

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS: CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS



PATRICIO ZAPATA LARRAÍN

PROYECTAMÉRICA

Manuel Rivas Vicuña, destacado político chileno del primer tercio del siglo xx, describía en los siguientes términos un episodio que le tocó vivir como Jefe de Campaña de la Alianza Liberal en la elección parlamentaria de 1918: «me sorprendió un llamado urgente de San Fernando. El señor Valderrama no podía resistir la campaña del señor Lyon en Colchagua, y pedía otra ubicación [...] logramos que el señor Valderrama entregara medio millón de pesos a don Ernesto Barros Jarpa (el del sándwich), suma que éste llevaría en una maleta para dar un golpe de sorpresa contra el señor Ariztía en Llanquihue. Las dificultades aumentaban en Cautín; el candidato radical Suárez se retiraba. La situación no era buena para el señor Valderrama en Llanquihue, y el señor Barros Jarpa volvió con la maleta a Cautín, donde se proclamó al señor Valderrama en víspera de la elección» (Citado por Vial, 1981: 590). Esta historia de la maleta con billetes que viaja entre Colchagua, Llanquihue y Cautín expresa, muy gráficamente, el influjo que puede tener el dinero en los resultados electorales y la política en general.¹ Apenas hace unos pocos días, el maletín con \$800.000 dólares ingresados a Argentina por el señor Antonioni vino a recordarnos esta realidad.²

1. Hasta antes de la introducción de la Cédula Única, en 1958, que en términos prácticos sepultó el cohecho, el dinero era un factor determinante para el resultado de las elecciones chilenas. Garantizado efectivamente el voto secreto, el dinero es un factor muy relevante pero no ya determinante absolutamente (esto, entre otras cosas, porque Chile no permite la propaganda pagada en televisión).

2. A principios de agosto de 2007, la prensa informaba que el ciudadano venezolano señor Antonioni llegaba a Buenos Aires junto a una delegación de gerentes de la empresa estatal petrolera venezolana, dos días antes que el Presidente

Ahora bien, siempre va a haber un hombre, o una mujer, del maletín. De hecho, se trata de personajes indispensables. Lo que a nosotros nos preocupa, en clave democrática y republicana, es que todos puedan tener al menos una billetera, que todos podamos saber de donde salen los billetes que hay en el maletín, que éstos billetes se utilicen realmente para los fines declarados y, me atrevo a agregar, que, idealmente, nadie ande en la política con un avión lleno de billetes.

Describiré brevemente la realidad chilena en materia de rendición de cuentas y control del gasto de los partidos políticos (Fuentes, 2003, 2005; Harasic, 2006; Monje, 2004; Peña, 2001; Rojas, 2005; Valdés, 2000, 2002). Considerando que Salvador Valdés, en el artículo anterior, ya se ha referido a la problemática global del financiamiento de la política, intentaré circunscribir mi intervención al examen de las dificultades concretas que enfrenta la aplicación de nuestras leyes regulatorias sobre la materia.

Permítaseme, sin embargo, enunciar una breve declaración de principios.

Me ubico entre quienes comparten las ideas centrales que subyacen a las leyes sobre gasto electoral de los últimos 4 años.³

Estoy de acuerdo, por tanto, con el objetivo de reducir los niveles de gasto electoral. No estoy convencido, todavía, sin embargo, que la fijación de techos absolutos sea la mejor solución y, en todo caso, por razones de competitividad y realismo, habría duplicado el valor del límite definido por la ley.

También comparto la idea de promover oportunidades más equitativas para las distintas corrientes de opinión por la vía de subvencionar con recursos fiscales los gastos electorales. La combinación de anticipos en base a resultados previos y reembolsos por votos obtenidos y contra gastos acreditables me parece, en general, satisfactoria. Echo de menos, sin embargo, un financiamiento público permanente de la actividad de los partidos políticos, y de sus institutos de formación.

Finalmente, debo señalar que respaldo, en principio, la idea de transparentar y racionalizar las fuentes de financiamiento privado.

Hugo Chávez visitara Argentina. A Antonioni se le encontraron us\$ 800.000 en billetes dentro de un maletín. Consultado por aduanas, había declarado libros. Sectores críticos del régimen del Presidente Chávez han sostenido que los dineros eran parte de la campaña permanente del mandatario venezolano por influir en la política de otros países sudamericanos.

3. Leyes 19.834 de 5 de agosto de 2003, 19.963 y 19.964 de 26 de agosto de 2004 y 20.053 de 6 de septiembre de 2005.

Tengo algunas dudas, en todo caso, con la forma de reglamentar los márgenes y niveles de publicidad de tales aportes.

Como se ha indicado, entonces, creo que la legislación de 2003, actualizada en 2004 y 2005, debe ser considerada como un hito positivo. Por otra parte, no puedo dejar de recordar que esta legislación tuvo la virtud de concitar un gran consenso entre todas las fuerzas políticas.

No obstante lo anterior, es evidente que la legislación vigente ha mostrado varias deficiencias. Algunas de estas fallas quedaron al descubierto, se recordará, a propósito de las irregularidades que se habrían producido en la última elección en el contexto de la justificación de los gastos para efectos del reembolso fiscal. Creo, por lo mismo, que sería importante introducir algunos ajustes.

Precisamente con el ánimo de perfeccionar la regulación vigente, el gobierno de la Presidenta Bachelet presentó el 13 de diciembre de 2006 un proyecto de ley que modifica la ley 19.884, sobre Transparencia, Límites y Control de los Gastos Electorales y establece normas contra la intervención electoral (Mensaje 524-354; Boletín 4724-06).

En proyecto en cuestión, al cuál se le ha puesto urgencia suma y simple en varias ocasiones, se encuentra actualmente todavía en la Cámara de Diputados, en su Primer Trámite, esperándose que la Comisión de Gobierno Interior haga público el Primer Informe.

Veamos cuáles son, entonces, las áreas en que podría perfeccionarse el régimen actual.

SOBRE LAS DONACIONES

Uno de los objetivos de la ley 19.884 fue transparentar los aportes privados. De esta manera, si una candidatura o un partido político descansan muy fundamentalmente en el apoyo financiero de uno o unos pocos donantes privados, esa circunstancia debiera ser conocida por el electorado. Existía, simultáneamente, sin embargo, la intención de proteger los derechos de aquellos donantes que pudieran sentirse inhibidos a efectuar un aporte por temor a las represalias que podría acarrearles la publicidad de la contribución.

En un intento por conciliar ambos propósitos la ley chilena ha definido tres categorías de donaciones:

- Anónimas: que corresponden a aportes que no pueden exceder de 20 UF (\$ 380.000 pesos; 900 dólares), ni representar más

del 10% del límite máximo de gasto para la candidatura en cuestión.

- Reservadas: aquellos que exceden de 20 UF, no constituyen más del 10% del límite máximo de gasto para la candidatura en cuestión, ni exceden de las 600, 800, 1500 Unidades de Fomento, según se trate de candidaturas a Alcalde, Parlamentario o Presidente, respectivamente.
- Públicas: aquellos aportes significativos que exceden los márgenes previstos para los aportes reservados, comprendiendo, en todo caso, todas aquellas donaciones que exceden el 10% del límite máximo legal correspondiente.

Desde un primer momento, esta estructura fue objeto de críticas por parte de quienes consideraban que la ley no garantizaba suficientemente el valor de la transparencia. Así, tanto Claudio Fuentes como Davor Harasic, por ejemplo, consideran que la ley dejó demasiado espacio para la opacidad (Fuentes, 2003; Harasic, 2006: 209-214).

En lo personal, sin embargo, tiendo a compartir la opción de la ley. Me parece, por tanto, que salvo en el caso de donaciones cuantiosas (por ejemplo, más de US\$10.000 dólares o que representen más del 10% de los ingresos del candidato) debe dejársele al ciudadano la posibilidad de elegir si quiere o no hacer pública su preferencia.

Lo anterior no quita que yo pueda estar bastante de acuerdo con el proyecto del gobierno en actual tramitación, en el sentido de revisar la operatoria del sistema de donaciones a efectos de evitar que se burle la ley o se traicionen sus objetivos. Así, por ejemplo, yo estaría de acuerdo con hacer que las donaciones pasen todas por el Servicio Electoral antes de ser asignadas a su beneficiario.

Del mismo modo, creo razonable tratar distinto a las personas jurídicas y a las personas físicas. Ahora bien, más que prohibir absolutamente las donaciones de personas jurídicas, podrían hacerse algunas distinciones. Una alternativa sería permitir las donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro, bajo la condición de total publicidad, con independencia del monto.

SOBRE LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Lo ocurrido en el llamado caso «Publicam» puso de manifiesto la necesidad de afinar la regulación de los gastos electorales.

Particularmente conveniente parece, en primer lugar, la innovación propuesta que establece que las personas naturales y jurídicas que quieran prestar servicios o administrar bienes a los candidatos y a los partidos políticos durante el periodo de campaña deben inscribirse en un «Registro de Proveedores».

También resulta razonable la reforma que hace a los candidatos solidarios con sus administradores en el pago de las eventuales multas que pudieren aplicarse. Esta innovación introduce un incentivo concreto para que los candidatos elijan bien a los administradores y presten alguna atención, aunque sea general, a la gestión financiera de la campaña.

SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD

El Servicio Electoral es una institución que goza de un bien merecido prestigio. No obstante, lo ocurrido durante los últimos dos procesos electorales sugiere que resulta indispensable reforzar la estructura del Servel y optimizar su forma de funcionar.

El proyecto presentado por el gobierno crea, dentro del Servicio Electoral, una Subdirección de Control del Gasto Electoral, encargada de supervisar el cumplimiento de las normas respectivas. La iniciativa, sin embargo, es muy mezquina a la hora de contemplar más personal para la evaluación y la fiscalización. Mientras el proyecto se limita a proponer un aumento de 4 profesionales de planta, una fiscalización eficiente de los procesos electorales requiere, al menos, 25 nuevos cargos calificados.⁴

Otro asunto que requiere clarificación es la definición de las circunstancias bajo las cuales el Servicio Electoral podrá entrar a conocer de presuntas irregularidades o ilegalidades. Hasta el momento, Servel ha entendido que el artículo 6 de la ley sólo faculta a los parti-

4. Entiendo que existe el acuerdo de incluir en la Ley de Presupuestos de los años electorales una glosa especial con recursos adicionales, a efectos de permitir al Servicio Electoral contratar un número variable de fiscalizadores ad hoc para el proceso electoral de que se trata. Si bien es cierto parece razonable no recargar la planta permanente del Servicio Electoral con funcionarios que sólo entran en acción para efectos de las elecciones, también es cierto que un mecanismo flexible como el descrito pudo, y debió, haberse establecido explícitamente en la ley. Así se evitaría que los acuerdos de palabra de los funcionarios de hoy pudieran ser más adelante ignorados o relativizados por autoridades que nunca participaron de estos arreglos.

dos políticos y a los candidatos para deducir reclamos. Aún cuando desde el punto de vista de la recta interpretación de la ley, y del ordenamiento jurídico nacional, esta lectura me parece equivocada, parecería conveniente zanjar el punto con una reforma legal que habilitara a cualquier ciudadano a presentar denuncias ante el regulador. Esta ampliación supone, por supuesto, que la misma reforma se encargue de ampliar adecuadamente la dotación del Servicio Electoral.

Quisiera concluir estas breves palabras agradeciendo a los organizadores por la invitación a participar en este seminario internacional. Aprovecho estas palabras de cierre, además, para extender a CIEPLAN, CEP y Proyectamérica mis felicitaciones por esta valiosa iniciativa.

Al comenzar aludí al maletín de billetes con que hacía district-shopping en 1918 el candidato Aliancista José María Valderrama. Quizás a alguien le interesa saber el final de historia. Pues bien, tuvieron razón los expertos de la campaña, el maletín con billetes cundía en Cautín y por ahí fue elegido senador don José María Valderrama. Asumiendo su escaño en Mayo de 1918, sin embargo, apenas alcanzó a ocuparlo 2 años. Murió en Junio de 1920.

REFERENCIAS

- FUENTES, Claudio. (2003). Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral. Santiago: Flacso Chile.
- . (2005). «Dinero y Elecciones en Chile. Lecciones de las Municipales 2004» Santiago: Observatorio 7, Flacso Chile, Octubre.
- HARASIC, Davor. (2006). «Modificaciones introducidas a la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del gasto Electoral por la ley 20.053». Santiago: Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2.
- MONJE, Pablo. (2004). «La ley de financiamiento de gasto electoral. Un análisis crítico desde la Gestión Pública». Santiago: INAP.
- PEÑA, Carlos. (2001). «Dinero y Política. Sobre las formas de financiamiento electoral». *Estudios Públicos*, 84.
- ROJAS, Hugo. (2005). «Mecanismos de fiscalización ciudadana respecto de la (falta de) transparencia de los gastos electorales: aportes al debate sobre la insuficiencia de ineficacia de la ley 19.884». Santiago.
- VALDÉS, Salvador (editor) (2000). *Reforma del Estado. Tomo I. financiamiento político*. Santiago: Estudios Públicos.
- . (2002). «Financiamiento político: la estrategia y la ley buena». *Estudios Públicos*, 87.