

## Propuestas de Política Pública

I. Aninat, R. González y L. Sierra

### **Reforma de la política: Una mirada sistémica**

# Propuestas de Política Pública

*N° 11 / Septiembre 2015*

La serie *Propuestas de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440. Sitio web: [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl). Email: [escribanos@cepchile.cl](mailto:escribanos@cepchile.cl).

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.

Edición gráfica: David Parra Arias.

# Reforma de la política: Una mirada sistémica

## **Isabel Aninat**

Abogada e investigadora del CEP

## **Ricardo González**

Economista y coordinador del Programa de Opinión Pública del CEP

## **Lucas Sierra**

Abogado, profesor de derecho en la Universidad de Chile y subdirector del CEP.

Agradecemos la excelente asistencia de Francisco Szederkenyi y los comentarios de Harald Beyer. Cualquier error u omisión es exclusiva responsabilidad de los autores.

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Síntesis   | 3  |
| Introducción   | 4  |
| Principios   | 5  |
| 1. Sistema electoral para la elección del Congreso   | 11 |
| 1.1. Sistema “proporcional moderado”   | 11 |
| 1.2. Primarias   | 14 |
| 1.3. Cuotas de género  | 15 |
| 1.4. Límites a la reelección de los parlamentarios   | 16 |
| 2. Ley de Partidos Políticos   | 17 |
| 3. Financiamiento de la política   | 20 |
| 3.1. Financiamiento electoral  | 20 |
| 3.1.1. ¿Hacia un sistema mixto? Desequilibrio entre aportes<br>fiscales y privados                 | 22 |
| 3.1.2. Cambios en el mecanismo de financiamiento privado   | 25 |
| 3.1.3. Nuevos límites de gasto electoral   | 28 |
| 3.1.4. El período de campaña   | 30 |
| 3.1.5. Los conceptos de propaganda y de gasto electoral  | 32 |
| 3.2. Financiamiento de partidos políticos  | 34 |
| 4. Los órganos fiscalizadores y sancionatorios de la actividad política:<br>Serval y Tricel        | 39 |
| 4.1. Serval  | 40 |
| 4.1.1. ¿Cómo asegurar su autonomía? ¿Es necesaria una<br>consagración constitucional?              | 40 |
| 4.1.2. Nuevas facultades del Serval  | 40 |
| 4.1.3. Preguntas que plantea la pérdida del escaño como sanción:<br>¿Causales y órgano competente? | 43 |
| 4.2. El complemento jurisdiccional del Serval: el Tricel   | 44 |
| 5. Propuestas  | 45 |
| 1. Sistema electoral del Congreso  | 45 |
| 2. Financiamiento de la política   | 45 |
| 3. Partidos políticos  | 48 |
| 4. Los órganos fiscalizadores y sancionatorios: Serval y Tricel                                    | 48 |
| Bibliografía   | 50 |

## Síntesis

Las próximas elecciones parlamentarias se darán bajo un sistema regulatorio completamente distinto. Al sistema de voto voluntario e inscripción automática, se suma un nuevo sistema electoral y, de aprobarse los proyectos de ley en discusión, habrá nuevos mecanismos de financiamiento de campañas electorales y partidos políticos. Además, se cambiará la manera cómo se estructuran internamente los partidos políticos y, posiblemente, se otorguen mayores capacidades al órgano fiscalizador y sancionador.

Los cambios descritos son una transformación gigantesca y deben pensarse como un todo, evaluando cómo interactúan entre sí para evitar el riesgo de la incoherencia legislativa. El objeto de este texto es aportar una mirada sistémica a las reformas que se han llevado y se están llevando a cabo: sistema electoral, partidos políticos, financiamiento de la política (campañas electorales y partidos), órganos fiscalizadores y sancionatorios.

Como punto de partida, señalamos ciertos principios que debieran informar la regulación de la política. Primero, el sistema electoral del Congreso debe adecuarse al presidencialismo. Segundo, respecto de los partidos políticos, aunque son fundamentales para la democracia representativa y deben recibir financiamiento fiscal y privado, no se debe fomentar demasiado el multipartidismo. Tercero, las elecciones deben tener un financiamiento mixto, con un piso fiscal y un aporte privado que fomente la competencia, a través de un mecanismo que evite el cohecho y la extorsión. Cuarto, el Servel debe contar con facultades fiscalizadoras y sancionatorias realistas, sin que sea necesario otorgarle autonomía constitucional, y pensadas en conjunto a la regulación del Tricel.

El nuevo sistema electoral proporcional moderado debe ser la base para analizar el resto de los cambios propuestos. Por ejemplo, la posibilidad de una mayor fragmentación del Congreso que trae consigo puede acelerarse por el hecho de haber rebajado los límites para constituir partidos, especialmente dado que se les otorgará aportes fiscales.

Respecto del financiamiento electoral, debe evitarse que el nuevo sistema propuesto cargue la balanza excesivamente a favor del aporte estatal, favoreciendo así a los congresistas que buscan reelegirse. Además, es crucial evaluar los nuevos límites de gasto electoral considerando que, bajo el nuevo sistema electoral, los distritos y circunscripciones crecieron en extensión territorial, lo que puede afectar a los desafiantes, que deben darse a conocer en un sistema electoral que aumenta también la cantidad de candidatos. Respecto de las campañas, si bien extender el período de campaña es un avance positivo, debe cuidarse que la definición tanto de propaganda electoral como de gasto electoral no implique restricciones desmedidas a la libertad de expresión.

Actualmente está en discusión una nueva ley de partidos políticos. Si bien la reforma apunta en el sentido correcto, la ley debe resguardar la necesaria autonomía de los partidos. Es importante que esta reforma se analice conjuntamente con el proyecto de ley que le otorga financiamiento fiscal permanente a los partidos. El aporte estatal es una buena noticia siempre que dichos fondos sean verdaderamente condicionales al desarrollo de actividades que reconecten a la ciudadanía con los partidos. El financiamiento privado a favor de los partidos, a través de donaciones pequeñas y del pago de cuotas, debiera promoverse, para acercarlos a la ciudadanía.

## Introducción

Las próximas elecciones parlamentarias, que se llevarán a cabo el año 2017, ocurrirán bajo un sistema regulatorio completamente distinto. Ya contamos con un sistema de inscripción automática y voto voluntario que, bajo un clima de alta desconfianza hacia la política, podría generar una participación electoral más baja. A esto se suma un nuevo sistema electoral, el proporcional moderado, con distritos territorialmente más grandes y, posiblemente, de aprobarse los proyectos presentados como parte de la agenda de probidad, nuevas formas de financiamiento y fiscalización, así como también límites de gasto más bajos. Todo ello afectará la conducta de las coaliciones políticas y quizás dé origen a nuevas formas de hacer campaña. Con todo, las reformas introducidas en esta materia generarán una transformación gigantesca a la forma en que se han desarrollado las campañas hasta el momento, trayendo consigo consecuencias bastante impredecibles.

Quizás esta es la primera vez que se da con tanta fuerza la posibilidad de mejorar el marco regulatorio de la política en su conjunto. Para hacerlo, es importante pensar la regulación de la política como un sistema, de tal manera que no se materialice el riesgo de la incoherencia legislativa, producto de un diseño de reformas específicas, sin una mirada de conjunto. Si bien es cierto, hay muchos cambios legislativos muy valiosos, es necesario reconocer que también existen aprehensiones, derivadas de la escasa atención a cómo tales cambios interactúan entre sí. El estudio de estas interacciones es precisamente el foco de este documento.

Las líneas que siguen buscan analizar el proceso de reforma de la política que hoy está en curso. Se concentrarán en las siguientes materias, las que, en conjunto, conformarán el marco regulatorio de la política, entendida como “sistema”. Estas materias son:

1. Sistema electoral para la elección del Congreso
2. Partidos políticos
3. Financiamiento de la política
  - 3.1. Financiamiento y campañas electorales
  - 3.2. Financiamiento de los partidos
4. Órganos fiscalizadores y sancionatorios de la política<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hay, por supuesto, otras materias que, con más o menos cercanía, tienen relación con la política. Por ejemplo, las normas que puede dictar el Congreso sobre su propia actividad, la dedicación exclusiva de los parlamentarios o las que regulan los potenciales conflictos de intereses a que están expuestas las distintas autoridades políticas. Este trabajo sólo se enfocará en las cuatro materias referidas, por una razón práctica, de acotar una cuestión que puede ser muy extensa. Con todo, consideramos que las cuatro que aquí se examinan son de las más fundamentales tratándose de regulación de la política.

Para esto se analizarán las reformas legales aprobadas en el último tiempo, los proyectos de reforma en trámite constitucional y legislativo, las propuestas del llamado Informe Engel<sup>2</sup>, y otras propuestas, en especial algunas desarrolladas en el CEP. Es importante tener presente que los proyectos de ley a los que se hace referencia en este trabajo se encuentran en plena tramitación parlamentaria. Su contenido, por tanto, puede estar sujeto a variaciones. Dado lo anterior, se tomaron las últimas versiones disponibles al 30 de septiembre de 2015.

El análisis se desplegará de la forma que sigue. Primero (I), se enuncian los principios que, según los autores, deberían informar la regulación de la política. Estos principios servirán de estándares para evaluar, con una mirada sistémica, las distintas propuestas de reforma. Luego (II) se estudia la reforma del sistema electoral que entró en vigencia este año, en reemplazo del binominal. Esta reforma es importante aquí, pues, como se mostrará, los proyectos de reforma en trámite deben tener una mirada sistémica de la política, lo que supone que deben ser coherentes con el sistema electoral actual. Uno de los proyectos de ley analizados trata sobre los partidos políticos (III). Luego (IV) se estudia otra reforma: el proyecto de ley que modifica la forma de financiar y llevar a cabo las campañas electorales e introduce financiamiento fiscal permanente a los partidos. A continuación (V) se analizan los órganos reguladores, fiscalizadores y sancionatorios de la política, el administrativo (Serval) y el jurisdiccional (Tricel), pensando en su próxima reforma. Por último (VI) se avanza una conclusión que consiste en algunas sugerencias de reforma que, a juicio de los autores, permitirían aprovechar mejor la interesante posibilidad de reforma a la institucionalidad política actual.

## Principios

Partimos de la base que la democracia es, fundamentalmente, representativa. Esto implica reconocer que los partidos políticos son indispensables en el juego político. La democracia funciona mejor con partidos. Mientras más fuertes, transparentes y abiertos son éstos, más sólida es la democracia. Hay que fortalecer los partidos, para exigirles que desempeñen bien ese papel insustituible. Una consecuencia inmediata de esto es que la regulación política debe, en principio, privilegiar los partidos frente a los independientes. Esto no implica prohibirlos, por supuesto, pero la regulación no debería fomentarlos. Sí debería, en cambio, fomentar que la política se realice a través partidos políticos. No es una tarea fácil, porque los partidos tienen un carácter mixto: cumplen funciones públicas de la mayor relevancia, por una parte, pero también tienen una dimensión muy privada porque materializan el derecho de asociación y de opinión. Están en el Estado, pero también deben poder guardar una cierta distancia de su poder. El equilibrio es, como suele serlo, delicado: es indispensable para la democracia representativa organizar la política mediante partidos, pero se debe evitar el incentivo a un multipartidismo

---

<sup>2</sup> Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, “Informe Final”, abril 2015, disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

excesivo. Por otra parte, los partidos son parte del funcionamiento del Estado, pero, al mismo tiempo, el Estado no debe ahogarlos porque también son un espacio de autonomía privada.

El que la democracia sea representativa implica pensar en la forma cómo se ejerce. Entendemos que debe ejercerse cotidianamente a través de la ley, entendida como la voluntad de la mayoría. De esto se deriva una consecuencia normativa básica: hay que evitar la “constitucionalización” de la política. Por ejemplo, no hay que poblar la Constitución de órganos autónomos, sino tener los mínimos que sean necesarios, y que la carga de la prueba para agregar nuevos sea de quien lo propone. ¿Por qué? Porque los órganos autónomos constitucionales no se ajustan bien a la cotidianeidad de la democracia representativa: no se pueden modificar por ley y éstos toman decisiones que afectan a la ciudadanía, pero no son responsables ante ésta. Tiene poder político, pero no tienen responsabilidad política.

Así como es necesario considerar aquí el carácter representativo de la democracia, del papel de los partidos, y del riesgo de constitucionalizar la política, también es necesario pensar en la forma de gobierno. El presidencialismo chileno no es irrelevante, debe ser considerado. Esta forma de gobierno se caracteriza por hacer convivir dos “soberanías”: la del Gobierno, por una parte, y la del Congreso, por la otra. Estas dos soberanías deben convivir equilibrándose y tensionándose recíprocamente, pero no deben entrar en un conflicto que las paralice. Porque ese conflicto no tiene una salida institucional. Esto ha pasado en la historia de Chile: 1891, 1924 y 1973. De esta experiencia hay que aprender: no hay que facilitar el conflicto entre Gobierno y Congreso.

No hay que incentivar, por ejemplo, la fragmentación del Congreso. No se trata, por supuesto, de combatir el multipartidismo, que implica diversidad de pensamiento y del cual Chile tiene una valiosa tradición, que sobrevivió a la última dictadura y que, después, ha sobrevivido al sistema binominal, que originalmente fue diseñado para reducir el multipartidismo histórico. De lo que se trata es de no incentivar artificial e innecesariamente el número de partidos. Hay que evitar, en otras palabras, un multipartidismo excesivo.

En este punto, la regulación de la política en Chile debe revisarse ahora. Con el reemplazo del sistema binominal en mayo de este año, se introdujeron simultáneamente dos causas de fragmentación política: un sistema bastante más proporcional que el binominal, con más cupos por llenar, además; y se rebajaron excesivamente los requisitos para constituir partidos. Los efectos de dicha reforma ya están en curso: actualmente, además de los catorce partidos ya constituidos, están en formación ante el Servel trece partidos políticos<sup>3</sup>, ello sin contar movimientos que ya han anunciado que se constituirán como partidos (por ejemplo, Fuerza Pública). Súmese a esto que, dependiendo de los requisitos que se fijen para su acceso, puede existir una tercera causa de fragmentación: financiamiento fiscal permanente para los partidos.

---

<sup>3</sup> “Partidos en formación” (incluye partidos en formación y partidos en trámite), Servel, visitado el 29 de septiembre, 2015, <http://www.servel.cl/>

Si mantenemos el presidencialismo como forma de gobierno, hay que repensar esta combinación, pues envuelve un profundo riesgo de ingobernabilidad futura.

Es tiempo de tocar las relaciones entre el dinero y la política. Veremos dos dimensiones aquí: el financiamiento de las campañas electorales y el de los partidos políticos. En el primer caso, como sabemos, las elecciones son consustanciales a la democracia y, como buena parte de las cosas de la vida, no son gratis. Alguien debe pagarlas. ¿Quién? Creemos que el Estado y los privados, es decir, creemos en un sistema “mixto” de financiamiento. Desde 2003 Chile cuenta con un sistema mixto, que debe ser mejorado en varios aspectos, pero que no debería ser sustituido tan radicalmente como pretende el proyecto de ley que sobre la materia envió al Congreso el Gobierno a fines del año pasado.

¿Por qué un sistema mixto para financiar la política? Porque permite competir: el financiamiento fiscal provee un cierto piso común para correr y el privado permite hacer una diferencia sobre ese piso común, en especial para que los desafiantes puedan hacer frente a los incumbentes, es decir, a quienes ya ocupan un cargo y van a la reelección por un nuevo período en él. Como se sabe, estos últimos corren en general con ventaja en la carrera electoral. Así, la pregunta por la competencia electoral es la pregunta por cuán “desafiable” es el cargo de un candidato que quiere reelegirse.

Un puro financiamiento fiscal no sirve para hacerlo “desafiable”, por la forma en que se reparte: es un subsidio por voto obtenido, *ex post*. Lo hace menos desafiable, porque reafirma la posición privilegiada de los congresistas que buscan la reelección, perjudicando proporcionalmente la de los desafiantes. Estos últimos necesitan la plata *ex ante*, porque, a diferencia de los incumbentes, necesitan hacerse conocidos y, luego, persuadir a los electores para que, sobre todo bajo un esquema de voto voluntario, se levanten el día de la elección y salgan de sus casas a votar por ellos. Por este motivo, la plata después de la elección —como es buena parte del financiamiento fiscal— les sirve relativamente menos que a los incumbentes, quienes además cuentan con financiamiento fiscal para sedes, asesores y apoyo en su labor parlamentaria. Por esto, en fin, a los desafiantes les sirve relativamente más la plata privada, que puede llegar antes de la elección.

No obstante, el proyecto de ley de financiamiento reduce enormemente el financiamiento privado por dos vías: eliminando los aportes a las campañas electorales y a los partidos de las personas jurídicas y reduciendo los límites de los aportes privados a las distintas candidaturas. Esto no sólo es problemático en general, por la necesaria competencia con que se deberían celebrar las elecciones, sino que, también, porque en Chile la reforma al sistema electoral binominal incide en aspectos relevantes para el diseño del mecanismo de financiamiento: primero, se han aumentado los escaños a llenar; segundo, el sistema proporcional que se introdujo, con listas que deben ser más numerosas que los escaños a llenar, significarán más candidatos, y, tercero, se aumentó considerablemente el tamaño de las unidades electorales.

Es decir, se aumentó el número de candidatos y se aumentó un importante ítem de costo electoral (el tamaño distrital), pero, al mismo tiempo, se busca reducir sus fuentes de

financiamiento. No sólo eso, también se busca reducir el límite de gasto. Una mirada sistémica sugiere que aquí hay un problema potencialmente grave, pues se están generando incentivos para una menor competencia política caracterizada por un refuerzo de la posición aventajada de los incumbentes, por una parte, y, por la otra, incentivos para conseguir plata de forma irregular. Y, como se justificará más abajo, prohibir o limitar la reelección como alternativa a esa ventaja es una mala solución.

El ideal de un financiamiento mixto de la política también se aplica a los partidos políticos. Es positivo que los partidos tengan un cierto financiamiento fiscal, porque proveen bienes públicos y porque así pueden tener un cierto piso de igualdad. Pero también deben poder tener financiamiento privado, para que tengan que competir y no se conviertan en unas burocracias flojas, dependientes de un subsidio que les llega del Fisco y que, si bien puede no ser mucho, al menos es seguro. Es importante que los partidos tengan que moverse para captar otros recursos además de los fiscales: de sus afiliados y de terceros que les aporten, sino se alejan de la ciudadanía y se acercan en exceso a la burocracia estatal. En semejante contexto, sólo cabría esperar una mayor desaprobación ciudadana que la percibida hoy.

La reforma legislativa en curso aquí también es problemática y debería ser revisada. No en cuanto otorga financiamiento fiscal: en el CEP se viene sugiriendo hace tiempo un cierto financiamiento de los partidos. En esto el proyecto de ley en estudio es un avance, pues así hace más mixto el sistema de financiamiento de los partidos, que, hasta ahora, es mucho menos mixto que el de las campañas electorales, pues es eminentemente privado. Los problemas de esta buena iniciativa son otros. Uno ya se mencionó más arriba a propósito de la ley de partidos políticos: la ley electoral rebajó los requisitos para constituir partidos a niveles insensatamente bajos. Con subsidio fiscal asegurado, esto puede ser un incentivo a la proliferación artificial de partidos que sean más una aventura empresarial, o de otro tipo, antes que una apuesta propiamente política. Y hay que recordar, a propósito de esto, el nuevo sistema electoral proporcional con su aumento de cupos, todo lo que, en conjunto, configura un escenario propicio a la fragmentación del Congreso lo que, a su turno, arriesga el peligro de que se activen las desventajas del presidencialismo.

Otro problema que enfrenta la buena iniciativa de subsidiar fiscalmente a los partidos es parecido al que enfrenta el financiamiento de las campañas: se reduce excesivamente el financiamiento privado. Es decir, los partidos no van a tener tampoco un sistema de financiamiento mixto. Hoy no lo tienen porque no hay financiamiento fiscal, en el futuro tampoco lo tendrán porque faltará el financiamiento privado. Esto arriesga reducir la competencia entre partidos y la diligencia en cada uno de ellos. Debe haber financiamiento privado y la ley debería incentivarlo para que los partidos sean activos y tengan incentivos a conectarse con la ciudadanía. Hasta ahora, el proyecto de ley hace lo contrario: reduce el financiamiento privado por la vía de prohibir los aportes de personas jurídicas y baja los montos de los aportes que pueden hacer las personas naturales. Y por el lado del financiamiento fiscal que propone, éste no está correlacionado con el esfuerzo que despliegan los partidos. Una manera de correlacionar ambas cosas es la lógica de los fondos pareados o *matching funds*. El

proyecto de ley en estudios, lamentablemente, no contempla nada semejante. Y en esto no debería haber dos opiniones: el subsidio fiscal no debe entregarse a cambio de nada, tiene que estar condicionado al esfuerzo de los partidos por alcanzar los estándares que la sociedad les fije.

Unas palabras finales sobre el último elemento de este marco regulatorio de la política: el órgano fiscalizador y sancionatorio. Como se sabe, este es un elemento crucial. El gran paso para formalizar las relaciones entre dinero y política, que se dio en el año 2003, quedó incompleto porque no se fortaleció correlativamente la fiscalización y sanción. Es posible que la sensación de crisis que parece percibirse hoy respecto de la política, tenga mucho que ver con esta omisión. Pocas cosas ayudan más a crear desconfianzas que el abuso de las reglas quede sin sanción.

Aquí también hay una experiencia de la cual se puede aprender y aprovechar la coyuntura para mejorar ambas cosas. Pero hay que aprovecharla con cuidado porque es una coyuntura muy propicia a la sobrerregulación, pues pareciera estar cruzada por una sensación de escándalo. Pareciera haber una reacción atávica por control y castigo. La fría racionalidad en esto es doblemente necesaria, que sugiera no cifrar expectativas irreales en el poder de la ley y no extender demasiado el campo de la ilegalidad.

La ley debería reforzar las facultades fiscalizadoras y sancionatorias del Servel. Este será la prueba de fuego de toda la reforma al marco regulatorio de la política. Si se cambia todo lo demás, pero no se dota al Servel de facultades, nada en los hechos habrá cambiado. Es importante fortalecer el Servel, dándole los recursos e introduciéndole los ajustes a su estructura y ámbito de competencia que sean necesarios, algunos de los cuales se mencionan a continuación, en línea con lo que ya se ha propuesto sobre la materia en el CEP.

Por lo mismo, la sensación de crisis con la política que hoy parece respirarse obliga a ser aquí muy cuidadosos y no sobrestimar el papel del derecho en la sociedad. Los brazos de la ley y del Estado son limitados: si se extiende mucho el campo de lo no legal, se pone el Estado en la necesidad de fiscalizar y sancionar un campo demasiado grande de conductas humanas. Esto puede ser muy difícil, irrazonablemente caro y envolver un cierto desprecio por las personas y su libertad, lo que no contribuye a la construcción de confianzas.

Esto sugiere elegir muy bien lo que vale la pena fiscalizar y sancionar y lo que razonablemente se puede hacer. Nada peor para el futuro que una reforma que vuelva a prometer cosas que después no puede cumplir. A largo plazo, esa decepción sería nefasta.

Por supuesto, el Servel debe tener una razonable autonomía. Desde la reforma que se le introdujo el año 2012, ya la tiene, y hay que mantenerla y reforzarla. Pero, en aras de no seguir “constitucionalizando” nuestra vida pública, por todos los reparos que a este fenómeno se pueden hacer desde el punto de vista de la democracia, como se explicó más arriba, la autonomía del Servel no debe ser constitucional.

También hay que pensar el órgano fiscalizador y sancionatorio como una conexión entre el Servel y la judicatura que es competente en estas materias, es decir, el Tricel. Todo indica que este último va a recibir una mayor carga de trabajo por cualquier reforma que se introduzca al Servel. Y así debería ser porque es otra forma de garantizar la autonomía del Servel, al menos respecto del Gobierno. No es tarea fácil. Esto sugiere no enfrentar la reforma con un ánimo demasiado prohibicionista y sancionador.

En síntesis, los principios que ordenan este estudio sobre la reforma del marco regulatorio de la política en curso en Chile pueden verse resumidos en el esquema que este trabajo propone como mirada “sistémica” a la regulación de la política:

### 1. Sistema electoral para la elección del Congreso

- Adecuado al presidencialismo.

### 2. Partidos políticos

- Básicos para la democracia representativa.
- Se puede discriminar en favor de ellos frente a los independientes (los que en ningún caso pueden ser prohibidos).
- Deben recibir financiamiento fiscal y privado permanente.
- Pero este financiamiento no debe fomentar demasiado el multipartidismo, por la forma de gobierno. No debe olvidarse que recibirán financiamiento fiscal. El diseño de este financiamiento debe evitar los incentivos a la creación de las llamadas “pymes” políticas. Debe ser capaz de filtrar los intereses genuinamente políticos, de los empresariales. Asimismo, dicho financiamiento debe estar condicionado.

### 3. Financiamiento de la política: financiamiento electoral y de los partidos.

- Las elecciones deben tener un financiamiento mixto: un piso fiscal y una proporción privada. En las elecciones el financiamiento privado es especialmente importante porque, como se recibe *ex ante*, es especialmente útil para los desafiantes. Bien regulado, el aporte privado es muy funcional a la competencia electoral.
- El funcionamiento de los partidos políticos también debería tener un financiamiento mixto. Aquí las razones no parecen ser tanto de competencia, sino que como mecanismo para incentivar partidos conectados con la ciudadanía y no burocracias dependientes del subsidio fiscal. Por esto mismo, el financiamiento fiscal debe estar condicionado al esfuerzo que los partidos despliegan para estar a la altura de lo que la sociedad espera de ellos.
- Todo mecanismo de financiamiento privado que se diseñe debe intentar evitar los dos males que se arriesgan cuando se vinculan política y dinero privado: cohecho y extorsión. No es fácil, porque esto debe hacerse sin desalentar el aporte privado. No debe desalentarlo porque hay un valor en el financiamiento mixto de la política.

#### 4. Órgano regulador de la política

- Un esquema Servel-Tricel.
- Todo el esquema dotado de las facultades fiscalizadoras y sancionatorias que sean necesarias.
- Servel sin autonomía constitucional.

Aquí empieza el estudio. Será guiado por el esquema recién dibujado. Cada uno de sus elementos (sistema electoral, partidos, financiamiento y regulador), será abordado sucesivamente, tratándose en cada uno cuestiones que son relevantes a la luz del esquema.

### 1. Sistema electoral para la elección del Congreso

En relación con este elemento del sistema, discutiremos las siguientes cuestiones vinculadas a él: su proporcionalidad “moderada” (1.1.), elecciones primarias (1.2.), cuotas de género (1.3.) y límites a la reelección (1.4.).

#### 1.1. Sistema “proporcional moderado”

La Ley Nº 20.840 de mayo de 2015 modificó el sistema electoral binominal estableciendo un sistema proporcional moderado. “Proporcional” porque el número de escaños asignados a cada distrito varía de acuerdo a la cantidad de electores del distrito; “moderado” porque también aumenta los escaños asignados a los distritos más pequeños, ubicados en los extremos del país con el fin de que no se reduzca en demasía su representatividad en el Congreso. El objetivo de esta reforma era mejorar la representatividad del Congreso y reducir la desigualdad en el voto, lo que se logra parcialmente como se verá más abajo (ver Tabla 1 en particular). Bajo este sistema, los partidos políticos o pactos electorales podrán presentar para cada distrito o circunscripción electoral un máximo de candidatos equivalente al número inmediatamente superior al del número de parlamentarios que corresponda elegir en el distrito o circunscripción respectiva. Para elaborar las listas en la cédula electoral, el orden de precedencia de los candidatos de un partido y sus independientes asociados será el señalado por el partido en la declaración de candidaturas y, a falta de éste, será resuelto por el Servel mediante sorteo. Para determinar los ganadores en las respectivas elecciones, el Tricel determinará las preferencias a favor de cada lista y de cada uno de los candidatos que la integran, aplicando el sistema electoral de coeficiente D’Hondt.

La reforma, además, aumentó el número de escaños parlamentarios a 155 diputados y 50 senadores. Respecto de los diputados, se redujeron el número de distritos, desde 60 a 28, a través de una fusión de los distritos existentes en el sistema electoral anterior. Cada distrito elige un número variable entre 3 y 8 parlamentarios a la Cámara Baja, dependiendo de la cantidad de electores del distrito como de las consideraciones territoriales. Respecto de los

senadores, cada región constituirá una circunscripción senatorial, las cuales eligen entre 2 y 5 senadores.

Con el nuevo sistema llega la posibilidad de una mayor fragmentación del Congreso. En efecto, el sistema proporcional propende a la creación de partidos nuevos, que buscarán asociarse con partidos más grandes, para que la lista que los agrupa aumente marginalmente la cantidad de votos recibida y la probabilidad de obtener un escaño adicional crezca. Esto, debido al uso de la cifra repartidora D'Hondt para la asignación de los escaños y a que se permiten los pactos entre partidos. Por estas razones, la cantidad de partidos aumentará, aunque la mayoría serán partidos con escaso despliegue territorial y, en consecuencia, habrá más fragmentación. En caso contrario, esto es, que los partidos nuevos decidan competir fuera de pacto, el riesgo de la fragmentación se modera un tanto. Es posible por tanto, que la votación de los dos grandes bloques no varíe en demasía, al menos en el primer tiempo.

Pero la fragmentación puede acelerarse por el hecho de que esta misma ley rebajó los límites para constituir partidos. Como se discutirá más adelante, esto ocurre cuando, lo más probable, es que se establezca un esquema de financiamiento estatal, lo que, dependiendo de las condiciones de acceso, genera más incentivos a la creación de un partido. Los partidos pertenecientes a los pactos más grandes buscarán asociarse con esos partidos nuevos, para que la lista aumente marginalmente la cantidad de votos recibida. Por otro lado, nada garantiza que, una vez obtenidos los escaños, los partidos nuevos permanezcan en los pactos, otro riesgo de fragmentación que podría derivar en problemas de gobernabilidad.

En cuanto a la competitividad, el sistema proporcional moderado la mejorará marginalmente. Sin embargo, este sistema electoral no elimina uno de los principales defectos del binominal: candidatos, fuera de pacto, con votaciones más altas que los candidatos dentro de un pacto, podrían no conseguir escaños. Dicho de otra forma, en el nuevo sistema electoral, junto a la posibilidad de formar pactos, sigue siendo posible que candidatos con bajas votaciones obtengan escaños y que otros con votaciones más altas no los obtengan. Por otra parte, dado que los partidos políticos o pactos electorales podrán presentar un máximo de candidatos equivalente a la cifra inmediatamente superior al de la cifra de parlamentarios que corresponda elegir, el nuevo sistema electoral también tendrá un incentivo fraticida, aunque más atenuado, por cierto, que en el binominal.

En cuanto a la representatividad, por una parte, mejora debido a la asignación de escaños variables, de acuerdo al número de electores del distrito o circunscripción. Pero, por otra parte, se podría haber avanzado mucho más en esta dimensión, removiendo el apellido "moderado" al "proporcional", esto es, sin haber aumentado los escaños disponibles en la Cámara de Diputados para las zonas extremas (norte y sur) o, alternativamente, haber aumentado más los escaños disponibles para la Región Metropolitana, que es la que cuenta con la mayor cantidad de electores y que todavía presenta un déficit en representación. A pesar de eso, la representatividad mejora bastante respecto de los distritos del sistema binominal.

La Tabla 1 presenta los indicadores de *malapportionment*<sup>4</sup> de los distritos del sistema binominal y del sistema proporcional moderado, por región y a nivel nacional<sup>5</sup>. Como es posible apreciar en la última fila, el sistema binominal tiene un *malapportionment* cercano al 20 por ciento, lo que significa que un quinto de los escaños (24 escaños de la Cámara con 120 miembros) están asignados a distritos que no recibirían esos escaños si éstos estuvieran bien asignados. En el sistema proporcional, en tanto, cerca del 12 por ciento de los escaños (19 escaños de los 155 miembros) están asignados a distritos que no recibirían esos escaños si éstos estuvieran bien asignados. Esto significa que el sistema proporcional moderado mejora la representación de la Cámara de Diputados en casi un 40 por ciento respecto del sistema binominal. Alrededor de la mitad de las mejoras en representatividad de los distritos provienen de una mejor asignación de escaños a los distritos de la Región Metropolitana. Como se puede observar en la Tabla 1, esta región es la que presenta un índice de *malapportionment* más alto, lo que significa que debería tener más escaños que los que tenía bajo el sistema binominal, según la cantidad de población que habita esta región. El sistema proporcional moderado corrige parcialmente este defecto, en cuanto a que el indicador de *malapportionment* pasa de 8,40 a 5,88 por ciento en el sistema electoral nuevo, no obstante, la subrepresentación todavía persiste.

Un tema que se discutirá en extenso más abajo es el costo de las campañas. Por el momento, sólo mencionaremos que los distritos o circunscripciones, en el nuevo sistema electoral, son iguales o más grandes en extensión territorial que los del binominal. Más aún, en un sistema donde competirán muchos candidatos, es crucial que el candidato sea conocido. Por lo tanto, se requiere más dinero para abarcar un territorio más amplio y una inversión mayor para un candidato desafiante que no es conocido por el electorado.

La reforma al sistema electoral también incluyó modificaciones a la ley de primarias, como se discutirá a continuación.

---

<sup>4</sup> El *malapportionment* es la diferencia entre los escaños asignados a cada distrito y la cantidad de población representada por ellos. Un indicador utilizado con frecuencia para medirlo es el índice de desproporcionalidad electoral de Loosemore-Hanby. El índice corresponde a la mitad de la suma de los valores absolutos de las diferencias entre el porcentaje de escaños que le corresponden a cada distrito y el porcentaje de población que habita en cada distrito:

$$MAL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N |s_i - v_i|$$

MAL es el indicador,  $i$  representa el distrito,  $N$  el número total de distritos del país o la región (según corresponda al cálculo),  $s_i$  representa el porcentaje de escaños del distrito  $i$  sobre el total de escaños y  $v_i$  es la proporción de la población respecto del total que habita el distrito  $i$ . Por ejemplo, si MAL = 12 por ciento significa que hay un 12 por ciento de escaños que están asignados a distritos que no recibirían esos escaños si éstos estuvieran bien asignados.

<sup>5</sup> Como cada sistema electoral cuenta con distritos compuestos por diferentes agrupaciones de comunas, calcularemos este indicador a nivel regional y nacional para poder hacer la comparación entre ellos.

Tabla 1: *Malapportionment* de la Cámara de Diputados

| Región    | Binominal | Proporcional |
|-----------|-----------|--------------|
| XV        | 0,30%     | 0,44%        |
| I         | 0,10%     | 0,04%        |
| II        | 0,62%     | 0,07%        |
| III       | 0,85%     | 0,79%        |
| IV        | 0,64%     | 0,15%        |
| V         | 0,83%     | 0,34%        |
| RM        | 8,40%     | 5,88%        |
| VI        | 0,75%     | 0,32%        |
| VII       | 1,22%     | 0,60%        |
| VIII      | 1,24%     | 0,34%        |
| IX        | 1,89%     | 0,71%        |
| XIV       | 0,56%     | 0,51%        |
| X         | 0,93%     | 0,45%        |
| XI        | 0,53%     | 0,66%        |
| XII       | 0,37%     | 0,51%        |
| Suma país | 19,24%    | 11,80%       |

Fuente: Elaboración propia.

## 1.2. Primarias

Las primarias pueden ser utilizadas por los partidos políticos que no han suscrito pactos, por aquellos que han suscrito pactos, pero de forma individual, para determinar uno o más candidatos que irán en ese pacto; o de forma conjunta, para determinar la totalidad de los candidatos de dicho pacto<sup>6</sup>. En este último caso, los candidatos nominados para la elección definitiva serán determinados con el mismo procedimiento establecido para determinar la elección parlamentaria propiamente tal<sup>7</sup>.

El sistema electoral proporcional propende a que los partidos presenten un gran número de candidatos en sus listas, cifra que depende del número de escaños a repartir en un distrito o circunscripción. Por esa razón, las primarias para diputados y senadores serán probablemente irrelevantes.

<sup>6</sup> Artículo 4º, Ley Nº 20.840 de 5 de mayo de 2015, “Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, República de Chile.

<sup>7</sup> Ídem.

Además, las primarias debilitan a los partidos porque los despoja de su tarea más importante: la elección de los candidatos. En vez de estimular las primarias para todos los cargos de elección popular, se debe fortalecer la democracia interna de los partidos, de forma tal que existan procedimientos claros para escoger, bajo ciertos criterios, a los candidatos que mejor representan la visión general del partido. En la introducción de las primarias parece haber faltado una mirada sistémica para la regulación política. Por otra lado, con partidos institucionalmente fuertes, y con la regulación adecuada, la posibilidad de que caudillos tengan cabida se reduce bastante. Por estas razones, más aún en un sistema electoral que pone a los partidos políticos en el centro de las disputas electorales, se requiere una reforma profunda a la ley de partidos para fortalecerlos, como en gran parte lo hace el proyecto de ley respectivo al que nos referiremos a continuación.

En el caso de que los partidos llegaran a decidir competir en pactos con otros partidos, es posible que las primarias adquieran alguna importancia para decidir los candidatos representantes de la lista. Sin embargo, dado que el número de candidatos a escoger es alto, sobre todo en los distritos que escogen ocho parlamentarios, entonces las primarias tenderían a ser menos relevantes de lo que podrían haber sido bajo el sistema binominal.

Algo parecido pasa con las cuotas, según se ve a continuación.

### *1.3. Cuotas de género*

La reforma al sistema electoral incluyó la incorporación de cuotas de género en las listas de candidatos al Congreso. De esta manera, la ley establece que de la totalidad de declaraciones de candidaturas declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo. Es un porcentaje obligatorio y se calcula con independencia de la forma de nominación de las candidaturas<sup>8</sup>, ya sea por la elección propia del partido o por primarias.

Además, la ley estableció un régimen transitorio, para las elecciones parlamentarias de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, de mayores recursos fiscales para candidatas mujeres, en beneficio de los partidos políticos a los que pertenezcan y de las propias candidatas. Respecto de los partidos políticos, éstos tendrán derecho a UF 500 por cada candidata mujer que haya sido proclamada electa. La propia ley señala que con cargo a dichos recursos, los partidos políticos podrán desarrollar programas y actividades para fomentar la inclusión y participación de las mujeres en política. Respecto de las candidatas mismas, la ley otorga un derecho a reembolso adicional para sus gastos electoral de UF 0,0100 por cada voto obtenido<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Artículo 1º, Ley Nº 20.840 de 2015.

<sup>9</sup> Artículos segundo transitorio y tercero transitorio, Ley Nº 20.840 de 2015.

Esta reforma incluyó, además, una modificación a la ley de primarias, estableciendo un artículo transitorio que señala que los partidos políticos que decidan someterse al sistema de primarias para los períodos electorales entre los años 2017 y 2029, sólo podrán usarlo hasta el 40% del total de las candidaturas a diputado o senador, vayan o no en pacto electoral<sup>10</sup>. De esta manera, se buscó corregir el posible efecto anulatorio que podría tener el sistema de primarias sobre la cuota de género.

Revisemos ahora un punto especialmente discutible: los límites a la reelección.

#### *1.4. Límites a la reelección de los parlamentarios*

Mediante distintas mociones parlamentarias se plantea una reforma constitucional con el objeto de limitar la reelección de ciertas autoridades<sup>11</sup>. De esta manera, se propone establecer que los senadores puedan ser reelegidos sucesivamente en el cargo sólo por una vez y que los diputados puedan ser reelegidos sucesivamente hasta por dos períodos. Además, se propone limitar la reelección de los consejeros regionales hasta por dos veces consecutivas, lo mismo que para los alcaldes y concejales. Finalmente, mediante una disposición transitoria, se establece que para las actuales autoridades su actual período se considera como el primero<sup>12</sup>.

El Informe Engel, por su parte, sólo propone establecer límites a la reelección de los alcaldes.

Los límites a la reelección de los parlamentarios son inconvenientes no sólo por los incentivos que generan (por ejemplo, diputados que pasan al Senado al cumplir su período en la Cámara Baja), sino, más bien, por los efectos que generan sobre el Poder Legislativo, en general. Según lo que se ha observado en Estados Unidos, donde casi la mitad de los estados, en los años noventa, puso en vigencia reformas similares a las propuestas en Chile, los parlamentos estadales han pasado a estar conformados, en parte, por nuevos parlamentarios con poca experiencia y por parlamentarios en su último período, lo que ha originado una baja calidad del trabajo legislativo<sup>13</sup>. Además, y a pesar de las expectativas generadas por las promesas de estas reformas, en la práctica no hay más mujeres o minorías representadas en los parlamentos y los nuevos parlamentarios no son necesariamente más cercanos a los ciudadanos. Incluso, hay

---

<sup>10</sup> Artículo tercero transitorio, Ley Nº 20.640 de 6 de diciembre de 2012, “Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes”, República de Chile.

<sup>11</sup> Boletines Nº 4.115, 4.499, 8.221, 7.888, 4.701 y 4.891 refundidos, proyecto de reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades que indica. En segundo trámite constitucional, Senado.

<sup>12</sup> Texto despachado por la comisión especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia del Senado.

<sup>13</sup> Thad Kousser, “The limited impact of term limits: Contingent effects on the complexity and breadth of laws”, *State Politics & Policy Quarterly* 6 (2006): 410-429.

casos donde la participación electoral no aumentó, como se había prometido, posiblemente porque la falta de nombres conocidos desincentivaría el voto<sup>14</sup>.

Finalmente, con un sistema presidencialista como el nuestro, y con eventuales problemas de fragmentación del Congreso, es relevante cuestionarse si es deseable una reforma como la propuesta, considerando que a nivel comparado se ha observado que conlleva un debilitamiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo<sup>15</sup>. La mirada sistémica también sugiere ser cuidadosos en esta materia. Además, es necesario contar con una clase política lo más profesional posible y con dedicación exclusiva. La reelección facilita desarrollar verdaderas carreras políticas.

Corresponde estudiar ahora el segundo elemento de nuestro esquema sistémico: la ley de partidos políticos.

## 2. Ley de Partidos Políticos

El proyecto de ley<sup>16</sup> que establece la nueva ley de partidos políticos presenta una serie de reformas sustanciales respecto de la actual regulación. En primer lugar, se establece la personalidad jurídica de derecho público de los partidos y les faculta para realizar una serie de otras actividades incluyendo, promover la participación política activa, fomentar y desarrollar proyectos culturales y educativos, promover la participación política de las mujeres, jóvenes y otros grupos, crear y mantener publicaciones, etc. Luego, se incorporan una serie de cambios que apuntan a promover la democracia interna de los partidos respecto de la integración de sus órganos mínimos (órgano ejecutivo, órgano intermedio colegiado, órganos ejecutivos e intermedios regionales y órgano contralor) los cuales además deben cumplir con equilibrios de género.

El proyecto también establece los derechos mínimos de cada afiliado y establece mecanismos de participación para jóvenes entre 14 y 18 años. Se deroga la actual prohibición de los partidos de dar órdenes a sus afiliados en ciertas materias, estableciendo que los estatutos podrán regular su procedimiento, oportunidad y reclamación, dejando a salvo la libertad de voto de los parlamentarios cuando deben resolver como jurado. Además, se modernizan los trámites de

---

<sup>14</sup> Esto es lo que se ha observado, entre otros estados, en California. Kimberly Nalder, "The effect of state legislative term limits on voter turnout", *State Politics & Policy Quarterly* 7, núm. 2 (2007): 187-210.

<sup>15</sup> Ver, entre otros: Hary Moncrief & Joel Thompson, "On the outside looking in: Lobbyist's perspectives on the effects of state legislative term limits", *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 1 núm. 4 (2001): 394-411. John Carey 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. Shaun Bowler & Todd Donovan, "Term limits: Effects, but not as advertised", *The limits of electoral reform*. Oxford University Press, 2013.

<sup>16</sup> Boletín Nº 10.154, proyecto que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización. En primer trámite constitucional, Cámara de Diputados. Este trabajo incorpora las indicaciones presentadas por el Ejecutivo con fecha 3 de septiembre de 2015.

constitución de un partido nuevo. Finalmente, se incorporan deberes de transparencia activa y pasiva.

El Informe Engel propone que se elaborara una nueva ley de partidos políticos, en que se consagre la personalidad jurídica de derecho público de los partidos políticos<sup>17</sup>. Propuso que en esta ley se aumentaran las exigencias sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos, resguardando su capacidad de fomentar la disciplina entre sus miembros y representantes electos, y garantizando que los militantes gocen de derechos democráticos. Se sugirió que el registro de nuevos militantes deba ser revisado y aceptado por un comité de ingreso, colegiado y representativo, que existan elecciones internas periódicas supervisadas por el Servel y que el órgano y el procedimiento jurisdiccional del partido cumpla condiciones básicas para un debido proceso, y sus decisiones sean apelables al Tricel. Propuso condiciones de transparencia activa y pasiva, debiendo cumplirse requisitos básicos de transparencia como condición para poder participar en procesos electorales. Recomendó que la negativa a aceptar nuevos militantes deba ser fundada y debe poder ser revisada por un órgano distinto al que decidió la negativa. Finalmente, propuso disponer de un estatuto con los derechos y deberes de los militantes, incluyendo mecanismos de protección de la minoría. En general, estas propuestas son acertadas y deberían orientar la reforma para mejorar el proyecto de ley que sobre la materia el Gobierno mandó recientemente al Congreso.

De los partidos se desprenden bienes públicos, pero no hay que olvidar que materializan los derechos de asociación y libre expresión. La ley, por tanto, debe tener un papel acotado y preciso, estableciendo ciertos requisitos, pero, una vez que estos sean cumplidos, se debe dejar espacio a la autonomía. Por esto es positivo que el proyecto de ley proponga derogar la prohibición de las órdenes de partido, para que su existencia o no sea decisión del propio partido. Y, por la misma razón, las indicaciones introducidas por el Gobierno al proyecto original apuntan en la dirección correcta. Inicialmente, el proyecto establecía que todos los órganos colegiados, incluyendo el tribunal supremo, fueran “electos democráticamente aplicando para ello la regla de mayoría”, lo que no dejaba claro si obligaba a los partidos a utilizar voto directo para todos los órganos y lo que pasaría con partidos como el Partido Socialista cuya directiva es elegida indirectamente por un Comité Central. Bajo la actual propuesta, el proyecto respeta la necesaria autonomía de los partidos, permitiendo que estos determinen en sus estatutos la forma de elección, cumpliendo con ciertos parámetros generales.

Por otro lado, el proyecto no contempla la posibilidad de que el rechazo de una solicitud de afiliación pueda ser revisado con independencia (aunque sí obliga a fundamentar el rechazo de dichas solicitudes), ni la de que una minoría de militantes pueda convocar a sesiones extraordinarias del órgano colegiado principal. Y tampoco contempla como causal de disolución el hecho de que no se hayan renovado las directivas cuando correspondía.

---

<sup>17</sup> En este punto específico, sin embargo, el Informe no es unánime. Ver Consejo Asesor Presidencial, “Informe Final”, p. 69.

Asimismo, y dada su crucial importancia al mirar la regulación de la política como un sistema, es ineludible volver a un punto que se ha hecho más arriba: la desmedida rebaja de los requisitos para constituir partidos, introducida por la reforma del sistema electoral.

En primer lugar, ahora sólo es necesario que se constituyan como tal en, al menos, una región del país (antes se exigían al menos ocho regiones o tres contiguas) y se rebajó el porcentaje de firmas requeridas de 0,5% a 0,25% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde se esté constituyendo. 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. Además, rebajó los requisitos de disolución, debiendo disolverse aquellos partidos que no alcancen el 2,5% de los sufragios válidamente emitidos en la elección de diputados, y en el caso que se encuentren inscritos en más de una región, el umbral de disolución del 2,5% se exige respecto de más de la mitad de dichas regiones. La excepción de disolución consistente en haber obtenido un mínimo de parlamentarios electos, mínimo que se rebajó de cuatro, como era bajo el binominal, a dos<sup>18</sup>.

Con razón, el Informe Engel critica esta rebaja y propone revisar al alza los requisitos para conformación de partidos, a fin de asegurar que se fomente la existencia de partidos de carácter nacional, aumentando la extensión geográfica requerida. Señala, además, que esta revisión al alza se hace aún más necesaria considerando la propuesta de financiamiento público. Respecto de la disolución de los partidos, la Comisión recomendó que si en una elección un partido no alcanza el umbral de votos, pierda el financiamiento fiscal que se propone como aporte basal y como aporte variable ligado a la votación, pero se mantiene la posibilidad de que el partido opte por cofinanciamiento para sus actividades. Pero si no alcanza dicho umbral en la siguiente elección, su registro debe ser cancelado.

Como ya se ha dicho, consideramos que la cantidad de firmas exigidas es demasiado baja. Más aún, la exigencia de las firmas en una sola región arriesga la posibilidad de regionalizar la política y de que los partidos políticos no sean efectivos en representar la visión general de las necesidades del país, aspecto que la ley debiera resguardar. El riesgo es todavía mayor en un sistema electoral proporcional porque crecen las posibilidades de que las visiones regionalistas obtengan representación parlamentaria, en distritos que escogen más de cinco escaños, o en caso de que los partidos pequeños compitan fuera de pacto, o en todos los distritos donde cuenten con candidatos compitiendo dentro de un pacto. Una vez que cuenten con una mínima representación parlamentaria, pueden acceder al financiamiento estatal. Por lo tanto, el Estado estaría beneficiando a partidos que podrían carecer de una visión global de la sociedad y sus problemas, algo que la ley debiera resguardar. Para reducir este problema creado por la reforma electoral, como se verá más abajo, el proyecto de ley de financiamiento de la política, asigna parte de los fondos en proporción al número de regiones en la que los partidos estén constituidos. Más fácil, en todo caso, sería elevar los requisitos para constituir partidos nuevos.

---

<sup>18</sup> Artículo 3º, Ley Nº 20.840 de 2015.

En este caso, la mirada sistémica al marco regulatorio de la política hace otra vez una advertencia a la que se debe prestar atención. El sistema electoral proporcional promueve la fragmentación partidaria, aspecto que se ve exacerbado por una ley de partidos que exige un número reducido de firmas, en sólo una región del país, y por una ley de financiamiento que entrega aportes fiscales a los partidos. Las tres normas, miradas en conjunto y a la luz de la forma de gobierno presidencialista que nos rige, podrían proyectar hacia el futuro un complejo riesgo para la gobernabilidad. Por esto, miramos con buenos ojos el acuerdo que, en el momento en que este texto se iba a imprenta, tomó la Comisión de Constitución de la Cámara en el sentido de subir el requisito para constituir partidos desde 0,25% del electorado al 0,5%, es decir, volver al requisito anterior a la reforma del sistema electoral. Ojala este acuerdo perseverare.

En lo que inmediatamente sigue, se estudiará la reforma sobre el tercer elemento del sistema de la política: su financiamiento.

### 3. Financiamiento de la política

El financiamiento de la política se verá a propósito de las campañas electorales (3.1.) y, luego, a propósito de los partidos políticos (3.2.). A su vez, el estudio del financiamiento de las campañas se subdividirán en los siguientes puntos: ¿Hacia un sistema de financiamiento mixto? (3.1.1.), cambios en el mecanismo de financiamiento privado (3.1.2.), nuevos límites al gasto electoral (3.1.3.), el período de campaña (3.1.4.), y el concepto de propaganda y de gasto electoral (3.1.5.).

#### 3.1. *Financiamiento electoral*

El proyecto de ley de financiamiento a la política<sup>19</sup> modifica totalmente el actual sistema de financiamiento electoral. En primer lugar, se pone fin al financiamiento por parte de las personas jurídicas, eliminando la norma actual que lo permite y regula, y permitiendo sólo los aportes de personas naturales. Además, reemplaza el sistema de aportes anónimos, reservados o públicos, por un sistema en el que, salvo excepciones para donaciones de baja cuantía en que se permite el anonimato, los aportes deben ser públicos, constar por escrito y efectuarse a través del sitio web del Servel. El proyecto originalmente agregaba, además, una lista de autoridades y de funcionarios públicos que no podrían efectuar aportes a ningún candidato.

Además, el proyecto rebaja los límites de aportes que una misma persona natural puede aportar en una misma elección a un mismo candidato, así como el monto máximo a donar.

---

<sup>19</sup> Boletín Nº 9.790, proyecto de fortalecimiento y transparencia de la democracia. En segundo trámite constitucional, Senado. Este trabajo incorpora las indicaciones presentadas por el Ejecutivo con fecha 1 de septiembre de 2015.

De esta manera, los límites a las donaciones en el proyecto de ley sobre financiamiento serían:

1. Elección de alcaldes y concejales:

- a. Límite máximo a donar a un candidato: 25% del límite del gasto electoral fijado para la respectiva comuna, con un máximo de UF 250.
- b. Límite máximo a donar por elección: UF 500.

2. Elección de CORES, diputados, senadores y Presidente:

a. Límite máximo a donar a un candidato:

- i. CORE: UF 250
- ii. Diputado: UF 350
- iii. Senador: UF 350
- iv. Presidente: UF 500

b. Límite máximo a donar por elección: UF 1.000

Los aportes fiscales, en tanto, crecerán de acuerdo a lo establecido en el proyecto de ley. El anticipo fiscal subiría de 10 milésimos de UF a 20 milésimos de UF por voto de la última elección anterior, y el reembolso subiría de 3 centésimos de UF a 4 centésimos de UF por voto conseguido en la elección correspondiente. Esto en línea con lo propuesto por el Informe Engel.

Por su parte, el Informe Engel propone rebajar los límites de gasto total permitidos para campañas políticas de todo tipo de elecciones, aumentar al doble el anticipo fiscal, reducir los límites de donaciones para las personas naturales, establecer un límite al total de aportes que una persona pueda realizar a distintas campañas durante un año electoral, promover la creación de mecanismos tecnológicos innovadores que faciliten las microdonaciones masivas y, en votación que no fue unánime, eliminar todo aporte de personas jurídicas a campañas electorales. Respecto de la transparencia de las donaciones, el Informe se divide: una mitad de votos propone publicidad para todos los aportes, la otra mitad recomienda mecanismo de reserva por aportes de montos de hasta UF 20<sup>20</sup>.

Por último, la Comisión Engel propone extender las sanciones a partidos políticos reduciendo el aporte fiscal para la próxima elección en caso de que más del 10% de los candidatos incluidos en sus listas hayan sido sancionados por faltas a las normas en materia de financiamiento electoral.

De esta forma, tanto la propuesta contenida en el Informe Engel, como el proyecto de ley, en pos de “generar un equilibrio entre aportes públicos y privados”, arriesgan que la balanza se cargue hacia el financiamiento público, en desmedro de los aportes privados. A continuación, discutiremos evidencia que justifica tal afirmación.

---

<sup>20</sup> Consejo Asesor Presidencial, “Informe Final”, p. 77.

### 3.1.1. ¿Hacia un sistema mixto? Desequilibrio entre aportes fiscales y privados

Dentro de los ingresos totales de las campañas electorales del 2013 (incluyendo la primera vuelta presidencial, senadores, diputados y CORES), la solicitud de desembolsos fiscales llegó casi a un 40% de los ingresos totales. Si el proyecto de ley se aprueba, tales aportes alcanzarían un 46% de los ingresos totales de las elecciones del 2013, suponiendo que los aportes privados se mantienen en el mismo nivel del 2013. Sin embargo, debido a la prohibición de la donación de personas jurídicas y la eliminación de los aportes reservados, los aportes privados caerán con alta probabilidad, por las razones que se esgrimen a continuación.

Primero, la publicación de la identidad del donante desincentiva la donación política, como muestra un artículo publicado recientemente, utilizando aproximaciones cuasi-experimentales. El artículo encuentra que los individuos se abstienen de donar a la política cuando su identidad y preferencia son reveladas. Y cuando existe un umbral sobre el cual la identidad y las preferencias se revelan, las personas prefieren donar exactamente por debajo de este para evitar la publicación de su identidad y preferencia<sup>21</sup>.

Para evitar este inconveniente, el Gobierno incorporó en una de sus indicaciones al proyecto de ley, la posibilidad de que las personas naturales puedan aportar un monto bajo sin que se revele la identidad del donante. En efecto, si se aprueba tal indicación, podrán ser “anónimos” los aportes que no superen UF 50 para presidente, UF 30 para senador, UF 20 para diputados y alcaldes y UF 10 para concejales y CORES. El límite de dichos aportes anónimos no debe superar las UF 100 por persona, quedando el Servel encargado de su fiscalización y sus funcionarios con el deber de mantener la reserva de la identidad de los aportantes. Además, por medio de una indicación, el Gobierno propuso establecer un límite respecto del candidato o partido, quien no podrá recibir más del 15 por ciento del límite de gasto electoral por esta vía. Tal como ilustra la evidencia experimental discutida más arriba, es probable que las personas busquen donar menos que el límite definido para evitar que su identidad se revele. De este modo, es poco probable que esta regulación logre compensar la disminución de los aportes privados que significará prohibir la donación por parte de las personas jurídicas y la disminución del umbral para mantener en reserva la identidad de los aportantes. Además, el mecanismo de donaciones anónimas no está exento de problemas, como se verá más adelante.

Segundo, como el proyecto de ley reduce los límites de los aportes de las personas naturales, y dados los crecientes niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia la política, resulta poco probable que exista el número de donantes requerido para compensar la prohibición de la donación de personas jurídicas y la eliminación del mecanismo actual de aportes reservados. En efecto, los aportes reservados representaron un 40% de los ingresos de las campañas electorales del 2013. Dados los límites propuestos en el proyecto de ley, 712 personas naturales deberían donar el máximo permitido (UF 1.000) para igualar los ingresos percibidos a través de

---

<sup>21</sup> Raymond J. La Raja, “Political Participation and Civic Courage: The Negative Effect of Transparency on Making Small Campaign Contributions”, *Political Behavior* 36 núm. 4 (2014): 753-776.

este mecanismo (Escenario I de las simulaciones exhibidas en la Tabla 2). De acuerdo a Ciperchile, 297 personas jurídicas y 12 personas naturales habrían utilizado el mecanismo de aportes reservados<sup>22</sup>. Si estas 309 personas, que ahora serían sólo naturales y no jurídicas, decidieran donar el máximo permitido por el proyecto de ley, sin reserva de su identidad, los aportes privados caerían un 57 por ciento respecto de lo aportado en las campañas del 2013 (Escenario II de las simulaciones de la Tabla 2). En conjunto, la caída del financiamiento privado y el aumento de los aportes fiscales, generarían un descenso de los ingresos totales de las campañas de un 10 por ciento, *ceteris paribus*<sup>23</sup>, y los aportes fiscales representarían un 58 por ciento del total<sup>24</sup>. Por lo tanto, se requiere más del doble de personas, ahora naturales, para poder igualar lo aportado por las personas jurídicas a través del mecanismo de aportes reservados, lo que parece poco probable porque, como vimos, la publicación de la identidad de los donantes desincentiva la donación y para evitar dicha revelación, las personas probablemente donarán montos bajos debido a que los límites propuestos para evitar tal publicación son bajos también.

Tercero, como las percepciones respecto de los partidos políticos son negativas, hay bastante reticencia a donar a la actividad política, aun en presencia de mecanismos que la faciliten. En la encuesta de Auditoría a la Democracia 2012, elaborada por un consorcio de centros de estudio, el CEP entre ellos, un 93 por ciento de la ciudadanía se manifestó contraria a la idea de donar a favor de candidatos o partidos políticos. Entre aquellos encuestados que sí se declararon dispuestos a realizar donaciones políticas, un 5 por ciento de ellos<sup>25</sup>, la mediana de lo que donarían equivalía a \$10.000. En ese caso, para igualar los ingresos obtenidos por los aportes reservados, se requiere más de 1.600.000 donantes, lo que parece bastante improbable (Escenario III de las simulaciones de la Tabla 2). Suponer que un 5 por ciento de la población mayor de 18 años donaría dinero a los partidos políticos todavía parece un supuesto heroico, pero algo más razonable. Por lo tanto, si suponemos que un 5 por ciento de la población mayor de 18 años (equivalentes a 675.000 personas) donaría \$10.000 a las campañas electorales, entonces los aportes privados caerían un 59 por ciento respecto de 2013 e incluso considerando el incremento de los aportes fiscales, los ingresos totales de las campañas caerían un 11 por ciento, *ceteris paribus* (Escenario IV de las simulaciones de la Tabla 2). En este último caso, los aportes fiscales representarían un 58 por ciento del total.

<sup>22</sup> “Financiamiento Electoral, datos generales”, *CIPER Chile*, visitado el 15 de septiembre, 2015, <http://ciperchile.cl/especiales/financiamiento-electoral/datos-generales.php>

<sup>23</sup> En este contexto, *ceteris paribus* significa que se suponen constantes los actuales aportes anónimos (que dejarán de existir si se aprueban los proyectos de ley en trámite), los aportes privados de carácter público (provenientes de personas y partidos políticos), los aportes propios en dinero, la valoración del trabajo voluntario, usufructos y aportes de especies y la cantidad de sufragios emitidos, que da origen a los aportes fiscales.

<sup>24</sup> El ejercicio supone que se mantiene constante el número de sufragios emitidos al nivel alcanzado el 2013, sin embargo, menos competencia política y distritos más grandes, que hacen menos efectiva la comunicación política, podrían reducir la votación. Agradecemos a Harald Beyer esta observación.

<sup>25</sup> El dos por ciento restante reúne a quienes no saben o no responden la pregunta.

**Tabla 2: Simulaciones de financiamiento de campañas**

|                                   | Escenario actual | Escenario I | Escenario II | Escenario III | Escenario IV |
|-----------------------------------|------------------|-------------|--------------|---------------|--------------|
| Personas naturales                | 12               | 712         | 309          | 1.657.913     | 675.000      |
| Personas jurídicas                | 297              | 0           | 0            | 0             | 0            |
| Donación por persona              | UF 2.302*        | UF 1.000    | UF 1.000     | \$10.000      | \$10.000     |
|                                   |                  |             |              |               |              |
| Efecto sobre aportes privados     |                  | 0%          | -57%         | 0%            | -59%         |
| Efecto sobre aportes fiscales**   |                  | +33%        | +33%         | +33%          | +33%         |
| Efecto sobre financiamiento total |                  | +13%        | -10%         | +13%          | -11%         |

Nota: Las cifras de financiamiento utilizadas para la simulación de escenarios corresponden a las elecciones presidenciales (primera vuelta), parlamentarias y CORES del año 2013. \* indica aporte promedio por persona, considerando personas naturales y jurídicas. \*\* indica que el aporte estatal supone la misma cantidad de sufragios emitidos en las elecciones parlamentarias, presidenciales (primera vuelta) y de CORES de 2013. Fuente: Elaboración propia.

Por estas razones, el financiamiento privado de la política se resentirá con una alta probabilidad, lo que elevará la importancia del aporte fiscal en la estructura de ingresos totales de las campañas desde casi 40 por ciento hasta el 58 por ciento estimado.

Sin lugar a dudas, se producirá un desbalance en el financiamiento de la política, cargado hacia los aportes fiscales. ¿Por qué eso no es conveniente? Porque reducirá la desafiabilidad de los incumbentes debido a las razones que siguen.

Primero, en Chile, los datos muestran que los aportes 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, también, muestran que mientras mayor sea la proporción de aportes reservados con que cuenta un candidato desafiante, su probabilidad de ganar el escaño es más alta<sup>26</sup>. De esta forma, sin aportes de personas jurídicas y aportes reservados es muy probable que los candidatos desafiante accedan a menos recursos y por esa razón, sean menos competitivos, dificultando la posibilidad de renovación en el Congreso.

Segundo, un mayor aporte estatal, ya sea a través de anticipos o reembolsos más altos no aumentará la desafiabilidad de los incumbentes. Por un lado, el anticipo fiscal se asigna de acuerdo a los votos conseguidos en la última elección, lo que favorece a los incumbentes sin importar si aumenta el monto de esta partida. Por otro lado, el reembolso fiscal se asigna ex

<sup>26</sup> Ricardo González et al., “La práctica del financiamiento privado en las elecciones parlamentarias”, *CEP*, Puntos de Referencia núm. 394 (2015): [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5855\\_3679/pder394\\_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5855_3679/pder394_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf)

*post*, pero el candidato desafiante necesita recursos *ex ante*, por lo tanto, los criterios de asignación de estos reembolsos tampoco favorecen a los candidatos desafiante. Si se llegara a aumentar el anticipo fiscal para los desafiante solamente, relativo a lo que podrían recibir los incumbente, ¿podría aumentar la desafiabilidad de los incumbente? No, porque las reglas de asignación del anticipo fiscal se relacionan con los votos conseguidos en la última elección, y a los desafiante se les asignan montos bajos, precisamente, porque no se les pueden asignar los fondos correspondiente a los votos obtenidos por los incumbente.

La discusión previa podría generar la sensación de que los candidato desafiante siempre están en desventaja frente a los incumbente, razón por la cual no hay nada que la regulación del financiamiento de la política pueda hacer para evitarlo. Se trata de la regla general, pero hay excepciones. Para un candidato conocido, como un futbolista o conductor de un programa de televisión, por ejemplo, ser desafiante no constituye un problema para ser competitivo frente a un congresista que busca la reelección. Si bien dichas personas pueden ser buenos legisladores, existe el peligro de incentivar con recursos fiscales a aventureros individualista, que le resten disciplina a la actividad política y, en algunos casos, que pueden arriesgar con mayor intensidad el peligro del populismo.

Por esto, la regulación del financiamiento debe ayudar a que todos los desafiante desconocidos sean competitivos. Para ello, los aportes privados son cruciales. Como se explicó más arriba, en Chile, los aportes reservados y el financiamiento por parte de personas jurídicas mejoran las posibilidades de ganar de un desafiante y constituyen el componente más importante de su estructura de financiamiento. ¿Pueden los aportes fiscales lograr algo así? No, por lo expuesto en los párrafos anteriores.

Por otra parte, los incumbente tienen una ventaja clara. Como ganaron las elecciones, tienen la posibilidad de ser conocidos, con cargo al erario público. Aunque los recursos que les corresponden, las asignaciones parlamentarias, deberían usarse solamente para las tareas parlamentarias, resulta difícil fiscalizar que tales asignaciones no se conviertan en financiamiento para la campaña de quienes buscan la reelección, sobre todo cuando las elecciones se aproximan. Para evitar esto, el Informe Engel sugiere prohibir en forma explícita el uso de asignaciones parlamentarias con fines electorales, fortalecer las unidades de seguimiento y monitoreo de asignaciones parlamentarias y potenciar las facultades de las Comisión de Ética de ambas Cámaras. Aunque adscribimos a estas sugerencias, debe cuidarse que, dado las dificultades de su fiscalización en la práctica, se generen expectativas desmedidas respecto de su impacto efectivo.

### 3.1.2. Cambios en el mecanismo de financiamiento privado

El proyecto de ley pone fin a los aportes anónimos y reservados y prohíbe que las personas jurídicas donen a la política. El Informe Engel está de acuerdo con la prohibición de los aportes

anónimos, pero se dividió en cuanto a los aportes reservados, aunque con límites más bajos que los contemplados en la actual regulación<sup>27</sup>.

Hace pocos días, se introdujo una indicación que permite aportes anónimos, como se detalló más arriba. Este mecanismo es diferente del que previamente llevaba el mismo nombre. El mecanismo vigente de aportes anónimos no contempla el paso de los recursos a través del Servel, por el contrario, tales aportes son declarados por cada una de las candidaturas solamente, lo que dificulta una adecuada fiscalización. El sistema ahora en discusión requiere que el dinero pase por el Servel, a diferencia del anterior, pero no hay mecanismo de fraccionamiento aleatorio, como en los aportes reservados.

Por otra parte, el término del mecanismo de aportes reservados es una mala noticia. Un buen sistema de financiamiento de la política debe perseguir dos objetivos: por una parte, aumentar la competencia electoral, entendida, básicamente, como la posibilidad de que los desafiantes puedan derrotar a los incumbentes, aspecto que discutimos en la sección anterior. Pero, por otra parte, debe evitar el cohecho y la extorsión. El proyecto de ley y parte del Informe Engel plantean que las donaciones sean públicas. Cuando el aporte a la política es público, el candidato sabe con certeza la identidad del donante y el monto del aporte. El cohecho opera sobre esta certeza porque, gracias a la transparencia de la donación, el donante le hace ver al candidato que espera algo a cambio de la donación. La extorsión también opera sobre esta certeza debido a que la transparencia de la donación permite, al candidato que amenazó al donante, verificar que la amenaza fue efectiva.

En cambio, los aportes reservados, cuando funcionan bien, impiden tal certeza, limitando la posibilidad de cohecho y extorsión. Los estudios disponibles muestran que estos aportes, financian por igual a candidatos desafiantes e incumbentes<sup>28</sup>. Si los aportes reservados buscaran corromper a los congresistas, como algunos han sostenido, entonces con ellos se deberían financiar a los incumbentes solamente, porque son ellos quienes tienen mejores posibilidades de seguir en el Congreso. Por lo demás, si este fuese un buen mecanismo para mantener “contacto o relaciones fluidas” entre políticos y empresas, entonces no se justificaría el uso de mecanismos irregulares de financiamiento de las campañas, como los que están en investigación actualmente. Con todo, eliminar el mecanismo de aportes reservados y prohibir la donación de personas jurídicas reducirá probablemente la competencia electoral, favoreciendo a la reelección de los actuales congresistas.

La reciente indicación a esta parte del proyecto mantiene los aportes anónimos, aumentando su límite máximo, pero obligando ahora a que tales aportes se canalicen a través del Servel. Sin embargo, no cuenta con el fraccionamiento aleatorio del mecanismo de aportes reservados. Ello permitiría que el candidato sepa con certeza el monto e identidad del donante, lo que

---

<sup>27</sup> Consejo Asesor Presidencial, “Informe Final”, p. 72.

<sup>28</sup> Dos artículos hacen este punto: Joel Johnson, “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; y Ricardo González et al., “La práctica del financiamiento privado en las elecciones parlamentarias”.

facilita el cohecho y la extorsión, a través de la mera comunicación entre el donante y el receptor. Los defensores de este rediseño del mecanismo afirman que la comunicación del monto e identidad del donante son irrelevantes debido a que como se trata de montos bajos, el potencial de cohecho es bajo también. Sin embargo, tal potencial no se puede juzgar sobre la base de los montos, considerando que los límites de gasto de campañas de CORES y Concejales son bajos, sino por el hecho mismo de la comunicación, que produce certeza sobre la identidad y montos entre donantes y candidatos, y así el potencial de cohecho y extorsión. Los aportes reservados son un mecanismo superior al indicado por el Gobierno.

Otro aspecto interesante respecto al potencial de extorsión es la donación de funcionarios públicos. Ellos fácilmente podrían ser sujetos de extorsión, por medio de un jefe que obligue a financiar candidaturas, con tal de beneficiar a las huestes oficialistas. Con transparencia total, la extorsión puede ser verificada y en consecuencia, efectiva para lograr financiamiento. Con aportes anónimos, como los propuestos por la indicación del Gobierno, también se puede verificar la extorsión a través de la mera comunicación de los montos aportados. Con aportes reservados, esa posibilidad habría desaparecido en caso de que el candidato hubiera recibido múltiples donaciones.

La clave para que el sistema de aportes reservados funcione bien es que las candidaturas perciban muchos aportes. Mientras más aportes se le destinen a un candidato, más incertidumbre se genera respecto a la identidad del aportante y el monto del aporte. Una forma de estimular más aportes a la política es a través de un esquema de *matching funds*: por cada peso aportado, el Fisco aporta una suma también, pero aplicado sólo a la donación de personas naturales. Incluso el aporte fiscal también se podría incorporar al fraccionamiento aleatorio, lo que todavía añadiría más incertidumbre al proceso. En la práctica, sería muy fácil de implementar, puesto que las candidaturas tienen cuentas bancarias únicas, registradas en el Servel, por medio de las cuales ya se canalizan los aportes privados. También, se debería permitir que las personas jurídicas sin fines de lucro y los sindicatos puedan aportar a la política.

Por último, el proyecto de ley original no ponía límites a los aportes propios. Es sensato que ello sea así: en principio, cada uno es libre de hacer lo que quiera con su dinero. Sin embargo, el conjunto de regulaciones propuestas en el proyecto de ley, que limitan los aportes privados, arriesgan la posibilidad de que sólo los desafiantes ricos puedan ser competitivos en una campaña contra los congresistas que van a la reelección. Por la misma razón que los futbolistas y las figuras de la televisión, los ricos no pueden ser las únicas personas que puedan tener posibilidades de éxito en una disputa electoral. En este contexto, en que el financiamiento privado se verá muy reducido, la indicación que reincorpora un límite al financiamiento con recursos propios, estableciendo como máximo el 15% del gasto electoral, parece conveniente. Aquí, tal como en el caso discutido arriba, el Gobierno decide ignorar la libertad de usar el dinero propio para lo que se estime conveniente con tal de limitar el aporte privado a la política. Con todo, no es exagerado repetirlo, lo mejor sería incentivar los aportes privados a la política y no materializar una regulación tan hostil hacia ellos. El financiamiento de las campañas debe

ser mixto, para esto no se deben limitar tanto los aportes privados. Tiene que haber un cierto equilibrio con los aportes fiscales. La ciudadanía, por lo demás, parece coincidir con esta idea<sup>29</sup>.

### 3.1.3. Nuevos límites de gasto electoral

El proyecto de ley de financiamiento a la política no sólo limita los aportes a las campañas, sino que, también, limita sus gastos. Es decir, limita por todos lados: por el del ingreso y por el del egreso. Los límites de gasto electoral se reducen a la mitad de los límites actualmente establecidos por ley. De esta manera los límites se reducen para cada campaña como se ilustra en la Tabla 3.

**Tabla 3: Límites al gasto electoral del proyecto de ley**

| Candidato                  | Monto del proyecto  |
|----------------------------|---|
| Presidente de la República | N° de electores del país * 0,015 UF   |
| Senador                    | 1.500 UF + (0,02 UF * primeros 200.000 electores) ; (0,015 UF * siguientes 200.000 electores) y (0,01 UF * restantes electores de la circunscripción)                       |
| Diputado                   | 700 UF + (0,015 UF * N° de electores del distrito)  |
| Consejeros regionales      | 350 UF + (0,01 UF * primeros 200.000 electores) ; (0,0075 UF * siguientes 200.000 electores) y (0,005 UF * restantes electores de la respectiva circunscripción provincial) |
| Alcalde                    | 120 UF + (N° electores de la comuna * 0,03 UF)  |
| Concejal                   | Mitad de lo que se permita al correspondiente candidato a alcalde   |

Fuente: Primer informe de Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia, Senado.

Particularmente relevante es la reducción de los límites de gasto en las elecciones parlamentarias porque los distritos y las circunscripciones crecieron en tamaño, producto de la reforma al sistema electoral, lo que podría encarecer el costo de las campañas. La Tabla 4 muestra los límites de gasto electoral de los nuevos distritos y circunscripciones senatoriales. Bajo la columna “Límites antiguos” se encuentra la sumatoria de los límites de gasto de los nuevos distritos y circunscripciones senatoriales, compuesto por la suma de los límites de los distritos y circunscripciones senatoriales del sistema binominal, comparación adecuada porque, como se explicó más arriba, los distritos actuales son la suma de algunos de los antiguos distritos y circunscripciones senatoriales. Bajo la columna “Límites del proyecto de ley” se encuentran los límites de gasto electoral de los nuevos distritos y circunscripciones senatoriales, definidos en el proyecto de ley. Tras una simple inspección, se puede apreciar que los límites caen a cerca

<sup>29</sup> La encuesta CEP de Noviembre-Diciembre 2012 indagó sobre el financiamiento de las campañas electorales. Específicamente, la pregunta era “Para ayudar a los votantes a tomar buenas decisiones, ¿cómo cree Ud. que deberían financiarse las campañas electorales?”. Un 13,5 por ciento de los encuestados respondió aportes del Estado, un 38,4 por ciento de los encuestados se inclinó por los aportes privados solamente y un 29,6 por ciento mencionó una combinación de ambos.

de la mitad de los límites antiguos, inclusive en los distritos y circunscripciones senatoriales de las regiones extremas del norte y del sur del país, que son territorialmente equivalentes a los existentes en el sistema binominal.

**Tabla 4: Límites al gasto electoral del proyecto de ley en el Congreso**

| Cámara de Diputados |                  |                         | Senado          |                  |                         |
|---------------------|------------------|-------------------------|-----------------|------------------|-------------------------|
| Dist. nuevos        | Límites antiguos | Límites proyecto de ley | Circuns. nuevas | Límites antiguos | Límites proyecto de ley |
| 1                   | \$ 151.505.441   | \$ 74.608.851           | XV              | \$ 227.726.215   | \$ 113.863.108          |
| 2                   | \$ 184.736.240   | \$ 91.224.250           | I               | \$ 266.766.956   | \$ 133.383.478          |
| 3                   | \$ 318.042.566   | \$ 157.877.413          | II              | \$ 397.609.670   | \$ 198.804.835          |
| 4                   | \$ 185.833.648   | \$ 91.772.954           | III             | \$ 266.480.073   | \$ 133.240.037          |
| 5                   | \$ 398.138.228   | \$ 197.925.244          | IV              | \$ 452.425.750   | \$ 226.212.875          |
| 6                   | \$ 518.099.226   | \$ 257.905.743          | V               | \$ 879.888.139   | \$ 439.944.069          |
| 7                   | \$ 552.206.547   | \$ 274.959.404          | RM              | \$ 2.643.214.532 | \$ 1.321.607.266        |
| 8                   | \$ 659.179.014   | \$ 328.445.637          | VI              | \$ 525.994.436   | \$ 262.997.218          |
| 9                   | \$ 600.646.188   | \$ 299.179.224          | VII             | \$ 576.294.517   | \$ 288.147.259          |
| 10                  | \$ 644.533.419   | \$ 321.122.840          | VIII            | \$ 955.803.130   | \$ 477.901.565          |
| 11                  | \$ 468.760.857   | \$ 233.236.559          | IX              | \$ 577.644.284   | \$ 288.822.142          |
| 12                  | \$ 568.366.633   | \$ 283.039.447          | XV              | \$ 336.780.722   | \$ 168.390.361          |
| 13                  | \$ 435.671.675   | \$ 216.691.968          | X               | \$ 512.050.203   | \$ 256.025.101          |
| 14                  | \$ 485.280.010   | \$ 241.496.135          | XI              | \$ 151.483.162   | \$ 75.741.581           |
| 15                  | \$ 305.382.854   | \$ 151.547.557          | XII             | \$ 209.216.568   | \$ 104.608.284          |
| 16                  | \$ 238.973.503   | \$ 118.342.882          |                 |                  |                         |
| 17                  | \$ 394.271.912   | \$ 195.992.086          |                 |                  |                         |
| 18                  | \$ 226.692.586   | \$ 112.202.423          |                 |                  |                         |
| 19                  | \$ 331.993.342   | \$ 164.852.801          |                 |                  |                         |
| 20                  | \$ 542.208.709   | \$ 269.960.485          |                 |                  |                         |
| 21                  | \$ 347.656.599   | \$ 172.684.430          |                 |                  |                         |
| 22                  | \$ 218.554.346   | \$ 108.133.303          |                 |                  |                         |
| 23                  | \$ 404.221.627   | \$ 200.966.944          |                 |                  |                         |
| 24                  | \$ 255.076.739   | \$ 126.394.500          |                 |                  |                         |
| 25                  | \$ 234.238.228   | \$ 115.975.244          |                 |                  |                         |
| 26                  | \$ 289.424.673   | \$ 143.568.467          |                 |                  |                         |
| 27                  | \$ 96.182.189    | \$ 46.947.225           |                 |                  |                         |
| 28                  | \$ 139.725.687   | \$ 68.718.974           |                 |                  |                         |

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha señalado varias veces, la reforma al sistema electoral cambió el sistema binominal por un sistema proporcional moderado y, también, aumentó el territorio de casi todos los distritos y de algunas circunscripciones. En un sistema proporcional es especialmente importante que los candidatos sean conocidos, dado el número de escaños y candidatos existentes en cada unidad electoral. Por estas razones, el financiamiento es más importante que antes y debería crecer. Sin embargo, la regulación busca limitar el gasto electoral, reduciendo los límites a la mitad de lo que existían bajo el sistema binominal, lo que favorece a los actuales congresistas que van a la reelección, y que son conocidos producto de sus tareas parlamentarias y de los recursos que el Estado les dio para llevar a cabo tales tareas. A la inversa, perjudica a los desafiantes, que no son conocidos, y que necesitan los recursos para poder competir en mejores condiciones frente a los incumbentes. Más aún, los aportes fiscales no serán suficientes para compensar la pérdida de los aportes privados. Como es probable que la participación electoral no aumente respecto de 2013, dado el clima de escasa confianza en la política existente en el país, el aporte estatal promedio caerá, porque la misma cantidad de sufragios emitidos se diluirá entre más candidatos, como consecuencia del sistema proporcional, por lo tanto, las campañas tendrán menos ingresos que en 2013, lo que dificulta más todavía comprender por qué se reducen los límites al gasto electoral.

#### 3.1.4. El período de campaña

La denominada “precampaña” es un concepto que se discute en el Informe Engel y que ha estado presente en la discusión legislativa. Más que una “precampaña” propiamente tal, el objeto de la regulación es el período de campaña, distinguiendo entre el período legalmente reconocido para computar ingresos y gastos electorales, y el período de despliegue de la propaganda electoral.

En Chile, la ley establece que la campaña electoral se inicia una vez finalizado el período de inscripción de las candidaturas, esto es, el nonagésimo día anterior a la fecha de la elección. Durante todo este período, la ley regula los ingresos y gastos electorales. Sin embargo, la propaganda electoral se restringe a los treinta días anteriores a la fecha de la elección<sup>30</sup>. En la práctica, sin embargo, estos períodos resultan demasiado cortos para montar y llevar a cabo una campaña electoral. Además, bajo la regulación actual, existe un período no regulado entre el día en que un candidato gana la primaria y el día en que efectivamente vence el período general para la inscripción de candidaturas. Esto, pues si bien la Ley de Primarias establece en su artículo 35 que los candidatos ganadores serán considerados por el Servel como candidaturas aceptadas para todos los efectos legales, la Ley N° 19.884 define, para la determinación de los gastos electorales, el período de campaña como aquél comprendido entre el día que vena el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva. Esto puede traducirse en que

---

<sup>30</sup> Artículo 3º, Ley N° 19.884 del 5 de agosto de 2003, “Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, República de Chile.

un candidato que ganó la primaria tiene más de un mes y medio en el cual legalmente no se encuentra en campaña.

Al respecto, el Informe Engel propone establecer un período de precampaña contado desde el día fijado para las elecciones primarias hasta 30 días antes de la elección, período en que los ingresos y gastos electorales deberán ser declarados al Servel. En materia de propaganda electoral, el Informe propone mantener el actual período de treinta días.

A nivel comparado, la experiencia en esta materia es bastante acotada. La regulación mexicana sobre las precampañas se refiere a primarias internas de los partidos políticos. Una aproximación más parecida a la nuestra es la que existe en España. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General prohíbe la difusión de publicidad, propaganda electoral y la realización de una serie de actos de campaña, entre el período de convocatoria a elecciones y el inicio de la campaña electoral<sup>31</sup>. Sin embargo, sí se admiten ciertas actividades dentro de ese período, que podrían ser consideradas como una precampaña. De esta forma, la Junta Electoral Central ha establecido un listado de actividades que pueden llevar a cabo los candidatos y las entidades políticas, siempre que no incluyan una petición expresa del voto. Estas actividades incluyen, por ejemplo, mítines y actos, intervención en medios de comunicación, distribución del programa electoral, envío de correos electrónicos y mensajes de texto, y uso de páginas web<sup>32</sup>.

Más interesante resulta el caso de Estados Unidos, donde, si bien no es muy utilizado en la práctica, existe un período llamado *testing the waters*. La ley permite que una persona, antes de iniciar un período de campaña para un cargo de elección popular a nivel federal, explore la factibilidad de ser candidato. De esta forma, la persona puede evaluar si cuenta o no con suficiente apoyo para su candidatura, por medio de, por ejemplo, viajes, reuniones privadas, encuestas o llamados telefónicos<sup>33</sup>. Además, la persona puede organizar un *exploration committee*. La ley establece que, durante este período, se aplican las reglas sobre límites a los aportes y prohibiciones respecto de financiamiento<sup>34</sup>. En todo caso, una vez que la persona se inscribe como candidato, los fondos recaudados en esta etapa se computan para los umbrales exigidos para iniciar oficialmente una campaña electoral. Se entiende que este período termina cuando la persona emite una declaración oficial refiriéndose a sí misma como candidato, usa publicidad política para anunciar su intención de candidatearse, recauda más dinero que lo

---

<sup>31</sup> Artículo 53º, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, España.

<sup>32</sup> Instrucción 3/2011, 24 de marzo, Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, España.

<sup>33</sup> Advisory Opinion 1981-32, Advisory Opinion 1982-30 & Advisory Opinion 1986-06, Federal Election Commission, Estados Unidos.

<sup>34</sup> Por ejemplo, límites en cuanto a donaciones, créditos, y fondos recibidos y prohibiciones respecto de financiamiento por sindicatos, personas extranjeras, etc. Ver Advisory Opinion 1985-40, Federal Election Commission, Estados Unidos.

razonable para el período de testeo, lleva a cabo las actividades por un período extenso o muy cercano a la elección, o toma acciones que implican calificar a esa persona como candidato<sup>35</sup>.

Ahora bien, debe considerarse que las primarias recientemente introducidas en nuestro sistema electoral también cuentan con un período de campaña anterior a la fecha de la elección propiamente tal. Siguiendo la regla general, el período de campaña en estos casos se extiende entre el día en que vence el plazo para declarar las candidaturas (sexagésimo día anterior al de la elección) y el de la elección primaria. Por tanto, tal como propuso el Gobierno a través de una indicación, se debe extender el período de campaña hasta el día en que comienza la campaña de primarias, considerando que muchos candidatos van a empezar a posicionarse como tales desde esa fecha<sup>36</sup>. En la práctica, esto se traduce a 200 días antes de la elección definitiva, tal como se aprobó en la Comisión Especial de Probidad y Transparencia del Senado.

Además de la extensión del período de campaña, es importante evaluar qué pasa durante el período en el cual una persona está evaluando si competir o no en un determinado distrito. En la actualidad, las actividades que se pueden desarrollar, y el financiamiento que ellas necesitan, antes del período de campaña y que son, por cierto, necesarias para llevar a cabo una futura campaña electoral exitosa, están en el aire. La propuesta de los Senadores Harboe y Walker apunta a regular la situación de las personas que están evaluando competir en una campaña electoral para Presidente o alcalde, de forma tal que puedan efectuar ciertas actividades específicas que no constituyan propaganda electoral (asesoría comunicacional, elaboración programática y despliegue territorial), con el objeto de tomar una decisión respecto de una posible candidatura. Dichas personas, pueden recibir aportes menores para financiar un “comité exploratorio”, que debe ser inscrito ante el Servel.

### 3.1.5. El concepto de propaganda y de gasto electoral

El mencionado proyecto de ley sobre el fortalecimiento y transparencia de la democracia, modifica las normas de la Ley 18.700 sobre propaganda electoral, ampliando el concepto e incorporando una regulación precisa en dos aspectos: la propaganda en medios de prensa y radioemisoras, por un lado, y la propaganda física, por el otro.

Respecto de la propaganda en medios de prensa y radioemisoras, se establece que sólo puede efectuarse en el período comprendido entre el día 60 y el día 3 antes de la elección, y se les exige a los medios que informen sus tarifas al Servel. En particular, se crea un servicio de utilidad radial: emisión de seis *spots* a lo largo del día con contenido determinado por el Servel que no puede favorecer a ningún candidato o partido, y se les exige a las radios destinar espacio de debate entre los candidatos.

---

<sup>35</sup> 100.71(a) y 100.131(a), Code of Federal Regulations, Title 11: Federal Elections, Estados Unidos.

<sup>36</sup> Si usamos las elecciones llevadas a cabo el año 2013, esto significaría que la precampaña se habría iniciado el 1 de mayo del año 2013, fecha en que venció el plazo de inscripción para las candidaturas a la primaria.

Respecto de la propaganda física, se establecen nuevas normas sobre su ubicación, limitándola a lugares como plazas y parques que deben estar expresamente autorizados por el Servel (para las zonas rurales, el Servel puede autorizar lugares distintos). Se prohíben los carteles “monumentales” y la propaganda en espacios privados debe cumplir con obligaciones de tamaño y de autorización expresa. Se prohíbe la propaganda en propiedad privada destinada a servicios públicos o en bienes de uso público (por ejemplo, postes de luz). Finalmente, se establece un límite temporal para la divulgación de encuestas: hasta cuatro días antes de la elección<sup>37</sup>.

El Informe Engel propone clarificar la definición de propaganda electoral, sancionar la publicidad desplegada antes del período legal imputándola al doble de su valor de mercado, más la obligación de retirarla, prohibir los “monumentales” y las “palomas”, autorizar al Concejo Municipal para fijar los lugares donde se podrá desplegar la publicidad, ampliar la figura de cohecho para incluir prácticas irregulares de campaña, obligar a las radioemisoras a informar sus tarifas al Servel, establecer una franja radial gratuita (esta propuesta no fue unánime), asegurar transporte público local gratuito el día de la elección, y obligar que las candidaturas patrocinadas por partidos políticos consignen los logos de sus partidos en forma clara y visible en la propaganda electoral.

Ligado al tema de las campañas electorales, el Informe Engel también propone normas que servirían para limitar el intervencionismo electoral. Se propuso, entre otras, establecer un Código de Comportamiento Electoral, la fiscalización de asignaciones parlamentarias en períodos electorales, prohibir en períodos de elecciones nuevas contrataciones a honorarios por parte del Gobierno, limitar el gasto de éste en publicidad según ciertos parámetros, y cautelar el uso de recursos públicos en el período pre electoral.

En este aspecto, tanto el proyecto de ley como el Informe Engel diseñan la regulación de acuerdo a la forma en que las campañas electorales se llevan a cabo en la actualidad. 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 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 sociales<sup>38</sup>. Por lo tanto, si no se

---

<sup>37</sup> Actualmente, esto no se encuentra regulado por ley. Sólo existe una norma especial del CNTV que establece un límite temporal de tres días antes de la elección para la divulgación radiotelevisiva de las encuestas y estimaciones o proyecciones de resultados electorales basadas en encuestas de opinión. Ver: “Norma Especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de resultados electorales por los servicios de televisión durante los días de plebiscitos o elecciones conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.700”. Consejo Nacional de Televisión. [www.cntv.cl](http://www.cntv.cl)

<sup>38</sup> Por ejemplo, “Labour Trending”, *The Economist*, 7 de mayo de 2015, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/05/uk-election-and-social-media>

considera el uso de las nuevas tecnologías en la propaganda electoral y las tendencias a futuro, la “clarificación” en la ley del concepto de propaganda corre un serio riesgo de obsolescencia.

Además, es posible que, de implementarse las propuestas en materia de propaganda electoral, las campañas se realicen de formas alternativas en el futuro. Por ejemplo, la serie de limitaciones a los aportes de los ciudadanos (rebaja de los límites de donación permitidos a personas naturales, tanto a campañas individuales como el monto total y la prohibición del 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). Ambas formas de publicidad no mejoran necesariamente la calidad del debate democrático. Otra forma de expresar preferencia por un candidato podría ser colgando un lienzo con el nombre del candidato preferido, por propia iniciativa y sin coordinación con el candidato, en el balcón de la casa. Esto último podría constituir una violación a la ley electoral bajo la nueva definición propuesta en el proyecto: “se entenderá por gasto electoral todo desembolso en dinero o avaluable en dinero, realizado por el candidato o un tercero en su favor”. En casos como estos, podrían generarse conflictos entre la regulación y la libertad de expresión de los ciudadanos en materia política.

En cualquier caso, la regulación de la propaganda electoral propuesta supone un organismo que pueda procesar una nueva y enorme cantidad de información: por ejemplo, deberá informar sobre los lugares autorizados para la colocación de propaganda en zonas urbanas y rurales; deberá recolectar información sobre la correcta ubicación de los letreros, deberá recibir datos con las autorizaciones por publicidad en propiedad privada, tarifas de los medios de comunicación, denuncias ciudadanas, entre otras. Aún con los recursos y las facultades necesarias, parece poco realista que el Servel sea capaz de fiscalizar efectivamente todos los aspectos de todas las campañas, considerando además el aumento en el número de candidatos. A raíz de lo aquí expuesto, pareciera mejor que la ley establezca criterios generales respecto de lo que se entiende como propaganda electoral y que sea el Servel la entidad encargada de definir los criterios específicos, de forma tal que la regulación pueda adaptarse a los cambios en la forma cómo se llevan a cabo las campañas y a la capacidad fiscalizadora efectiva. Nos referiremos a este punto con mayor detalle en la sección sobre el Servel. Antes, algunos comentarios sobre la propuesta de financiamiento de los partidos políticos.

### *3.2. Financiamiento de partidos políticos*

El proyecto de ley de financiamiento a la política regula el nuevo aporte estatal que podrán recibir los partidos políticos. Así, el proyecto original proponía que el Estado, a través del Servel, otorgará aportes trimestrales a los partidos políticos que cuenten con representación parlamentaria (siempre que la hayan obtenido durante su existencia legal) y que cumplan con los requisitos de reinscripción de militantes. Luego, por medio de una indicación, el Gobierno propuso que los partidos que pueden acceder a los fondos fiscales serían aquellos constituidos conforme a la ley en, al menos, tres regiones contiguas y cuenten con un mínimo 500 afiliados,

y que, al mismo tiempo, cumplan con las normas de funcionamiento y organización interna, y con los requisitos de reinscripción de militantes.

Estos aportes sólo podrán destinarse a gastos de funcionamiento, adquisición de bienes inmuebles, pago de deudas del partido, al desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, a la preparación de candidatos a cargos de elección popular, a la formación de militantes, a la elaboración de estudios que apoyen la labor política y al diseño de políticas públicas, investigación, fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política. Originalmente, el proyecto dejaba al reglamento la determinación de los gastos por ítem respectivo, lo que luego se cambió por una instrucción del Servel, estableciendo, en todo caso, que al menos un 10 por ciento del total aportado debe utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres. Además, el Gobierno propuso, en una indicación, que al menos el 40 por ciento de los fondos deba destinarse a actividades que no sean de funcionamiento ordinario, pago de deudas y compra de inmuebles.

Los aportes fiscales se calculan así: UF 0,04 por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido. Dicho aporte nunca podrá ser inferior a la cifra en pesos equivalente a 0,04 UF por el 40 por ciento del total de personas con derecho a sufragio inscritas en el Padrón Electoral que se haya utilizado para la última elección de diputados, ni superior a la cifra en pesos equivalente a 0,04 UF por el 60 por ciento del referido total de personas. Esto es, el proyecto de ley fija una banda para el financiamiento. Lo que llama más la atención en esta banda, como veremos más abajo, no es tanto el techo, sino el piso. El monto concreto del aporte que corresponda a cada partido usando esta banda se determinará de la manera que sigue, según una indicación presentada por el Gobierno que se acerca más a la propuesta que hizo el Informe Engel:

- a) El 20 por ciento se distribuirá entre todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos para optar al aporte, de manera proporcional al número de regiones en las que estén constituidos. En el caso de los partidos que estén constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuirá lo que correspondiere como si estuviesen constituidos en una región adicional.
- b) El 80 por ciento restante se distribuirá en favor de los partidos con representación parlamentaria solamente y que, al mismo tiempo, cumplan con los requisitos para optar al aporte, a prorrata de los votos válidamente emitidos a su favor en la última elección de diputados. El proyecto además establece reglas para regular los casos en que un parlamentario elegido como independiente se afilia a un partido, un parlamentario se desafilia del partido o se afilia a otro partido.

Respecto del financiamiento privado, el proyecto establece que el aporte máximo en dinero que cada persona natural pueda efectuar a partidos políticos, esté o no afiliada a ellos, no podrá exceder de UF 250 al año. De la misma manera que en relación con las campañas electorales, se prohíben los aportes de personas jurídicas a los partidos.

Por su lado, el Informe Engel sugiere un esquema de financiamiento fiscal para los partidos que nos parece más interesante que el del proyecto de ley. Este propone crear por ley un “fondo público de fortalecimiento al accionar programático y representativo de los partidos políticos” estimado en \$6.900 millones anuales, que resulta de calcular UF 0,04 por el total de votos emitidos en la última elección de diputados.

Dicho fondo se divide en tres tercios. Dos tercios se distribuyen entre todos los partidos así: un 20 por ciento como aporte basal igual para todos los partidos legalmente constituidos y el 80 por ciento restante como aporte variable ligado a la representación parlamentaria.

El tercio restante se destina a cofinanciar tres tipos de actividades: i) talleres de debate, diálogo político y educación cívica, ii) formación de militantes y iii) preparación de candidatos para cargos de elección popular. Además, y esto es especialmente interesante, el Informe Engel propone un sistema de fondos pareados (*matching funds*) a las cuotas o cotizaciones de los militantes y a las donaciones que reciban de cualquier persona natural (sea militante o no), con un tope razonable y escalonado. El Informe, sin embargo, no sugiere el costo fiscal de estos fondos.

Como lo hace respecto de las campañas, el Informe también sugiere prohibir los aportes a partidos de personas jurídicas (este punto tampoco concitó unanimidad), permitiendo sólo los de personas naturales. Y en relación con éstos, también recomienda ponerles topes para evitar la captura privada, pero sugiere, eso sí, que estén exentos del impuesto a las donaciones. Y, de nuevo como ocurre respecto de las campañas, el Informe se divide en cuanto a la reserva o publicidad de los aportes a los partidos: una mitad pide publicidad y la otra reserva de los aportes de hasta UF 20<sup>39</sup>.

Como lo manifestamos a propósito de las campañas, en materia de financiamiento a los partidos, los autores de este texto también abogamos por un financiamiento mixto, lo que supone la creación de un mecanismo de fondos fiscales para los partidos en periodos fuera de campaña y la mejora de la normativa existente que regula los aportes privados. Esto, porque como se señaló al inicio de este texto, se debe resguardar tanto la dimensión pública de los partidos (por la función que desempeñan) como su dimensión privada (como concreción de los derechos de asociación y libre opinión), que está vinculada con su conexión con la sociedad.

Los aportes fiscales se justifican por varias razones. Primero, porque los fondos fiscales pueden incentivar la producción de bienes públicos que se desprenden exclusivamente del actuar de los partidos políticos, con medidas que apunten a su fortalecimiento institucional. Segundo, los aportes fiscales pueden promover la adopción de buenas prácticas si se entregan a cambio de más transparencia en el uso de recursos. Tercero, los fondos fiscales también pueden evitar que los partidos vean afectada su independencia cuando éstos son financiados por pocos donantes

---

<sup>39</sup> Consejo Asesor Presidencial, “Informe Final”, p. 72.

privados. Cuarto, el sistema de financiamiento mixto está en línea con la visión de la opinión pública, en contraste a un sistema financiado con aportes fiscales solamente<sup>40</sup>.

El proyecto de ley sobre financiamiento propone asignar los fondos para financiar actividades específicas. La condicionalidad en la entrega de los fondos fiscales a los partidos es crucial. El financiamiento fiscal, como se explicó más arriba, se justifica en la medida que estimule el acercamiento de los partidos a la ciudadanía y a sus bases de militantes, haciéndolos más activos y más participativos, desarrollando actividades de formación educativa y de preparación para cargos de elección popular. Son estos los bienes públicos que mejoran la calidad de la democracia. Por esa razón, son estos los usos que se deberían promover y fiscalizar, para verificar su ejecución, y no otros.

En esto, el Informe Engel propone una mecánica más interesante que la que propone el proyecto de ley para conseguir esos objetivos, mediante un sistema de cofinanciamiento y de fondos pareados. Estimula mejor la actividad de los partidos, por una parte, y facilita la fiscalización, porque se pueden entregar como reembolsos por actividades efectivamente realizadas.

Con todo, es necesario que exista una coherencia entre las categorías de gasto a las que se pueden destinar los aportes fiscales que establece el proyecto de ley de financiamiento, y los objetivos que el proyecto de ley de partidos políticos establece respecto de éstos.. Aunque existen algunas coincidencias entre el proyecto de ley de financiamiento y el proyecto de ley de partidos políticos, también hay discrepancias entre ambos. Así, por ejemplo, ambos coinciden en lo referido a la preparación de candidatos, la formación de militantes, la elaboración de estudios, el fomento a la participación de mujeres y jóvenes, y el desarrollo de actividades de formación cívica: el proyecto de ley de partidos políticos busca incentivar tales actividades y el proyecto de ley de financiamiento propone la entrega de fondos a cambio de su cumplimiento. Sin embargo, objetivos tales como la mantención de publicaciones no cuentan con posibilidad de recursos fiscales, al menos como categoría específica.

Además, la descentralización —un aspecto fomentado por el proyecto de ley de partidos políticos a través de la creación de directivas y consejos regionales— está totalmente ausente de la condicionalidad de la entrega de fondos fiscales, y una muy buena forma de incentivar la descentralización sería a través del destino de los recursos. Otro ejemplo: parece haber una duplicidad de medios para lograr aumentar la participación política de las mujeres, establecida, por una parte, en la ley en cuanto a las cuotas de género, antes mencionada, y por otra parte, el 10 por ciento del gasto que el proyecto de ley plantea que los partidos deben desembolsar a favor de las mujeres. Por otro lado, el proyecto de ley sí considera la entrega de recursos financieros para la adquisición de bienes inmuebles y el pago de deudas del partido. Por lo

---

<sup>40</sup> La encuesta CEP de Noviembre-Diciembre 2012 muestra que sólo un 12 por ciento de los encuestados afirmó que, para que los partidos cumplan bien sus funciones, éstos deben financiarse con fondos del Estado solamente, mientras que un 43 por ciento de los encuestados se inclinó por el financiamiento privado solamente y un 27 por ciento mencionó una combinación de ambos.

tanto, si los aportes fiscales no sólo apuntan a estimular el desarrollo de actividades que buscan reconectar a la ciudadanía con los partidos, sino también a financiar gastos operacionales, entonces ¿qué incentivo tendrán los partidos para buscar financiamiento privado? Muy poco, arriesgando la posibilidad de que los partidos se vuelvan excesivamente dependientes del Estado, como se mencionó más arriba.

Finalmente, la condicionalidad, en la práctica, no dependerá tanto de las obligaciones de desglose del balance que se proponen en el proyecto de ley. Si bien las mejoras en el reporte de la información contable constituyen un avance, sin una adecuada fiscalización en terreno del Servel, los desembolsos de gasto pueden ser utilizados en actividades que no interesa estimular, pero, a través de la “contabilidad creativa”, pueden parecer que sí fueron gastados en las actividades que el regulador considera valiosas para incentivar. Por lo tanto, una reforma del Servel en materia de facultades, personal, recursos y organización interna, como se verá a continuación, es crucial para resguardar el buen uso de los aportes fiscales.

Y como ocurre con el financiamiento electoral, el proyecto de ley de financiamiento limita los aportes privados a los partidos, arriesgando el carácter mixto del financiamiento por una inclinación de la balanza hacia los aportes fiscales. Ello crea el riesgo de que los partidos políticos sean excesivamente dependientes de los fondos del Estado, como ocurre hoy en los países de Europa, en que las platas fiscales exceden el 90 por ciento del ingreso de algunos partidos, siendo el promedio cercano a 70 por ciento<sup>41</sup>. Si los aportes fiscales se convierten en una proporción importante de los ingresos de los partidos, ellos no tendrán incentivos a realizar las actividades que únicamente pueden realizar los partidos, debilitando el vínculo entre los partidos y la ciudadanía. En relación con los partidos nuevos, además, es necesario tener siempre presente que, en la práctica, sólo podrán aspirar a parte del financiamiento. Esto significa que los fondos pareados son de especial importancia para ellos. Por esa razón, la condicionalidad de la entrega de aportes fiscales y la existencia de aportes privados son cruciales.

Por tanto, la incorporación de fondos pareados cobra especial relevancia. Este mecanismo incentiva el financiamiento privado de la política, por parte de militantes y de terceros, lo que podría generar mayor enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad, partidos más activos en el reclutamiento de militantes, el cobro de las cotizaciones y en la recolección de donaciones<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> D.R. Piccio, “Chapter 7: Northern, Western and Southern Europe”, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. International IDEA (2014), p. 225.

<sup>42</sup> Para más información ver, Isabel Aninat & Ricardo González, “Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”, *CEP Propuesta de Política Pública N° 2* (2015) p. 23 y ss. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5685\\_3608/PPP\\_002\\_IAninat-RGonzalez.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_IAninat-RGonzalez.pdf) También Salvador Valdés, “Subsidio a la participación en partidos políticos”, *CEP*, Puntos de Referencia N° 317 (2010). pp. 13 y ss. Disponible en: [http://cepchile.cl/1\\_4530/doc/subsidio\\_a\\_la\\_participacion\\_en\\_partidos\\_politicos.html#.VWcx8mR\\_NBc](http://cepchile.cl/1_4530/doc/subsidio_a_la_participacion_en_partidos_politicos.html#.VWcx8mR_NBc)

Finalmente, un último comentario sobre la regulación que el proyecto de ley hace sobre el acceso de los partidos al financiamiento fiscal. Siguiendo la recomendación del Informe Engel, el proyecto exige a los partidos una reinscripción de militantes, esto es, una limpieza de sus padrones (eliminando a las personas fallecidas, las que se encuentren afiliadas a más de un partido, las que estén inhabilitadas para ejercer el derecho a sufragio, las que hubieren renunciado y las que no se hubieren inscrito correctamente). Luego de esto, según lo presentado en la indicación del Ejecutivo, les exige reinscribir, en al menos tres regiones contiguas donde estén constituidos, a un número de afiliados no inferior a 500 personas en cada una de éstas, o el equivalente de afiliados al exigido por la ley (después de la reforma al binominal) para constituirse como partido en cada región. Además, se consideran reinscritos los afiliados que participen en la siguiente elección interna del partido. Si no cumplen con esta reinscripción, la sanción será la imposibilidad de recibir financiamiento estatal asociado a la región en que no se efectuó tal reinscripción.

Lo propuesto del proyecto no cumple con lo buscado por el Informe Engel. Lo que éste sugiere es la reinscripción de *todos* los militantes, en un plazo razonable, como condición básica para acceder al financiamiento fiscal. Además, no tiene mucho sentido que la limpieza básica de los padrones de los partidos la lleven a cabo los propios partidos, cuando dicha tarea la debiese efectuar directamente el Servel (que a su vez debiera solicitar información a otros organismos del Estado, como el Registro Civil). Así como está esta propuesta legislativa, no logrará el objetivo de abandonar las malas prácticas asociadas a los problemas de registro y abuso de padrón, durante las elecciones de directiva. La reinscripción del proyecto de ley no es tal; más bien se trata de una actualización parcial y selectiva del padrón. Ni siquiera la sanción asociada es de una magnitud suficiente como para corregir esta mala práctica. En esta materia, suscribimos en su totalidad la propuesta del Informe Engel: reinscripción de todos los militantes, antes de acceder al financiamiento fiscal. Los partidos políticos que no reinscriban a todos sus militantes, no deberían acceder a ese financiamiento en periodos fuera de campaña.

Hasta aquí los comentarios sobre la reforma de la regulación de los partidos políticos. Corresponde ahora ocuparse de un elemento del marco regulatorio que ha sido ya varias veces nombrado, porque a la larga dependerá de él la realidad y eficacia de las otras propuestas de reforma de la política como sistema: los órganos fiscalizadores y sancionatorios.

#### **4. Los órganos fiscalizadores y sancionatorios de la actividad política: Servel y Tricel**

Como se indicó al principio de este texto, el modelo fiscalizador y sancionatorio está conformado por dos órganos: el Servel y el Tricel, y su mejora institucional debería diseñarse conjuntamente. Cualquier reforzamiento del Servel debe ir acompañado de una mayor capacidad por parte del Tricel, pues, de seguro, este tribunal tendrá más trabajo si el Servel se refuerza. Con todo, este trabajo se concentra más en la reforma del Servel que en la del Tricel. Esperamos que un estudio futuro pueda concentrarse más en este último.

## 4.1. *Servel*

### 4.1.1. ¿Cómo asegurar su autonomía? ¿Es necesaria una consagración constitucional?

El Congreso aprobó la reforma constitucional enviada por el Gobierno para otorgarle al Servel el carácter de órgano autónomo constitucional, con el objeto de dotarlo de mayor independencia del poder central<sup>43</sup>. Un órgano autónomo que ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite, control y aportes del gasto electoral, de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones y atribuciones que señale una ley orgánica constitucional. El proyecto modificó el Consejo Directivo, en cuanto extiende el período de los consejeros (de ocho a diez años), acortó la renovación por parcialidades (de cuatro a dos años), prohibió su reelección (actualmente se permite una reelección) y modificó el quórum requerido en el Senado para la designación de cada consejero (de tres quintos a dos tercios). La principal innovación, introducida es que los consejeros sólo podrán ser removidos por el pleno de la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados (antes el Tricel tenía esta atribución), por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

En un voto que no fue unánime, el Informe Engel recomienda que el Servel sea reconocido como un órgano autónomo constitucional. Como ya lo expresamos al iniciarse este texto, los autores de este texto consideramos que la autonomía constitucional del Servel es innecesaria. Es más: pensar que un Servel con reconocimiento constitucional aumentará el cumplimiento y fiscalización de las leyes en materia electoral y de partidos políticos, por el mero hecho de estar consagrado en la Constitución, es una ingenuidad que puede, incluso, operar como distractor en el desafío de llevar adelante la verdadera reforma del Servel que, como se verá a continuación, tiene que ver con sus facultades.

### 4.1.2. Nuevas facultades del Servel

El proyecto de ley de financiamiento establece una serie de nuevas facultades para el Servel. En primer lugar, respecto de la propaganda, deberá ahora: recibir información sobre tarifas de medios de prensa y radioemisoras, emitir instrucciones respecto del servicio de utilidad radial, autorizar lugares de colocación de propaganda electoral, dictar instrucciones sobre la distribución equitativa de los espacios entre las distintas candidaturas y partidos, y puede determinar el máximo de elementos de propaganda permitidos por cada candidato o partido en una misma elección, publicar en su web la nómina de lugares autorizados, y recibir las autorizaciones de privados respecto de la propaganda colocada en los inmuebles de su

---

<sup>43</sup> Boletín N° 10.055, reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral.

propiedad. Parece poco probable que, en la práctica, el Servel pueda fiscalizar todo esto respecto de todos los candidatos. Sobre esto, volveremos más adelante.

Además, se le encarga la fiscalización de la propaganda electoral, pudiendo requerir a las municipalidades el retiro de propaganda colocada con infracción a la ley, certificar las infracciones y gastos asociados para que los municipios puedan repetir contra el candidato o partido infractor, recibir denuncias (incluyendo denuncias electrónicas), y debe publicar en su sitio web las sanciones cursadas. Además se le entregan atribuciones en otros aspectos, incluyendo la recepción y análisis de las declaraciones de patrimonio e intereses que deberán efectuar los candidatos.

El mencionado proyecto de ley también establece una serie de nuevas facultades del Servel sobre el financiamiento fiscal que se les entregará a los partidos políticos, incluyendo la fiscalización de las cuentas llevadas por los partidos políticos.

Es particularmente relevante la propuesta del proyecto de ley en el sentido de otorgarle expresamente la atribución general de impartir instrucciones y, en particular, de entregarle una serie de facultades con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas de transparencia, control y límites del gasto electoral, y de aportes públicos a los partidos. De esta forma, el Servel, a través de sus subdirecciones, tendrá la atribución de supervisar a los candidatos y a los administradores generales de los fondos de los partidos políticos, supervisar la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos, realizar y ordenar auditorías, ingresar a las sedes de candidaturas o partidos políticos, requerir documentos y antecedentes, citar a declarar a una serie de personas, efectuar salidas a terreno para fiscalizar la propaganda electoral, llevar a cabo los procedimientos administrativos sancionatorios e imponer las sanciones correspondientes. El proyecto de ley también incluye la regulación del procedimiento administrativo sancionatorio que debe efectuar el Servel, ya sea por denuncia o de oficio.

El Informe Engel sugiere revisar la estructura interna del Servel en varios aspectos: mecanismo de nominación del Consejo, dedicación de los consejeros, distribución de responsabilidades entre el Director Ejecutivo y el Consejo, forma de selección de los cargos ejecutivos, funciones dentro de la estructura orgánica, asignación de recursos y dotación de personal, división de la potestad sancionatoria de la función investigativa y acusatoria, fortalecimiento de facultades y atribuciones para fiscalizar el financiamiento electoral, entre otras. Respecto de las denuncias, se propone crear al interior del Servel una unidad que sirva como ventanilla única de denuncias ciudadanas respecto de campañas electorales, propaganda y partidos políticos, y tener una política activa de acceso a información.

Existen una serie de recomendaciones específicas que se podrían considerar en una futura reforma al Servel, tanto en materia de facultades como de reorganización interna<sup>44</sup>. En las indicaciones al proyecto, el Gobierno agregó una modificación a la estructura orgánica del Servel. Uno de esos cambios es la creación de tres subdirecciones, dos de las cuales

---

<sup>44</sup> Al respecto ver, Isabel Aninat & Ricardo González, “Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel”.

(subdirección de partidos y subdirección de gasto electoral) tendrían facultades fiscalizadoras. Esto, en la práctica, se traducirá en una duplicación de funciones, que se podría evitar si existiera una sola unidad de fiscalización. Además, el Gobierno propuso separar las funciones fiscalizadoras y acusatorias entre el Subdirector y el Director, sin embargo, el Subdirector es nombrado y removido por el Director. Dicha separación, por tanto, parece ser solamente cosmética. Por lo mismo, tal como lo hemos propuesto en el pasado y como lo propuso el Informe Engel, debiese existir un fiscal que concentre la fiscalización y acusación, dejando la facultad de sancionar en el Consejo Directivo. El objetivo debiera ser darle mayor poder a este ente colegiado, en vez de fortalecer al Director, como lo hace la propuesta del Gobierno.

Por último, es interesante permitir las denuncias ciudadanas por posibles infracciones a las leyes electorales pero, al mismo tiempo, es necesario evitar que este tipo de denuncias trasladen la competencia electoral al Servel y a la justicia electoral. Parece correcto que exista un riguroso examen de admisibilidad, tal como se ha propuesto. Queda la duda, sin embargo, respecto de limitar la posibilidad de denuncias ciudadanas respecto de la ley electoral (por ejemplo, gasto electoral), como lo establece actualmente el proyecto de ley.

Con todo, parece difícil que, con la cantidad de nuevos candidatos que se presentarán a las elecciones, el Servel pueda efectivamente fiscalizar todas las campañas y analizar todas las rendiciones de cuentas. En las pasadas elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013, hubo nueve candidatos a la Presidencia, 470 candidatos a diputados, 67 candidatos a senadores y 1.382 candidatos a CORES, en total, 1.928 candidaturas que el Servel debía fiscalizar. Con el nuevo sistema proporcional moderado y la futura elección de los intendentes regionales<sup>45</sup>, el número de candidaturas crecerá significativamente, tal como los requerimientos por una fiscalización efectiva. Esto llama a la prudencia.

Por lo pronto, reducir el ámbito de lo ilegal todo lo que sea posible, para que no sea necesario crear un Leviatán regulatorio que, además de excesivamente caro, nunca podrá satisfacer todas las expectativas de fiscalización y sanción cuando el campo de lo ilegal es demasiado extenso.

Definido su ámbito de competencia con prudencia y realismo, será necesario otorgarle al Servel la facultad legal de poder contratar a terceros para realizar parte de estas tareas, como se ha permitido en otros organismos fiscalizadores, como, por ejemplo la Superintendencia de Medio Ambiente. También es relevante establecer que las fiscalizaciones en profundidad sean aplicadas a un subconjunto de las candidaturas, escogidas de forma aleatoria, debido a que, en la práctica, como se ha dicho, es virtualmente imposible que el Servel pueda fiscalizar en detalle más de dos mil candidaturas, en el plazo acotado que estipula la ley<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Boletín N° 9.834, proyecto que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. En primer trámite constitucional, Senado.

<sup>46</sup> El argumento para no extender este plazo se encuentra en Isabel Aninat & Ricardo González, "Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel".

#### 4.1.3. Preguntas que plantea la pérdida del escaño como sanción: ¿Causales y órgano competente?

A propósito de estas materias, se propone una reforma constitucional<sup>47</sup> para instaurar la cesación en el cargo de una serie de autoridades elegidas por votación popular: diputados, senadores, alcaldes, CORES y concejales, cuando estas autoridades hayan infringido gravemente las normas que regulan el financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral en los casos que señale una ley orgánica constitucional. Los proyectos de ley originales fueron modificados en el Senado para establecer que el Tricel, a requerimiento del Consejo Directivo del Servel, debe conocer y declarar estas infracciones. Asimismo, el diputado o senador que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de tres años.

Por su parte, el Informe Engel propuso establecer la pérdida del cargo para alcaldes, concejales, CORES, senadores y diputados, y la prohibición de desempeñarse en un cargo público como sanción ante infracciones graves a las regulaciones del financiamiento y gasto electoral, respetando el debido proceso. Señaló, además, que el legislador deberá considerar las condiciones de reemplazo.

La pérdida del escaño como sanción lleva a plantearse las siguientes preguntas: ¿cuál es el órgano que debe declarar la pérdida del escaño? Esta pregunta es particularmente importante ya que se trata de una decisión especialmente contramayoritaria, por lo que parece ser conveniente que su declaración la haga un órgano jurisdiccional y no un órgano administrativo. Otra pregunta dice relación con las causales específicas que dan lugar a esta sanción. Dada la amplitud de la causal genérica contenida en la reforma constitucional, las definiciones que se tomen en la ley respectiva serán cruciales para dilucidar qué se entiende por infracción grave a las normas de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral. En las indicaciones al proyecto de ley sobre financiamiento se propuso como infracción grave el sobrepasar en 25 por ciento los límites de gasto, el que la cuenta general sea rechazada por contener diferencias superiores al 20 por ciento entre el gasto declarado y lo determinado por el Servel, el aceptar aportes con infracción a la ley y el ser condenado como autor de los delitos establecidos en esta ley.

Finalmente, la pérdida del escaño plantea la pregunta por cuál es el mecanismo más conveniente de reemplazo de los parlamentarios. Históricamente, las vacancias parlamentarias fueron fenómenos de ocurrencia excepcional, aunque en los últimos años hemos presenciado una tendencia creciente de nombrar parlamentarios en el gabinete de Gobierno. Con la reforma propuesta, es probable que los casos de vacancia aumenten. A lo largo de la historia de Chile, los mecanismos de reemplazo han sido variados: sistema de suplentes (Constitución de 1833),

---

<sup>47</sup> Boletines N° 10.000 y 9.860 refundidos, reforma constitucional que establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control de gasto electoral. En segundo trámite constitucional, Cámara de Diputados.

elecciones complementarias (1888-1973), elecciones por la Cámara respectiva (texto original de la Constitución de 1980), reemplazo por el compañero de lista (1989-2005), y nombramiento por parte de los partidos políticos (desde 2005 a la fecha). En general, las modificaciones introducidas en esta materia han respondido a los efectos “secundarios” que han traído dichos mecanismos: la prohibición de las elecciones complementarias se derivó del efecto polarizante que éstas tuvieron en las décadas anteriores al golpe militar de 1973; el cambio de la regla del compañero de lista se produjo debido a que el reemplazante era, la mayoría de las veces, militante de un partido político diferente.

La elección complementaria es el mecanismo más respetuoso de la voluntad popular. Sin embargo, es también el sistema más engorroso de llevar a la práctica, por los costos económicos y políticos que implica. El sistema actual puede criticarse en cuanto a que no considera la opinión del electorado directamente. Pero, si el objetivo es mantener los equilibrios partidarios y fortalecer el rol de los partidos políticos, no parece un sistema del todo descartable. Por otro lado, bajo el nuevo sistema electoral se podría evaluar que el reemplazante sea aquel compañero de lista que haya obtenido la más alta votación y que no haya conseguido un escaño, sin embargo, como existe la posibilidad de que el reemplazante sea militante de un partido político diferente, si la lista está compuesta por un pacto de partidos, se podrían generar conflictos similares a los existentes cuando se utilizó esta forma de reemplazo en el sistema binominal.

#### *4.2. El complemento jurisdiccional del Servel: el Tricel*

Un estudio cuidadoso con diagnósticos y propuestas para el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) está pendiente. Sin embargo, las siguientes sugerencias del Informe Engel ofrecen un buen camino para ese trabajo:

- Adecuar el Tricel en particular en relación con sus facultades, recursos y estructura, así como en su composición y dedicación de sus ministros, en función de las nuevas facultades y funciones del Servel. Determinar la forma de hacer efectiva su responsabilidad por infracción de sus deberes.
- Revisar la forma de nominación de los Tribunales Electorales regionales para fortalecer su estructura.
- Promover la educación continua para los funcionarios del Tribunal en materias de probidad, conflictos de interés y tráfico de influencias.
- Tanto el Consejo Directivo del Servel en su rol sancionatorio, como el Tricel en su función de segunda instancia, deberán garantizar en todo momento el debido proceso<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Consejo Asesor Presidencial, “Informe Final”. p. 82.

Hasta aquí el análisis de las propuestas legislativas y del Informe Engel para reformar el marco regulatorio de la política, entendida como un sistema compuesto por: el sistema electoral, los partidos, el financiamiento de la política (campañas electorales y partidos) y el órgano regulador (sistema fiscalizador y sancionador Servel-Tricel).

Se ha hecho un diagnóstico. A la luz de los principios esbozados al inicio, este diagnóstico sugiere las siguientes propuestas de política pública que siguen.

## 5. Propuestas

### 1. SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO

1.1. Con la reforma electoral de este año se introdujo un potencial riesgo de ingobernabilidad al interior del presidencialismo chileno. La alternativa más radical aquí es reemplazar este sistema por uno más mayoritario. Esta alternativa se ve difícil en la práctica. Lo que sí se puede hacer es no exacerbar dicho riesgo por la vía de subsidiar fiscalmente un multipartidismo excesivo. Para esto se debe modificar lo que esa reforma introdujo respecto de la constitución de partidos: es urgente volver a subir los requisitos. No sólo porque se introdujo un sistema proporcional en un régimen presidencialista, sino que, también, porque se va a establecer subsidio fiscal a los partidos. Si tampoco se reforman los requisitos de constitución, al menos el financiamiento fiscal debería diseñarse para evitar la “pyme” política. Por esto, esperamos que el acuerdo que adoptó la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en el sentido de que la cantidad de firmas necesarias para constituir partidos suba de 0,25% a 0,5% de los votos en la última elección, se convierta en ley.

1.2. Permitir la reelección indefinida de los parlamentarios, con el objeto de evitar una eventual pérdida de poder del Congreso frente al Ejecutivo bajo la forma presidencialista de gobierno que tenemos. Y con el objeto, además, de contar con una clase política lo más profesional posible.

### 2. FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Un sistema mixto de financiamiento para campañas y partidos: importancia del financiamiento fiscal y privado de la política, y de un razonable equilibrio entre ellos.

#### 2.1. Financiamiento electoral

2.1.1. Repensar la reforma en curso que reduce excesivamente el financiamiento privado de las campañas. Hay que hacer esto no sólo porque es bueno tener un financiamiento mixto, sino porque la reforma electoral de este año aumentó el tamaño de las unidades electorales de los parlamentarios, lo que probablemente encarecerá las campañas. Súmese a esto el sistema proporcional moderado, con más candidatos y el mayor número de escaños a llenar. La combinación de límites de gasto electoral más bajos con mayores aportes fiscales reducirá el peso del financiamiento privado, afectando la competencia

política. No parece prudente justo ahora reducir el aporte privado. Menos cuando la experiencia comparada muestra que siete de cada diez democracias permite el aporte de personas jurídicas. Los riesgos son grandes: disminución de la competencia electoral y aumento de los incentivos para el financiamiento irregular de la política. Claramente no hay una mirada sistémica aquí.

2.1.2. Lo que hay que hacer es mejorar el sistema de financiamiento mixto que hoy existe para las campañas, por la vía, fundamentalmente, de mejorar el mecanismo de aportes privados. ¿Cómo? En lugar de reducir los potenciales aportantes a la política, lo que hay que hacer es aumentarlos, es decir, junto con permitir el aporte de las empresas, permitir el de las personas jurídicas sin fines de lucro (como los sindicatos, por ejemplo), e incentivar la donación de las personas naturales, a través de un mecanismo de *matching funds*, en que el Estado aporte con una suma cuando una candidatura reciba un aporte, incluso el aporte estatal se podría incorporar al fraccionamiento aleatorio y así generar más incertidumbre respecto del monto y la identidad del aportante.<sup>49</sup>

2.1.3. La multiplicidad anterior permitiría mejorar el mecanismo de los aportes reservados, porque todo parece indicar que la reserva incentiva la donación o, más bien, que la publicidad la desincentiva. Más aportantes harían que la reserva efectivamente operara respecto de todas las candidaturas. Es decir, permitiría que operara como, por ejemplo, funciona para las elecciones presidenciales que, en general, reciben aportes de muchos donantes distintos. Como expresó hace poco la Presidenta Bachelet en una entrevista al diario *El País*, el que le preguntó: “¿Usted no sabe quién puso dinero en su campaña?” y ella contestó: “No, no tengo idea. Y eso fue el sentido cuando se legisló en 2003. Para evitar caer en un conflicto de intereses. Ningún candidato sabe cuándo hay empresas que lo financian”<sup>50</sup>.

2.1.4. Ponerle fin a las donaciones anónimas, de forma que todos los aportes pasen por el Servel, a través del mecanismo de aportes reservados. Las donaciones anónimas, en las que tanto el donante como el donatario tienen certeza de la donación, a recaudo del público, son un buen escenario para lo que se quiere evitar: cohecho y extorsión, en especial esta última.

2.1.5. Regular el uso de las asignaciones parlamentarias en períodos electorales, para evitar una ventaja desmedida de los incumbentes respecto de los desafiantes. El Informe Engel hace sugerencias interesantes aquí.

---

<sup>49</sup> Propuestas adicionales para perfeccionar los aportes privados a la política se encuentran en: Salvador Valdés, "Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política". En *Democracia con Partidos*. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile, editado por Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra. Santiago: CEP/CIEPLAN.

<sup>50</sup> Carlos Cué, "Hice lo que tenía que hacer como madre y como presidenta", *Diario El País*, 28 de mayo 2015. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/28/actualidad/1432773099\\_747987.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/28/actualidad/1432773099_747987.html)

2.1.6. Mantener los límites de gasto de forma que sean equivalentes a la suma de los límites existentes con el sistema binominal. Y aprender de la experiencia que enseñe el funcionamiento del nuevo sistema electoral proporcional.

2.1.7. Regular el período de campaña para efectos de cálculo de ingresos y gastos electorales, estableciéndola desde la fecha en que deben inscribirse las candidaturas hasta las elecciones primarias. Además, regular el período previo a dicho momento en el cual una persona pueda llevar a cabo actividades específicas con el objeto de determinar si asume o no una candidatura, al estilo estadounidense (*testing the waters*).

2.1.8. Establecer por ley criterios generales respecto de lo que se entiende como propaganda electoral, siendo el Servel la entidad encargada de definir los criterios específicos de propaganda, de forma tal que la regulación pueda adaptarse a los cambios en la forma cómo se llevan a cabo las campañas y a la capacidad fiscalizadora efectiva.

2.1.9. Reevaluar la definición de gasto electoral para evitar futuras situaciones conflictivas en las que puedan resultar afectada la libertad de expresión de los ciudadanos.

## 2.2. Financiamiento de partidos políticos

2.2.1. Propender hacia un sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos, estableciendo financiamiento público a su favor siempre y cuando sea condicionado. Los criterios de condicionalidad deben ser coherentes con las actividades que al regulador le interesa que los partidos políticos ejecuten, fijados en dicho proyecto de ley, y deben evitar redundancias con incentivos monetarios fijados en otras leyes. Velar porque dicha condicionalidad sea efectiva, mediante el establecimiento de formas efectivas de fiscalización, más allá del desglose de los balances.

2.2.2. Una lógica especialmente funcional a una eficiente condicionalidad es la de los mecanismos de cofinanciamiento por actividades realizadas, y de fondos pareados a las cuotas de los militantes, y a los aportes de militantes y terceros.

2.2.3. Por la misma razón anterior, evitar entregar financiamiento a todo evento, por medio un piso garantizado para el financiamiento sujeto a la votación de los candidatos militantes de partido. Los fondos basales deben ser bajos.

2.2.4. Establecer la obligación de la reinscripción de los militantes de forma tal que verdaderamente lleve a los partidos a contar con padrones confiables, evitando que se transforme en una actualización parcial selectiva. El no cumplimiento de esta obligación debe conllevar la pérdida de acceso al financiamiento fiscal.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. Aumentar los requisitos exigidos para la constitución de nuevos partidos, buscando además incentivar que se traten de partidos que sean capaces de mirar los problemas y desafíos del país en su conjunto.

3.2. Concebir la legislación de partidos en un sentido correctivo y no constitutivo. Es decir, la legislación debe ser adecuada el carácter mixto de los partidos como organizaciones: público y privado. Es decir, la ley debería establecer los mínimos que se consideren indispensables para su correcto funcionamiento, y dejar el resto a la autonomía de cada colectivo.

3.3. Incluir en el proyecto de ley de partidos políticos: la exigencia de que el rechazo de una solicitud de afiliación pueda ser revisado por un órgano que tenga razonable independencia frente a la autoridad del partido, la exigencia de que una minoría de militantes tenga la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias del órgano colegiado principal, y la incorporación como causal de disolución la no renovación de las directivas en los períodos correspondientes.

### 4. LOS ÓRGANOS FISCALIZADORES Y SANCIONATORIOS: SERVEL Y TRICEL

#### 4.1. Servel

4.1.1. Realizar una profunda reforma al Servel a fin de reforzarlo institucionalmente y con facultades reales sobre el conjunto de materias que conformen su ámbito de competencia, en especial respecto de campañas y financiamiento electoral, como de fiscalización de partidos políticos. Dicha reforma debe incluir mayores recursos y una ampliación de su dotación, así como una reestructuración de su estructura orgánica, dándole mayor peso al Consejo Directivo<sup>51</sup>.

4.1.2. Nada de lo anterior exige consagración constitucional. Hoy la ley ya resguarda una adecuada autonomía para el Servel. Sólo hay que preservarla.

4.1.3. Si bien se necesita un regulador competente, con las adecuadas facultades y recursos, hay que evitar el riesgo de crear un Leviatán. No sólo porque sería excesivamente costoso, sino porque sería crear una expectativas desmedidas sobre el papel y la capacidad de la ley en la sociedad. A la hora de pensar en el ámbito de competencia del Servel, por tanto, hay que evitar el riesgo de expandir demasiado el campo de la ilegalidad. Más bien, hay que reducirlo al mínimo necesario, para poder focalizar bien la fiscalización y las

---

<sup>51</sup> Al respecto, ver las propuestas de Isabel Aninat & Ricardo González, "Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel".

sanciones. Los problemas que surgen de la posibilidad de castigar ciertas conductas electorales con la pérdida del escaño, por ejemplo, sugieren la prudencia con que hay que proceder en estas materias.

#### 4.2. Tricel

Adherimos a las propuestas que sobre esta materia hace el Informe Engel.

## Bibliografía

### *Artículos y documentos*

Aninat, Isabel & Ricardo González. “Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel”. *CEP, Propuesta de Política Pública* N° 7 (2015): [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5890\\_3688/PPP\\_007\\_IAninat-RGonzalez.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5890_3688/PPP_007_IAninat-RGonzalez.pdf)

Aninat, Isabel & Ricardo González. “Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”. *CEP, Propuesta de Política Pública* N° 2 (2014): [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5685\\_3608/PPP\\_002\\_IAninat-RGonzalez.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_IAninat-RGonzalez.pdf)

Bowler, Shaun & Todd Donovan. “Term limits: Effects, but not as advertised”. *The limits of electoral reform*. Oxford University Press, 2013.

Carey, John, Richard G. Niemi, Lynda W. Powell & Gary F. Moncrief. “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.

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. “Informe Final”. Abril 2015: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

González, Ricardo, Lucas Sierra & Francisco Szederkenyi. “La práctica del financiamiento privado en las elecciones parlamentarias”. *CEP, Puntos de Referencia* núm. 394 (2015): [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5855\\_3679/pder394\\_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5855_3679/pder394_LSierra-RGonzalez-FSzederkenyi.pdf)

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.

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.

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.

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](http://www.cfinst.org/pdf/books-reports/CFI_Small-Donor_APSA-paper_2007.pdf)

Moncrief, Hary & Joel Thompson. “On the outside looking in: Lobbyist’s perspectives on the effects of state legislative term limits”. *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 1 núm. 4 (2001): 394-411.

Nalder, Kimberly. “The effect of state legislative term limits on voter turnout”. *State Politics & Policy Quarterly* 7, núm. 2 (2007): 187-210.

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).

Valdés, Salvador. "Subsidio a la participación en partidos políticos". CEP, Puntos de Referencia N° 317 (2010):  
[http://cepchile.cl/1\\_4530/doc/subsidio\\_a\\_la\\_participacion\\_en\\_partidos\\_politicos.html#.VWcx8mR\\_NBc](http://cepchile.cl/1_4530/doc/subsidio_a_la_participacion_en_partidos_politicos.html#.VWcx8mR_NBc)

Valdés, Salvador. "Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política". *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra. CEP/CIEPLAN (2012):  
[http://cepchile.cl/1\\_5156/doc/libro\\_democracia\\_con\\_partidos\\_informe\\_para\\_la\\_reforma\\_de\\_los\\_partidos\\_politico.html#.VgwFWvmqpBc](http://cepchile.cl/1_5156/doc/libro_democracia_con_partidos_informe_para_la_reforma_de_los_partidos_politico.html#.VgwFWvmqpBc)

## Normas chilenas

Ley N° 18.460 de 15 de noviembre de 1985. "Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones". República de Chile.

Ley N° 18.556 de 1 de octubre de 1986. "Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral". República de Chile.

Ley N° 18.603 de 23 de marzo de 1987. "Ley Orgánica Constitucional de los partidos políticos". República de Chile.

Ley N° 18.700 de 06 de mayo de 1988. "Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios." República de Chile.

Ley N° 19.884 del 5 de agosto de 2003. "Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. República de Chile.

Ley N° 20.640 de 6 de diciembre de 2012. "Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes". República de Chile.

Ley N° 20.840 de 5 de mayo de 2015. "Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional". República de Chile.

Consejo Nacional de Televisión. "Norma Especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de resultados electorales por los servicios de televisión durante los días de plebiscitos o elecciones conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.700". [www.cntv.cl](http://www.cntv.cl)

## *Normas extranjeras*

100.71(a) y 100. 131(a), Code of Federal Regulations, Title 11: Federal Elections. Estados Unidos.

Advisory Opinion 1981-32, Federal Election Commission. Estados Unidos.

Advisory Opinion 1982-30, Federal Election Commission. Estados Unidos.

Advisory Opinion 1986-06, Federal Election Commission. Estados Unidos.

Advisory Opinion 1985-40, Federal Election Commission. Estados Unidos.

Instrucción 3/2011, 24 de marzo, Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. España.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. España.

## *Proyectos de ley*

Boletines Nº 4.115, 4.499, 8.221, 7.888, 4.701 y 4.891 refundidos, proyecto de reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades que indica. En segundo trámite constitucional, Senado.

Boletín Nº 9.790, proyecto de fortalecimiento y transparencia de la democracia. En segundo trámite constitucional, Senado.

Boletín Nº 9.834, proyecto que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. En primer trámite constitucional, Senado.

Boletines Nº 10.000 y 9.860 refundidos, reforma constitucional que establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control de gasto electoral. En segundo trámite constitucional, Cámara de Diputados.

Boletín Nº 10.055, reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral. Aprobado, oficio enviado al Ejecutivo.

Boletín Nº 10.154, proyecto que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización. En primer trámite constitucional, Cámara de Diputados.

## *Prensa y sitios web*

Carlos Cué, "Hice lo que tenía que hacer como madre y como presidenta", *Diario El País*, 28 de mayo 2015. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/28/actualidad/1432773099\\_747987.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/28/actualidad/1432773099_747987.html)

*CIPER Chile*. "Financiamiento Electoral, datos generales". Visitado el 15 de septiembre, 2015.  
<http://ciperchile.cl/especiales/financiamiento-electoral/datos-generales.php>

Servel. "Partidos en formación". Visitado el 15 de septiembre, 2015. <http://www.servel.cl/>

*The Economist*. "Labour Trending". 7 de mayo de 2015.  
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/05/uk-election-and-social-media>