects of state legislative term limits”, *State Politics y Policy Quarterly*, Vol. 1 núm. 4 (2001): 394-411. Carey, John *et al.* “The effects of term limits on state legislatures: A new survey of the 50 states”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 31 núm. 1 (2006): 105-134. Bowler, Shaun & Todd Donovan. “Term limits: Effects, but not as advertised”. *The limits of electoral reform*. Oxford University Press, 2013.

⁴ Kousser, Thad. “The limited impact of term limits: Contingent effects on the complexity and breadth of laws”, *State Politics & Policy Quarterly* 6 (2006): 410-429.

⁵ Esto es lo que se ha observado, entre otros estados, en California. Nalder, Kimberly. “The effect of state legislative term limits on voter turnout”, *State Politics & Policy Quarterly* 7, núm. 2 (2007): 187-210.

Frente a estos efectos inesperados, vale la pena preguntarse si hay un valor intrínseco en la renovación por la renovación. Más bien, lo importante en la competencia electoral es que los incumbentes puedan ser desafiados y, en esto, el financiamiento electoral es un factor crucial como muestra la evidencia en el caso chileno⁶. Más aún, con un sistema presidencialista como el nuestro, el eventual debilitamiento del Congreso es particularmente complejo. Si el Gobierno insiste en esta propuesta, más allá de lo recomendado por el Consejo Asesor, es necesario que se adopten medidas de fortalecimiento institucional del Congreso, como la *Congressional Budget Office*, mencionada anteriormente, recomendación que sí forma parte del Informe Engel.

4. El mayor riesgo: financiamiento de la política

El Informe Engel propone un esquema de financiamiento mixto para los partidos políticos, lo que supone la asignación de fondos públicos para los partidos en periodos fuera de campaña. Los autores de este texto celebran la incorporación de esta propuesta por varias razones. Primero, los fondos públicos son necesarios para estimular la producción de bienes públicos que se desprenden exclusivamente del actuar de los partidos, lo que es necesario porque partidos políticos fuertes son imprescindibles para mejorar el funcionamiento de la democracia en Chile. Segun-

do, los fondos públicos, al mismo tiempo, pueden promover la adopción de buenas prácticas si se entregan a cambio de la implementación de controles de gastos más estrictos y más transparencia en el uso de recursos. Tercero, los aportes estatales también pueden evitar que los partidos vean afectada su independencia cuando éstos son financiados por pocos donantes. Cuarto, el sistema de financiamiento mixto está en línea con la visión de la opinión pública, en contraste a un sistema financiado sólo con aportes públicos. En efecto, como ilustra la encuesta CEP de Noviembre-Diciembre 2012, sólo un 12% de los encuestados afirmó que, para que los partidos cumplan bien sus funciones, éstos deben financiarse con

Figura 4: FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS SEGÚN LA OPINIÓN PÚBLICA



Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta "Para que los partidos cumplan bien sus funciones, ¿cómo cree Ud. que deberían financiarse los partidos políticos?".

Fuente: Encuesta CEP Noviembre-Diciembre 2012.

fondos del Estado solamente, mientras que un 43% de los encuestados se inclinó por el financiamiento privado solamente y un 27% mencionó una combinación de ambos (ver Figura 4).

Por otra parte, la propuesta acogida por el Informe, a diferencia de lo establecido por el proyecto de ley "para el fortalecimiento y la transparencia de la democracia" (Boletín N 9790-07), contempla la entrega de fondos públicos a cambio de contraprestaciones (realización de talleres de debate y diálogo

⁶ González, Ricardo, Lucas Sierra y Francisco Szederkenyi. "La práctica del financiamiento privado en las elecciones parlamentarias", *Puntos de Referencia* núm. 394 (2015): http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5855_3679/pder394_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf

político, de actividades de formación de militantes y de preparación de candidatos para cargos de elección popular) e incentiva la búsqueda de financiamiento privado, como forma de estimular la participación ciudadana en la vida partidaria, a través de la incorporación de un mecanismo de matching funds, tal como los autores de este texto propusieron en septiembre de 2014⁷.

Sin embargo, el Informe Engel rebaja los límites a las donaciones de personas naturales, está dividido respecto de la posibilidad de que se conozca la identidad de todos los donantes o permitir el uso del mecanismo de aportes reservados para donaciones hasta 20 UF y prohíbe la donación de personas jurídicas. Todo ello desincentiva el aporte de los privados a financiar a los partidos políticos y a las campañas electorales. De esta forma, la propuesta del Informe Engel, en pos de “generar un equilibrio entre aportes públicos y privados”, carga la balanza hacia el financiamiento público, en desmedro de los aportes privados. Ello crea el riesgo de que los partidos políticos sean excesivamente dependientes de los fondos públicos, como ocurre hoy en los países de Europa, en que las platas públicas exceden el 90% del ingreso de algunos partidos. La Figura 5 muestra el porcentaje de financiamiento público promedio recibido por los partidos políticos para algunos países de Europa del Norte, Occidental y del Sur. En la figura se puede apreciar que, en promedio, cerca del 70% de los fondos recibidos por los partidos son

Figura 5: LA DEPENDENCIA EN FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA DEL NORTE, OCCIDENTAL Y DEL SUR



Fuente: Piccio, D.R. 2014. "Chapter 7: Northern, Western and Southern Europe", *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. International IDEA, 2014.

aportes públicos⁸. Incluso hay países como Bélgica y España en que el financiamiento público se ubica cerca del 90% de los fondos percibidos. De acuerdo a un estudio de IDEA, el Consejo de Europa apoya la asignación de fondos estatales para nivelar la cancha en materia de competencia electoral, pero, con la misma fuerza, apoya la idea de que los fondos públicos no pueden ser la única fuente de ingreso de los partidos porque ello debilita el vínculo entre los partidos y los votantes⁹.

Finalmente, respecto de los partidos políticos, cabe recordar que en el trámite del proyecto de reforma al sistema electoral binominal también se reformaron los requisitos para la creación de partidos. Antes de tal modificación, la ley exigía cien firmas para iniciar el trámite de constitución del partido y luego las firmas del 0,5% del electorado que participó en la

⁷ Aninat, Isabel y Ricardo González. "Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos", Propuesta de Política Pública CEP núm. 2 (2014): http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_LAninat-RGonzalez.pdf

⁸ Cabe señalar, en todo caso, que el Informe de IDEA no distingue entre el tipo de financiamiento público recibido por los partidos políticos, por lo tanto, el gráfico incluye las asignaciones propias de los sistemas parlamentarios.

⁹ Piccio, D.R. "Chapter 7: Northern, Western and Southern Europe", *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. International IDEA, 2014.

última elección parlamentaria en cada una de las regiones en que se constituyera, además de que el número de regiones en que se debía constituir debía ser mínimo tres, en caso de que ellas fueran contiguas, o de ocho regiones, en caso contrario. Tras la reforma, los partidos deberán reunir las firmas de un 0,25% de los electores en la última elección parlamentaria en una sola región para constituirse. De esta forma, por ejemplo, se podría constituir un partido en la región de Aysén con 94 firmas y en la región de Magallanes con 157 firmas, según la participación electoral de los ciudadanos de ambas regiones en las elecciones parlamentarias y presidenciales del 2013. Consideramos que la cantidad de firmas exigidas es demasiado baja y que esta reforma tiene un marcado sesgo regionalista, lo que arriesga la pérdida de la visión general de las necesidades del país que los partidos y la ley debieran contemplar. Más aún, es un riesgo mayor si, además de las facilidades para la creación de partidos nuevos, se les otorga financiamiento público. Esto significa que partidos nuevos constituidos con un escaso número de firmas y, por ende, bajísimo nivel de adhesión popular y representatividad, contarán con fondos estatales cuando la capacidad de producción de bienes públicos de esos partidos es baja, lo que no justificaría la entrega de aportes públicos en ese caso. Por consiguiente, celebramos que el Consejo Asesor recomiende revisar los requisitos para la conformación de partidos, al menos, aumentando “la extensión geográfica requerida” con el objeto de “asegurar que se fomente la existencia de partidos de carácter nacional”.

En cuanto a las campañas electorales, creemos que la marcada preferencia por el financiamiento público de las propuestas del Consejo Asesor reducirá la competitividad de las elecciones y hará que los escaños del Congreso sean menos desafiables por las siguientes razones: (1) el anticipo fiscal se distribuye según el resultado de la elección anterior, es decir, sobre los votos conseguidos en la última elección, y los partidos nuevos sólo consiguen anticipo en

función de los votos conseguidos por el partido con menos votos, lo que claramente favorece a los partidos incumbentes y a los candidatos que pertenecen a esos partidos —presumiblemente incumbentes, dada la baja renovación existente en el Congreso— sin importar si se duplica como recomienda el Informe Engel; (2) el reembolso fiscal se distribuye según el resultado de la elección anterior, es decir, *ex post*, pero el candidato desafiante necesita recursos *ex ante*, por lo tanto, los criterios de asignación de estos reembolsos tienden a favorecer relativamente a los incumbentes, lo que afecta las posibilidades de que un desafiante pueda ganar; (3) las restricciones a los aportes privados perjudicarán a los candidatos desafiante porque la evidencia señala que los apor-

Celebramos que el Consejo Asesor recomiende revisar los requisitos para la conformación de partidos, al menos, aumentando “la extensión geográfica requerida” con el objeto de “asegurar que se fomente la existencia de partidos de carácter nacional”.

tes reservados —mecanismo de financiamiento de campañas utilizado preferentemente por personas jurídicas— son el componente del financiamiento más importante de los candidatos desafiante —los aportes reservados representan una fracción más alta de los aportes totales de los desafiante que de los incumbentes— y que mientras mayor sea la proporción de aportes reservados con que cuenta un candidato desafiante, su probabilidad de ganar el escaño es más alta¹⁰. En todo caso, aplaudimos las

¹⁰ González, Ricardo, Lucas Sierra y Francisco Szederkenyi. “La práctica del financiamiento privado en las elecciones parlamentarias”, *Puntos de Referencia* núm. 394 (2015): http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5855_3679/pder394_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf

recomendaciones que el Consejo hace en materia de limitar el uso de asignaciones parlamentarias en tiempos electorales, ya que apunta precisamente a mejorar la competencia entre los incumbentes y los desafiantes.

La rebaja de los límites a las donaciones de personas naturales, la limitación o desaparición de los aportes reservados y la prohibición de la donación de personas jurídicas se proponen para “promover condiciones de equidad en la competencia electoral”. Ello supone que los aportes privados generan desigualdad en la competencia electoral. ¿Qué tan cierto es ese argumento? Primero, un estudio reciente elaborado en el CEP muestra que quienes efectúan aportes reservados —que son aquellos que hacen las mayores donaciones privadas a las campañas— financian por igual a candidatos desafiantes e incumbentes, por lo tanto, los aportes privados no afectan la competitividad¹¹. Segundo, el mismo estudio muestra que la Alianza recibió más financiamiento total y aportes reservados que la Nueva Mayoría en elecciones parlamentarias, pero ello podría ser resultado del sistema electoral vigente en ese momento. En efecto, como la probabilidad de que un pacto pudiera tener a sus dos representantes en el Congreso era baja—porque éste debía, al menos, duplicar en votos a la segunda coalición más votada—, el sistema binominal casi aseguraba un escaño para las dos coaliciones más grandes, lo que generaba mucha competencia al interior de los pactos por el escaño correspondiente. Esto significó que una parte importante de los aportes se diluyera en disputas entre candidatos de la misma coalición y no en una competencia interpartidos. Además, como las competencias al interior de la coalición eran más intensas en la Alianza que en la Concer-

¹¹ El mismo argumento es desarrollado, en forma independiente, por Johnson, Joel. “Incumbents Without a Campaign Finance Advantage: Competition and Money in Chile’s Congressional Elections”, *Journal of Politics in Latin America* 3, núm. 3 (2011): 3-33.

tación, más financiamiento total consiguieron los postulantes de la coalición de centro derecha. Por lo tanto, una hipótesis plausible que justificaría la concentración de aportes reservados en la Alianza es “la intensa competencia de matices políticos o de opiniones sobre la personalidad de los candidatos, entre quienes hicieron dichos aportes”¹². Más aún, la desigualdad de aportes que favorece a la coalición de centro derecha está fuertemente condicionada al sistema electoral y no a la existencia de los aportes privados per se, por lo que, bajo un sistema electoral diferente en las próximas elecciones, esta situación podría cambiar.

Aumentar el financiamiento público exacerba la desigualdad existente entre incumbentes y desafiantes. ¿Por qué introducir esta desigualdad es aceptable y por qué la desigualdad que surge a partir de los aportes privados no lo es?

Por otra parte, como se discutió más arriba, los aportes públicos se distribuyen de acuerdo a los votos conseguidos en la última elección, lo que favorece a los partidos y candidatos incumbentes y perjudica a los desafiantes. Por lo tanto, aumentar el financiamiento público exacerba la desigualdad existente entre incumbentes y desafiantes. ¿Por qué introducir esta desigualdad es aceptable y por qué la desigualdad que surge a partir de los aportes privados no lo es? Uno de los mitos más recurrentes en el debate sobre financiamiento de la política sostiene que los aportantes que utilizan el mecanismo de donaciones reservadas lo hacen para “comprar” favores legislativos futuros. En otras palabras, los aportantes apostarían al ganador. Por esa razón,

¹² Para revisar ambos argumentos en detalle, ver González, Sierra y Szederkenyi.

serían preferibles más aportes públicos, a pesar de la desigualdad que produce su asignación. No obstante, como los desafiantes tienen una baja posibilidad de ganar, entonces los aportantes deberían financiar solamente incumbentes, pero la evidencia muestra que los que realizan aportes reservados financian por igual a candidatos desafiantes e incumbentes, lo que debilita el argumento de “compra” de favores legislativos por parte de los donantes y, al mismo tiempo, no genera la desigualdad entre desafiantes e incumbentes en el financiamiento de las campañas.

Respecto de las personas jurídicas, como señalaron algunos de los Consejeros, sus aportes “refuerzan el carácter mixto del financiamiento político, reduciendo la posibilidad de que el fiscal lo capture, y aumentando la disponibilidad de dinero legal para la competencia electoral. Su escasez, en cambio, aumentará la demanda por dinero ilegal¹³.”

Tal como se mencionó anteriormente, el Informe está dividido en lo que se refiere a la publicación de la identidad de los donantes. Una parte del Consejo se mostró a favor de publicar la identidad de todos los donantes y la otra parte favoreció la reserva de la identidad de aquellas personas que donen a la política hasta 20 UF. La transparencia total, sin lugar a dudas, es beneficiosa cuando se refiere a la declaración de los gastos de campaña, pero no lo es en el caso de las donaciones de personas naturales. Un artículo publicado recientemente muestra, a través de aproximaciones experimentales, que los individuos se abstienen de donar a la política cuando su identidad y su preferencia serán reveladas. Más aún, el artículo muestra que si existe un monto límite sobre el cual la identidad y las preferencias se revelan, las personas prefieren donar exactamente bajo el límite para evitar la publicación de su

identidad y preferencia¹⁴. Por lo tanto, “asegurar transparencia en todas las donaciones de personas naturales a campañas electorales” desincentivará los aportes de las personas naturales a la política, reducirá el nivel de involucramiento en la política¹⁵ y generará un desequilibrio entre aportes públicos y privados, sesgado a los primeros.

Con todo, es una lástima que el Consejo Asesor proponga limitar o eliminar el mecanismo de aportes reservados sobre el cual no hay evidencia de malfuncionamiento. En efecto, los casos de financiamiento ilegal de campañas que están actualmente en investigación no están relacionados con el mecanismo de aportes reservados. Tampoco hay evidencia probada de “compra” de favores legislativos a través del mecanismo de donaciones reservadas.

En materia de campañas electorales, el Informe recomienda “clarificar la definición de ‘propaganda electoral’ para que considere como tal toda manifestación pública que busque posicionar el nombre e imagen de candidatos o partidos”, “establecer un período de ‘pre campaña’, contado desde el día fijado para las elecciones primarias hasta 30 días antes de la elección” y extender las prohibiciones a la propaganda electoral, previo al período de campaña, que incluyan “la instalación de letreros mo-

¹³ Ver voto de minoría III.B Propuesta 6 de Lucas Sierra, Rosanna Costa, Vittorio Corbo y Olga Feliú

¹⁴ La Raja, Raymond J. “Political Participation and Civic Courage: The Negative Effect of Transparency on Making Small Campaign Contributions”. *Political Behavior* 36 núm. 4 (2014): 753-776.

¹⁵ Existen estudios que muestran que la participación financiera es la puerta de entrada para otras formas de participación política, como el trabajo voluntario en campañas, el pegado de letreros o la distribución de folletos que favorezcan la votación por un candidato específico, tales como: Malbin, Michael, Peter W. Brusoe, Wesley Y. Joe, Jamie P. Pimlott & Clyde Wilcox. “The CFI Small Donor Project: An Overview of the Project and a Preliminary Report on State. Legislative Candidates’ Perspectives on Donors and Volunteers” (2007): http://www.cfinst.org/pdf/books-reports/CFI_Small-Donor_APSA-paper_2007.pdf

numerales o espectaculares, y a la disposición de carteles tipo ‘palomas’ y lienzos publicitarios en la vía pública”. En este aspecto, el Consejo Asesor se limitó a pensar en la forma en que se llevan a cabo las campañas electorales en la actualidad, fijando las prohibiciones de acuerdo a ello. Sin embargo, al examinar lo que ocurre en campañas electorales a nivel comparado, se ven otras tendencias. Por ejemplo, las redes sociales y los mensajes de texto son los medios que se utilizaron masivamente en las últimas campañas presidenciales en Estados Unidos. Recientemente, Hillary Clinton anunció su entrada a la competencia de primarias presidenciales a través

Ejemplo: una persona podría –de propia iniciativa y sin coordinación con el candidato– apoyar a su candidato pintando su muro con el nombre del candidato de su preferencia. [...] En casos como estos, podrían generarse conflictos entre las recomendaciones del Informe y la libertad de expresión de los ciudadanos en este aspecto.

de Twitter y de un video que se difundió por YouTube. La reciente campaña electoral en el Reino Unido también incluyó un uso masivo de redes sociales¹⁶. Por lo tanto, si no se considera el uso de las nuevas tecnologías en la propaganda electoral y las tendencias a futuro, la “clarificación” de su concepto en la ley corre el serio de riesgo de convertirse en letra muerta rápidamente.

Además, es posible que, de implementarse las propuestas del Informe Engel en materia de propaganda electoral, las campañas se realicen de formas alternativas en el futuro. Por ejemplo, la

¹⁶ Por ejemplo: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/05/uk-election-and-social-media>

serie de limitaciones a los aportes de los ciudadanos (“reducir los límites permitidos para que personas naturales puedan donar a campañas políticas”, “establecer un límite al total de aportes que una persona natural pueda realizar a distintas campañas políticas durante un año electoral” y “eliminar todo aporte de personas jurídicas a campañas electorales”) puede ser un incentivo a que ellos busquen otras formas de apoyar a sus candidatos preferidos. Una forma podría ser la compra de publicidad negativa (que hable mal de otro candidato) o que favorezca conceptos defendidos por cierto(s) candidato(s). Ello podría constituir una violación a la ley electoral, en caso que se implementaran las propuestas del Informe Engel que recomienda que se considere como propaganda electoral “toda manifestación pública que busque posicionar el nombre e imagen de candidatos o partidos”. Otro ejemplo: una persona podría –de propia iniciativa y sin coordinación con el candidato– apoyar a su candidato pintando su muro con el nombre del candidato de su preferencia. De implementarse las recomendaciones del Informe, ello implicaría una sanción para el candidato que recibió ese apoyo, que variará dependiendo de si está dentro del periodo de campaña o no. En casos como estos, podrían generarse conflictos entre las recomendaciones del Informe y la libertad de expresión de los ciudadanos en este aspecto.

Respecto de la fiscalización, este texto celebra muchas de las recomendaciones que el Informe hace, en particular, las referidas al uso del Sistema de Alta Dirección Pública en la selección de los(as) candidatos(as) a integrar el Consejo Directivo del SERVEL y de todos los cargos ejecutivos del SERVEL, la revisión de las responsabilidades del Director y el Consejo –de forma tal de eliminar posibles traslapes de funciones– y el aumento de los recursos financieros y de dotación de personal de esta institución. Destacamos la propuesta que separa la función investigativa y acusatoria, responsabilidad-

des que recaen en un fiscal, al interior del SERVEL, cargo creado para este propósito¹⁷.

A pesar de las muchas coincidencias con el Informe Engel en materia de fiscalización, existen algunos desacuerdos con lo allí propuesto. Un punto tiene que ver con la autonomía constitucional del SERVEL. El otro guarda relación con las sanciones.

Respecto de la autonomía constitucional del SERVEL, en Aninat y González (2015) planteamos que no es necesaria por una serie de razones, entre las que se destacan, que la autonomía legal con la que cuenta actualmente es suficiente para resguardar su independencia y, tal como ilustra la experiencia comparada, la confianza en las instituciones electorales no depende del tipo de autonomía que tengan, sino de otros factores como lo son los procedimientos de nombramiento y remoción de sus máximas autoridades y su desempeño en la práctica. Actualmente, tales procedimientos garantizan la independencia de esta institución frente al gobierno de turno, por lo tanto, no vemos la necesidad de entregar autonomía constitucional al órgano fiscalizador. El proyecto de ley recientemente firmado por el Gobierno sobre el SERVEL, que forma parte de la agenda de probidad, se limita sólo a otorgarle autonomía constitucional sin contemplar una reforma integral institucional. Cabe señalar que si dicho proyecto se limita sólo a ello, y no contempla mayores recursos, facultades, personal y una reorganización interna, nada garantiza que la fiscalización de los partidos y de las campañas políticas mejore respecto de la situación actual¹⁸.

¹⁷ Los autores de este texto plantearon tal propuesta a mediados de abril 2015. Los argumentos que justifican esta recomendación se pueden encontrar en: Aninat, Isabel & Ricardo González. “Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel”, Propuesta de Política Pública CEP N° 7 (2015):

http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5890_3688/PPP_007_IAninat-RGonzalez.pdf

¹⁸ Para mayores propuestas en esta línea, ver ídem.

Sobre las sanciones, el Informe Engel establece sanciones proporcionales a las faltas para los partidos políticos solamente, sin referirse a los candidatos. Dado que se ha observado que las sanciones pecuniarias actuales no son suficientemente disuasivas, hubiese sido conveniente mayores definiciones en este aspecto. Además, el Informe no contempla convertir a los candidatos en responsables de los ilícitos (además del Administrador Electoral). Por lo tanto, si no se les sanciona, los candidatos pueden violar la ley de gasto electoral porque saben que no recibirán una sanción directamente, sino que sólo la recibirá su partido.

5. Conclusión

Si bien la situación política actual es una oportunidad para implementar los cambios propuestos, es indudable que la probabilidad de que se adopten todas las medidas es muy baja, especialmente considerando que muchas requieren cambios legales. De las experiencias pasadas de Consejos Asesores en materias de probidad, vemos cómo, además de ciertas medidas específicas, los grandes cambios se dan en uno o dos aspectos. El fortalecimiento de la fiscalización electoral, por ejemplo, es una de las reformas que ha quedado —y sigue estando— pendiente. Frente a la batería de medidas propuestas, quizás la principal interrogante es cuál será el principal cambio que se adoptará como resultado del Informe Engel.

Parte importante de la crisis de confianza que hoy enfrentamos se fundamenta en la crisis de los partidos políticos. La encuesta CEP de abril 2015 muestra como hoy los partidos gozan de escasa confianza: sólo un 3% de los chilenos confía en ellos—dentro del margen de error (ver Figura 2). Para que una democracia funcione adecuadamente, es necesario contar con partidos fuertes, representativos y legitimados. Como bien señala el Consejo Asesor, “una democracia es tan sólida como los

partidos políticos que la integren”. Por tanto, los esfuerzos se debieran concentrar en sacar adelante las reformas concernientes a los partidos políticos. Por una parte, implementar financiamiento público permanente a su favor, estructurándolo de forma que incentive a los partidos a ser activos en la provisión de bienes públicos y a reconectarse con la ciudadanía. Por otra parte, entregarles fondos públicos no asegura necesariamente una mejora de sus prácticas. Por ello, es necesario avanzar en la

recomendación del Informe de elaborar una nueva ley de partidos políticos que fortalezca su inserción en la sociedad, aumente su transparencia y mejore su democracia interna. Ambas reformas, la de financiamiento y la ley de partidos políticos, deben pensarse en forma conjunta de manera que sean coherentes entre sí. Una reforma sistémica a los partidos políticos, basada en las recomendaciones del Informe Engel, puede ser el principal legado de este Consejo Asesor. **PdeR**