

Donaciones Políticas Confidenciales*

FERNANDO CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ

Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile, Profesor de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (Departamento de Ingeniería Industrial) de dicha Universidad y Gerente de Operaciones de Oficinas del Banco de Chile.

* Este documento se desarrolló por encargo del Centro de Estudios Públicos (CEP). Agradezco los comentarios a versiones anteriores de los miembros de la Comisión de Reforma del Estado del CEP recibidos en su sesión del 24 de junio de 1999, y las sugerencias de Ramiro Mendoza, Francisco Selamé y Salvador Valdés. La responsabilidad por los errores que subsistan es mía.

1. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio debate en el mundo, que también alcanza a Chile, respecto a cuáles son los mecanismos más idóneos para canalizar las donaciones privadas a la actividad política en forma transparente. De acuerdo a la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, que encargó este trabajo, la transparencia consiste en revelar a los votantes todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones privadas que recibe, de forma que exista simetría de información entre los donatarios y la ciudadanía. Dentro de este marco, existen alternativas en cuanto al grado de detalle de la información que será revelada al donatario y a los votantes.

Una posibilidad es revelar al donatario y a la opinión pública todo el detalle respecto a quién donó cuánto. Otra consiste en transferir los fondos a través de un intermediario independiente, que agrega y mezcla las donaciones para impedir que se revele quién donó cuánto. Este intermediario revelaría al público la misma información que revele al donatario, es decir los montos agregados entregados en cada remesa. Ambos mecanismos preservan la simetría de información, pero revelan niveles de detalle diferentes.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP optó por recomendar que se revele poca información de detalle sobre quién donó cuánto. Esa Comisión estimó que, tal como el secreto del voto ayudó a limpiar la política al dificultar e impedir la compra de votos (cohecho), también resulta conveniente proteger los montos e identidades exactas de cada donación privada a la actividad política bajo un grado de confidencialidad.

Esa confidencialidad proveería un margen de incertidumbre que protege la privacidad de los donantes, lo que aumentaría su autonomía pues reduce el riesgo de represalias contra el donante y contra el donatario. Además, en ciertos casos esta confidencialidad ayuda a reducir el tráfico de influencias. En efecto, cuando el donatario (candidato o partido) no está

seguro de que un donante donó una determinada suma, el donatario aumenta su margen de independencia respecto a eventuales presiones corruptas de ese donante. Por su parte, el donante aumenta su margen de protección frente a una eventual extorsión de un candidato o partido que amenaza con dañarlo si no cumple con cierta donación exigida.

Esa Comisión estima que la alternativa de obligar a hacer público quién dona cuánto a quién, daría origen a represalias y sospechas, facilitaría el tráfico de influencias y reduciría la competencia política. Además, para proteger a los empleados de la extorsión de su empleador, que podría obligarlos a donar sumas modestas, la Comisión estima necesario prohibir que esos donantes publiciten su donación. Esta decisión todavía permitiría otorgar a quienes donen sumas superiores a cierto umbral –por ejemplo, cinco millones de pesos–, la libertad de hacer pública su donación. En cualquier caso debería mantenerse una simetría entre la información que entrega al donatario y la que se entrega a la opinión pública.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP reconoció que la posibilidad de avanzar en materia de transparencia depende de la capacidad del país de crear y administrar un mecanismo para lograr la simetría de información entre donatarios y el público, y que al mismo tiempo provea de confidencialidad a los donantes. Esta es la cuestión práctica que originó este trabajo.

El objetivo de este trabajo es evaluar la factibilidad de tal mecanismo, que logre confidencialidad para las donaciones a partidos y candidaturas políticas. Otras metas para la puesta en práctica de este mecanismo son las siguientes: dificultar una posible extorsión por parte del donatario, obstaculizar la corrupción, crear registros fidedignos respecto a los donantes y los montos por ellos donados para eventuales investigaciones (y así evitar que la confidencialidad se convierta en anonimato), e impedir que cuando done una empresa, sus dueños queden expuestos al fraude por parte de sus empleados.

Este trabajo evalúa tres mecanismos específicos propuestos por la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Encontramos que los mecanismos específicos ideados inicialmente por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, reseñados más adelante, no son recomendables. Sin embargo, proponemos una nueva metodología que nos parece más conveniente para obtener los objetivos planteados a un costo razonable.

2. ENTORNO DE LOS MECANISMOS ESTUDIADOS

Todos los mecanismos analizados en este trabajo operarían en un entorno en que se crearían otras instituciones, que también son parte de la

propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, pero que no se tratan en este informe. En resumen, los principales elementos de la propuesta que determinan ese entorno son:

- 1) Estaría prohibido a las candidaturas y partidos recibir donaciones en dinero en forma directa de cualquier persona e institución, sin pasar por el mecanismo de confidencialidad, así como tampoco donaciones en especies que no hayan sido tasadas por inspectores. Quienes donen sumas superiores a cierto umbral del orden de cinco millones de pesos, y deseen hacer pública su donación, usarían el mismo mecanismo, pero el Servicio Electoral revelaría a la opinión pública quién donó cuánto y a quién.
- 2) Las candidaturas y partidos políticos estarían obligadas a llevar contabilidad y a incluir en ella todos sus gastos, lo cual exige que justifiquen todos sus ingresos. A medida que un candidato maneje una mayor proporción de sus gastos e ingresos en forma “negra” o extra contable, tendría un riesgo mayor de sanciones legales, incluyendo multas severas.
- 3) El donante que aporte dinero a través de terceros, o que done en forma directa sin pasar por el mecanismo de confidencialidad, estaría sujeto a severas multas. Los fiscalizadores del Servicio Electoral revisarían a los donantes sospechosos para verificar que sus ingresos sean compatibles con las sumas donadas a su nombre.
- 4) La confidencialidad propuesta podría fallar si la donación se hace a través de una organización intermediaria (Fundación u otra), que registra la identidad de cada donante y luego dona la suma agregada a través del mecanismo confidencial. La Comisión del CEP espera evitar esto con dos mecanismos: i) Las donaciones recibidas por organizaciones intermediarias están sujetas a la Ley de Herencias y Donaciones, que exige una tasación por el Servicio de Impuestos Internos (SII). En la propuesta del CEP, esta ley se aplicaría con estrictez a todas las organizaciones intermediarias, por parte de los inspectores del Servicio Electoral; y ii) Se crearía una nueva disposición que declare delito actuar como organización intermediaria para evadir la confidencialidad del mecanismo de donaciones, aplicando severas multas.

2.1. Características de la familia de mecanismos analizados

La familia de mecanismos para dotar de confidencialidad a los donantes, ideada por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, comparte algunas características comunes:

- a) El Servicio Electoral abriría una “Cuenta de Donaciones Independientes” a favor de cada candidatura al Parlamento y a la Presidencia de la República, y de cada partido político registrado. Es indispensable que la cuenta sea administrada por una entidad independiente del donatario para que el secreto o confidencialidad opere y sea creíble. El Servicio Electoral cumpliría este rol.
- b) Esta cuenta administraría el saldo consolidado de varias cuentas corrientes abiertas por el Servicio Electoral en distintos bancos con sucursales en el distrito electoral respectivo.
- c) Los partidos políticos y las candidaturas darían a conocer a sus eventuales donantes el número de estas cuentas corrientes, para que depositen sus donaciones en ellas.
- d) Al depositar en una de esas cuentas, el futuro donante se identificaría y obtendría un recibo que muestre el monto del depósito realizado. El recibo es indispensable para que las empresas donantes puedan contabilizar su donación. La identificación del donante es necesaria para crear registros fidedignos para eventuales investigaciones y así evitar que el secreto se convierta en anonimato.
- e) El Servicio Electoral entregaría a los donatarios el saldo agregado de los depósitos, menos las devoluciones, en calidad de donación. La entrega ocurriría con alguna periodicidad, pero resguardando la confidencialidad. El Servicio Electoral determinaría las sumas a entregar cada 10 o 20 días, en base a un procedimiento de agregación aleatorio que impida una relación directa y exacta entre el monto depositado por un donante y el monto remesado al donatario respectivo. Este es el primer aspecto esencial de la familia de mecanismos analizados, pues introduce un margen de error a la inferencia que hace el donatario respecto a los montos donados por cada donante específico a partir de los montos remesados por el Servicio Electoral.

Notemos que si el donatario pudiera hacer esa inferencia sin error, el candidato obtendría una ventaja de información sobre los votantes. Es claro que este margen de error sería pequeño en casos de gran concentración en unos pocos donantes. Por eso, es posible con-

- siderar que cuando exista una concentración alta de las donaciones en unos pocos donantes, este hecho sea reportado al público por el Servicio Electoral en forma previa a los comicios.
- f) El donante tendría la posibilidad de recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitara, dentro de un período de gracia por definir (diez días, por ejemplo), en forma confidencial. Vencido este plazo, el depósito se transforma en donación irrevocable. Este es el segundo de los dos aspectos esenciales de la familia de mecanismos analizados, pues la posibilidad de devolución introduce un segundo margen de incertidumbre respecto al monto exacto de la donación. Es claro que este margen de error también es menor a medida que el financiamiento de una candidatura esté más concentrado en unas pocas donaciones, pero ese hecho sería dado a conocer a la opinión pública.
- g) El Servicio Electoral mantendría en reserva la información de las personas que hayan donado a cada candidatura y partido. Para ello, la Comisión del CEP propone introducir para el Servicio Electoral una normativa equivalente al secreto bancario, de modo de evitar los riesgos de que se genere filtración de información desde esta institución.

3. ANTECEDENTES SOBRE EL SECRETO BANCARIO EN CHILE

Si las recaudaciones de los aportes a las campañas se canalizan por bancos, quedan acogidas a la legislación del secreto bancario. En esta sección explicamos el significado del mismo y la experiencia acumulada en su implementación.

3.1. Normativa vigente

El secreto bancario está definido en la Ley de Bancos. Ella establece en su artículo 20 lo siguiente:

Los depósitos y captaciones de cualquier naturaleza que reciban los bancos están sujetos a secreto bancario y no podrán proporcionarse antecedentes relativos a dichas operaciones sino a su titular o a quien haya sido expresamente autorizado por él o la persona que lo represente legalmente. El que infringiere la norma anterior será sancionado con la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio.

Las demás operaciones quedan sujetas a reserva y los bancos solamente podrán darlas a quien demuestre un interés legítimo y siempre que no sea previsible que el conocimiento de los antecedentes pueda ocasionar daño patrimonial al cliente. No obstante, con el objeto de evaluar la situación del banco, éste podrá dar acceso al conocimiento detallado de estas operaciones y sus antecedentes a firmas especializadas, las que quedarán a la reserva establecida en este inciso y siempre que la Superintendencia de Bancos las apruebe e inscriba en el registro que abrirá para estos efectos. En todo caso, los bancos podrán dar a conocer las operaciones señaladas en los incisos anteriores, en términos globales, no personalizados ni parcializados, sólo para fines estadísticos o de información cuando exista un interés público o general comprometido, calificado por la Superintendencia.

La justicia ordinaria y la militar, en las causas que estuvieren conociendo, podrán ordenar la remisión de aquellos antecedentes relativos a operaciones específicas que tengan relación directa con el proceso, sobre los depósitos, captaciones u otras operaciones de cualquier naturaleza que hayan efectuado quienes tengan carácter de parte o inculpado o reo en esas causas u ordenar su examen, si fuere necesario.

En los distintos actores de la Industria Bancaria existe preocupación por evitar que se realicen operaciones de “lavado de dinero” a través de la Banca. Por ese motivo se han definido algunas normas de control por parte de la autoridad fiscalizadora; sin embargo, ellas se aplican sólo sobre las operaciones en moneda extranjera y de cierto monto hacia arriba.

Por lo anterior y considerando que la propuesta en análisis se relaciona sólo con aportes en moneda nacional, no existen controles propios de los bancos para evitar depósitos que pudieran tener un origen dudoso.

3.2. Su aplicación

La Industria Bancaria Chilena aplica con bastante rigurosidad la normativa del secreto bancario, toda vez que los servicios que presta la Banca están basados en la confianza y seguridad.

A junio de 1999 en la Banca existen más de 1.267.000 cuentas corrientes y los servicios a los clientes cuentacorrentistas se entregan por distintos canales de atención, además de las cajas tradicionales. A modo de ejemplo, se pueden citar giros y depósitos a través de cajeros automáticos; terminales de consulta que entregan saldos y minicartolas; transferencias electrónicas y consultas de saldos por vía telefónica, internet y aplicaciones com-

putacionales que operan en comunicación con el banco; retiro y procesamiento de depósitos a través de empresas de transporte de valores; recepción de depósitos y cambio de cheques a través de empresas complementarias al giro (como el caso de Servipag, que entrega tales servicios a dos importantes bancos nacionales), etcétera.

En el desarrollo de esta gama de canales de atención la Banca ha tenido que tomar las medidas necesarias, no sólo para asegurar la integridad de las transacciones que se procesan en ellos, sino que además para garantizar el secreto bancario que rige tales operaciones. Es así como, y a modo de ejemplo nuevamente, el acceso a cajeros automáticos y terminales de autoservicio se puede efectuar sólo a través de una tarjeta que se entrega al cliente y que para efectuar transacciones monetarias (giros, depósitos, transferencias de dinero, etc.) requiere de un número secreto. De ese modo, en caso de extravío e intento de mal uso sólo pueden ser operadas conociendo dicho número secreto, ya que de lo contrario al tercer intento erróneo son bloqueadas en forma automática.

Es conveniente señalar que mensualmente en la Banca se procesan más de 70 millones de transacciones de pago de cheques por caja, depósitos y consultas de saldos y cartolas. Respecto a transacciones de pago distintas a cheques, también se procesan volúmenes superiores a los 7 millones de transacciones mensualmente, siendo el abono automático a cuentas bancarias el más importante, seguido del pago con vale-vistas y órdenes de pago. Por lo anterior resulta básico para la Industria Bancaria que existan los mecanismos de seguridad e integridad antes mencionados. No se conocen a nivel público situaciones denunciadas de violación del secreto bancario.

El secreto bancario no tiene niveles de aplicabilidad distintos por tipo de cliente y por tanto se trata de una norma que debe respetarse estrictamente, independientemente del tipo de cliente y de los volúmenes de negocios que tenga con el banco. Es así como la Banca administra cuentas corrientes para partidos políticos, autoridades de gobierno y parlamentarios y muchos gastos electorales son pagados con cheques, sin que se hayan registrado violaciones del secreto bancario en estas cuentas.

4. EXPERIENCIA BANCARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE DONACIONES

Con frecuencia se realizan campañas de recolección de donaciones para distintas obras benéficas o de ayuda a la comunidad, en las cuales se abren cuentas corrientes en determinados bancos (principalmente, el Banco de Chile y el Banco del Estado) y posteriormente se reciben depósitos

en la red de sucursales y en algunos casos, en lugares y canales de atención especialmente habilitados para tales efectos.

Se han realizado campañas para ayudar a personas afectadas por desastres de la naturaleza, en socorro de algunos países que enfrentan problemas de hambre y miseria, como Somalia y Ruanda, pero sin lugar a dudas la campaña que más recursos recolecta y que concentra la mayor atención de la comunidad nacional es la Teletón.

En ella, la recaudación de las donaciones se efectúa exclusivamente a través del Banco de Chile, el cual, junto con abrir la totalidad de sus sucursales, instala un número importante de cajas auxiliares a lo largo del país y, complementariamente, habilita un canal telefónico para que clientes propios y de otros bancos puedan efectuar donaciones que son cargadas a sus tarjetas de créditos. Además, para clientes del Banco de Chile, se habilita la posibilidad de que efectúen donaciones con cargo a sus cuentas corrientes, a través del servicio telefónico Fonobank, de cajeros automáticos y de las computadoras de empresas que cuentan con el servicio Banconexión.

Los depósitos que se efectúan en las cajas de las sucursales y de las cajas auxiliares se realizan con papeletas de depósitos especialmente confeccionadas que tienen preimpreso el número de la cuenta corriente de la Fundación Teletón, de forma de hacer más expedito el trámite del depósito para los donantes. Cabe señalar que el donante no está obligado a identificarse tanto en la papeleta de depósito como con el cajero, por tanto existen donantes anónimos y otros que deliberadamente colocan un nombre falso o humorístico. La papeleta de depósito cuenta con dos elementos, quedando uno en poder del donante y el otro en poder del cajero, el que es utilizado con fines de cuadratura y control.

La información de saldos en la cuenta corriente jamás es informada por el Banco a terceros y en las entrevistas que se efectúan a ejecutivos de las sucursales del Banco durante la jornada de la Teletón se suelen mostrar sólo los montos que dicha sucursal ha recolectado a determinada hora y se comparan con años anteriores, lo cual obviamente está autorizado y definido previamente con los representantes de la Fundación Teletón.

Se puede concluir que si ésta y otras campañas se vienen realizando desde hace un par de décadas con bancos como instituciones recaudadoras de fondos, se debe a que son instituciones que gozan de la confianza ciudadana y tienen la mayor especialización para cumplir este rol.

5. LA ETAPA DEL DEPÓSITO

En la actualidad los bancos están empeñados en reducir sus costos operacionales, de modo de obtener mayor eficiencia. Por ello han desa-

rollado estrategias de migración de transacciones desde los canales y medios de pagos tradicionales hacia canales y medios de pagos de preferencia automáticos, que presentan menores costos transaccionales. Algunos bancos han ido más lejos en esta línea y han optado, además, por no recibir recaudación de servicios (luz, agua, colegios, etc.) en sus cajas tradicionales y sólo admiten el pago de servicios a través del producto que genéricamente es llamado Pago Automático de Cuentas.

En lo que a recepción de depósitos en cuenta corriente se refiere, la banca en general no entrega servicios diferenciados. Se utilizan las mismas boletas o papeletas de depósitos para un cliente persona natural que maneje depósitos promedio mensual de 500 mil pesos o un cliente corporativo que reciba depósitos por miles de millones de pesos al mes.

Por lo anterior, la propuesta en análisis se encuentra en un contexto en que el interés de la banca dependerá del precio que esté dispuesto a pagar el cliente –en este caso, los donatarios y el Servicio Electoral–, ya que el impacto que este servicio generaría tanto en las cajas como en los mesones de atención de clientes sería mínimo, como mostraremos más adelante.

Otro aspecto que es importante considerar en este análisis es el hecho de que los sistemas utilizados por la banca en sus cajas, para el proceso de transacciones de cuenta corriente, sólo permiten capturar información numérica. En el caso específico de los depósitos, ésta consiste en el número de la cuenta depositante, monto depositado y códigos numéricos para identificar si el depósito se efectúa con efectivo, documentos del mismo banco, de otros bancos de la plaza o de bancos de otras plazas.

La información alfabética que llenan los clientes en las papeletas de depósito bancarias, que permite identificar el nombre del titular de la cuenta corriente y el nombre de la persona que efectúa el depósito, es irrelevante en los procesos computacionales bancarios asociados a la cuenta corriente y sólo se usa para algunos controles en el momento de recibir el depósito en la caja. En los formularios de depósitos de la banca tampoco se incluyen casilleros para registrar el número del RUT (Rol Único Tributario) del depositante, información esencial para asegurar la correcta e inequívoca identificación del donante.

En el caso de servicios distintos a la cuenta corriente, que podemos llamar genéricamente de recaudación (servicios de utilidad pública, pago de colegios, cotizaciones previsionales), a veces es necesario capturar o verificar información adicional. En estos casos se verifican códigos numéricos tales como el número de RUT, código de cliente, código de servicio o número identificador de un crédito, por ejemplo. Lo anterior significa que en procesos asociados a servicios de recaudación, es posible capturar en caja información numérica adicional a la que se captura en los procesos de cuenta corriente.

Por los elementos mencionados anteriormente la factibilidad de la proposición efectuada por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, pasaría por:

- 1) Dar a los depósitos (que posteriormente se transformarían en donaciones) el tratamiento bancario de “recaudación compleja”, lo que significa que la recepción de los depósitos se efectuaría con papeletas especialmente diseñadas (similares a las papeletas para tomar vales) para que en ellas se registre toda la información necesaria (nombre y RUT del donante, monto de la donación, dirección del donante, etc.). El banco capturaría en la caja toda la información numérica de la donación y del donante. Por lo tanto, la única información que no se capturaría en los procesos del banco sería la información alfabética, es decir, el nombre y dirección del donante y nombre del apoderado, tratándose de personas jurídicas.
- 2) Este servicio debe ser planteado como un negocio atractivo para los bancos, de modo de vencer las barreras de desinterés que pueda generar en ellos.
- 3) Construir, en cada uno de los bancos que se adjudiquen cuentas de donaciones, transacciones de cajas específicas, que den los avisos a los cajeros para que efectúen la verificación de la identidad de los depositantes, aspecto fundamental para la propuesta. Se debe verificar que el nombre y número de cédula de identidad del depositante sean idénticos a los de la cédula de identidad presentada y que sea el donante quien efectúa la transacción. Tratándose de personas jurídicas debe efectuarse el control señalado en el punto 5.
- 4) Proponemos que los depósitos que efectúen las personas naturales sólo puedan ser realizados en persona por los propios depositantes. Es decir, el depositante debe declarar que esos fondos son de su propiedad personal y no está representando a nadie. Si bien este aspecto va contra la práctica común, se estima conveniente para evitar presiones que lleven al donante a delegar el trámite de depositar al propio donatario, o a “hombres de confianza” de éste. Esa posibilidad facilitaría la extorsión; por ejemplo, si un empleado público a contrata es obligado a donar parte de su sueldo al partido de su jefe como condición de renovación del empleo. Cabe señalar que existen otros trámites que las leyes y regulaciones han declarado indelegables.

Para justificar que las donaciones de personas naturales se efectúen en persona existe un argumento adicional. Recordemos que se dará la posibilidad de solicitar devolución de los depósitos para aumentar el grado de confidencialidad. Por ello, los donatarios que exijan el pago de la donación a través de “hombres de confianza”, los cuales depositarían en estas cuentas a nombre propio, correrían el riesgo de que algunos de esos representantes soliciten una devolución parcial o total de los depósitos en su propio beneficio. Cuando se hace más intensa la fiscalización del Servicio Electoral para verificar que los ingresos de los donantes sospechosos sean compatibles con las sumas donadas, se obliga al donatario a aumentar el número de “hombres de confianza” utilizados, o a correr un mayor riesgo de detección por parte de los fiscalizadores. En ambos casos, aumenta el peligro de “traición”.

- 5) Tratándose de donaciones de personas jurídicas residentes en Chile, el banco debería verificar que la persona que está realizando el depósito de la donación sea el representante legal o un apoderado de esa persona jurídica. Si la empresa que realiza la donación es cliente del banco en que se efectúa dicha transacción, existen ya informes legales en el banco sobre poderes y apoderados, de modo que en este caso el cajero se limita a leer el dictamen de los abogados del banco. Los cajeros ya tienen acceso a esa información en la actualidad.

Por lo anterior, sólo en el caso de que una empresa concrete una donación en un banco en el cual no tiene cuenta corriente, deberá presentar además copia de la escritura en la que se designan apoderados y/o representante legal, para que sea revisada por los abogados del banco en forma previa al depósito de la donación.

En la Banca existen algunos servicios donde se deben entregar y/o mostrar varios documentos para realizar una operación, tales como, por ejemplo, el pago de los permisos de circulación de vehículos motorizados o el pago y/o declaración de impuestos: en el primer caso, se deben presentar el seguro obligatorio y revisión técnica, ambos vigentes. En el segundo, se debe presentar cédula de identidad o RUT, de modo que existe experiencia suficiente para considerar posibles los controles de identificación planteados.

- 6) Posteriormente, habría que generar procesos específicos de captura y validación de datos para rescatar la información que no es ingresada en cajas y que dice relación con el nombre del donante, cuan-

do se trate de personas naturales, y del depositante y de la empresa, cuando se trate de donaciones de personas jurídicas, y requerir la dirección en todos los casos.

Este proceso lo podría realizar el Servicio Electoral o una empresa que éste subcontrate (la cual podría ser otro banco, que no se haya adjudicado contratos de Cuentas de Donaciones Independientes). El procesador externo debería firmar contratos con cláusulas de confidencialidad de la información, auditorías sorpresa y boletas de garantía o equivalentes que permitan cobrar las multas que se establezcan en caso de detectarse filtraciones de la información. Sin embargo, recordemos que la confidencialidad del mecanismo no se apoya demasiado en la confidencialidad de este proceso, sino en que la devolución sea confidencial.

La empresa externa o el Servicio Electoral efectuarían controles de consistencia de los procesos realizados por los bancos y de integridad de los registros, de modo de evitar fraudes de cajeros, asegurar que los RUT y nombres son válidos y consistentes entre ellos, que no corresponden a personas fallecidas, evitar anonimato de donantes, etcétera. Estos controles, sin ser exhaustivos, serían al menos los siguientes: validación de RUT con el Registro Civil para asegurar que es un número válido y de una persona viva; y concordancia entre RUT y nombres, para asegurar que el nombre registrado en el formulario de depósito coincide con el nombre registrado en las bases de datos del Registro Civil.

En caso de que se detecten depósitos efectuados por personas fallecidas (antes de la fecha del depósito) o por personas naturales o jurídicas que niegan haber realizado depósitos, se sugiere para el primer evento, entregar los montos recibidos a instituciones de beneficencia tales como los bomberos. En el segundo caso se deberá investigar si el proceso de recepción del depósito fue bien realizado y si las firmas corresponden con la del supuesto donante y, en caso de comprobarse que hubo suplantación de una persona, entregar dichos recursos a instituciones benéficas. Con lo anterior se logra evitar los depósitos que ocultan la verdadera identidad de los donantes.

Como forma de minimizar los riesgos de fraudes, se sugiere que además la empresa externa genere un aviso que se enviaría por correo certificado a los donantes, en el cual se le confirma el monto por él depositado y en caso de discrepancias con el depósito real se señala dónde debe acudir para dejar constancia de un posible error. Este aviso debe omitir el nombre de la candidatura o partido do-

natario y el número de la cuenta en la cual se depositó, por lo que sólo indicaría la fecha del depósito, su monto y el nombre del banco y sucursal donde se realizó. En definitiva, lo anterior sería un control cruzado que permite detectar eventuales depósitos que fueron registrados por un monto menor o que no fueron ingresados, ya sea por error de imputación o por intento de fraude de un cajero.

Respecto a la posibilidad de que al interior de una empresa exista confidencialidad para una donación, podemos señalar que ésta es posible en la medida que sus controladores deseen esa confidencialidad. La información respecto a las donaciones políticas está en manos de los apoderados que hayan realizado el depósito y que tengan la información (dos o tres, al menos). Nada impide que ellos mantengan la reserva de dicha información, pues el aviso descrito en el párrafo anterior omite la identidad del beneficiario. Para mantener la reserva basta con que los apoderados no declaren a la contabilidad los nombres de los donatarios objeto de donaciones políticas, y que las donaciones políticas se incluyan dentro de un glosa contable de significado vago y general.

Para asegurar que los apoderados mantengan en el tiempo la reserva sobre las donaciones políticas que pudieron conocer, aún después de abandonar la empresa donante, es posible sugerir que se norme una obligación de secreto en términos equivalentes al secreto bancario.

Como síntesis de la etapa de depósito, pensamos que con las sugerencias planteadas se da cumplimiento al requisito de que no existan donaciones anónimas, se cubren los riesgos de fraudes con controles cruzados y validación final con el donante, y se generan los registros de información confidencial necesarios para efectuar los controles y fiscalizaciones señaladas en la sección introductoria y en la sección siguiente.

6. DEVOLUCIÓN Y CONFIDENCIALIDAD DE DONACIONES

La Comisión del CEP busca que el mecanismo propuesto sea efectivo en cuanto a asegurar que los donantes efectúen sus aportes sin presiones de ningún tipo. Para asegurar lo anterior es necesario que las donaciones sean efectivamente confidenciales. Se propone para ello que exista la posibilidad de que los donantes puedan recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitaran, dentro de un corto período. El depósito sólo se convierte en donación al expirar el plazo de devolución.

Si no existiese esa posibilidad, bastaría que el donatario solicite al donante que muestre el recibo timbrado por el banco, que contiene toda

la información para identificar y cuantificar un depósito, para que la donación deje de ser confidencial. En otras palabras, si no existe devolución confidencial, el mecanismo propuesto no puede lograr confidencialidad.

Por otra parte, la creación de un espacio explícito para que el donante “se arrepienta” también es una medida de protección al donante que está indeciso entre donar o no. Este aspecto de la devolución podría ser usada por los donatarios (candidaturas, partidos) para vencer la resistencia de sus simpatizantes a donar.

Así, la opción de devolver el depósito se justifica tanto para proteger al donante de sus propios cambios de opinión, como para protegerlo de presiones de los donatarios. Además, protege a los donatarios de eventuales exigencias de sus donantes.

6.1. Evaluación de algunos mecanismos propuestos

a) Vale-vistas simultáneos a la donación

Un mecanismo de devolución ideado por la Comisión consiste en que el donante, junto con obtener un comprobante que muestre el monto del depósito realizado, reciba uno o más vale-vistas a su favor por un valor total igual al depósito. Estos vale-vistas tendrían la particularidad de tener una validez limitada a diez días hábiles. Así, todo depositante en una cuenta de donaciones gozaría de un período de gracia de diez días para obtener la devolución parcial o total de su depósito.

Respecto a esta proposición, debemos señalar que un vale-vista emitido por un banco, de acuerdo a la normativa vigente, debe ser pagado por éste independientemente del documento que le dio origen, en plazos que van más allá de los diez días, de modo que normativamente esta alternativa no es factible.

Para salvar esta objeción, sería posible sustituir el vale-vista por Órdenes de Pago, que emita el banco a favor del donante, las cuales podrían tener una vigencia a definir (diez días, por ejemplo) y además ser nominativas. Cuando el aporte se efectúa con documentos, estas órdenes de pago se entregarían después de que los fondos que aportó el depositante estén disponibles en la cuenta corriente de donación (recordemos que podrían existir depósitos con cheques que resulten protestados y, por lo tanto, debemos tomar precauciones para que no se generen fraudes de “donantes falsos”).

Esta alternativa tiene la desventaja de que puede prestarse para eventuales cobros fraudulentos por parte de empleados de bancos. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que la emisión de una Orden de Pago

y el pago de dicho documento lo efectúan personas del banco, que podrían en forma coludida y sin el conocimiento del donante realizar dicha operación, por la carencia de controles eficientes en este mecanismo.

b) Certificados de distracción

Un mecanismo alternativo, también ideado por la Comisión, consiste en que el donante deposite una sola vez sin derecho a reembolso, pero pueda pedir todos los recibos que quiera, por los montos que él indique. Algunos de esos recibos podrían ser presentados al donatario, si los solicita, pero obviamente no serían convincentes. En cualquier caso, el banco registraría la cantidad efectivamente donada por cada donante y entregaría dicha información al Servicio Electoral.

En este punto es importante reflexionar sobre el hecho de que no resulta apropiado que sean los bancos los que emitan tales “certificados de distracción”, toda vez que uno de los pilares fundamentales en que descansa la actividad bancaria es la confiabilidad de la información que procesan y entregan. No parece sano que la banca deba “mentir” para tratar de evitar otro mal, como son la corrupción y la extorsión.

Para salvar esta objeción, es posible pensar que sea la empresa que efectúe el proceso complementario a los procesos propios de los bancos, quien otorgue los certificados que se estime convenientes.

Sin embargo, aún persiste la objeción de que si todos saben que en los certificados no se refleja la realidad, éstos serían inútiles, por cuanto caerían en total descrédito. Por lo tanto, sugerimos no incluirlos entre los mecanismos a recomendar.

c) Donaciones con cheques que tienen órdenes de no pago

La Comisión también ha planteado como un mecanismo de devolución confidencial, que los donantes puedan efectuar donaciones con cheques que tienen orden de no pago (ONP), de modo que puedan exhibir un comprobante de donación por el monto que deseen sin haber desembolsado ningún peso.

Lo anterior no resulta recomendable ya que esto significaría que, al menos implícitamente, la futura “Ley de Donaciones Políticas” impulsaría un uso de las ONP distintas al espíritu y letra de la Ley de Cheques.

Por otra parte, dado que las ONP deben ser publicadas en algún diario de circulación nacional, un donatario podría identificar el hecho de

que un cheque que le fue depositado sufrió una ONP, con lo cual la devolución deja de ser confidencial. Para lograr lo anterior sólo se necesita conocer el número de la cuenta corriente del donante, información fácil de obtener.

Dado que se han presentando objeciones a todos los mecanismos planteados, explicaremos en el punto 6.3 una proposición alternativa, luego de discutir cuál debería ser el marco analítico que a nuestro juicio debería tener la propuesta.

6.2. Marco analítico para una propuesta

Desde el punto de vista operativo, toda devolución debe cumplir con tres etapas:

- a) Solicitud por parte del donante, etapa en la cual hay que garantizar simplicidad y que no exista riesgo de que no se cumpla con la reserva de la información. En particular, se debe evitar que los donatarios queden en condiciones de observar la identidad de los donantes que solicitan devoluciones.
- b) Verificación de información y del cumplimiento de requisitos para una devolución, tales como plazos, montos solicitados menores o iguales a la donación y otros orientados a reducir el fraude. Esta verificación debe hacerse en forma confidencial, evitando condiciones que permitan a los donatarios observar la identidad de los donantes cuya devolución es verificada.
- c) Pago de la donación al donante, etapa en la que se debe asegurar la correcta identificación de éste. También es necesario evitar condiciones que permitan a los donatarios observar la identidad de los donantes que cobran devoluciones.

Este conjunto de etapas se debe cumplir asegurando que existan los controles cruzados necesarios para evitar fraudes y violación al secreto y confidencialidad de la información de donaciones y donantes.

6.3. Una nueva proposición

El Servicio Electoral recibiría las solicitudes de devolución en forma anónima o reservada, a través de una Central Telefónica o a través de un correo electrónico. Esta modalidad dota de confidencialidad a la etapa

de solicitud de devolución ya que evita al donante la necesidad de presentarse personalmente a solicitarla. Las posibilidades de fraude de parte de los funcionarios se analizan más adelante.

Luego de verificar si la solicitud procede, en función de los montos registrados como depósitos originados en ese donante, el Servicio Electoral genera una orden de devolución al procesador externo. La empresa verificadora externa contaría con la información que entregarían los bancos receptores respecto a donaciones que ya están acreditadas sin retenciones y podría llevar el control de deducciones de depósitos. Este procesador realiza los procesos de contabilización de la devolución y genera el documento de pago para la firma de los apoderados del Servicio Electoral.

Para lograr controles cruzados se debe aplicar la premisa de que es conveniente que la devolución sea decidida por una instancia distinta de quien paga esa devolución, es decir distinta del banco pagador. Por ello, sería el Servicio Electoral, previa consulta con sus verificadores (empresa procesadora externa, incluso un banco) quien gire cheques de devolución contra las cuentas de donación, en forma nominativa, a favor de cada donante que pida devolución. Esto, dentro de los diez días siguientes a la fecha de realizado un depósito y desde el día en que el depósito quedó efectivamente disponible en la cuenta respectiva. Estos cheques deben omitir de su texto cualquier información que permita inferir el nombre del beneficiario del depósito inicial.

Además, los cheques de devolución serían nominativos para evitar que los representantes legales de una empresa donante extraigan fondos de la empresa sin informar a los accionistas no controladores (fraude a los socios) y sin pagar impuestos a la renta (fraude tributario).

Finalmente, el banco que paga el cheque de devolución limitaría su labor a verificar que sea el beneficiario quien cobra y que los cheques estén firmados por los apoderados debidamente registrados por el Servicio Electoral en el banco, para girar de estas cuentas corrientes. El requisito de lograr condiciones que impidan a los donatarios observar la identidad de los donantes que cobran devoluciones se logra fácilmente al canalizar las devoluciones vía bancos, pues ellos tienen fortalezas en el secreto bancario.

En esta nueva proposición, la incorporación de personas de tres instituciones distintas, además del donante, genera controles que minimizan riesgos de fraudes y dejan como custodios únicos de la información confidencial (quién donó cuánto) a la empresa externa y al Servicio Electoral. Esta es una ventaja sustancial frente a las proposiciones analizadas anteriormente. A continuación revisamos con más detalle algunas etapas del proceso.

Las órdenes de pago del Servicio Electoral

No es conveniente que los funcionarios del propio Servicio Electoral emitan los cheques de devolución, pues en caso de filtración de la confidencialidad por parte de los empleados, el Director del Servicio podría preferir ocultar la filtración para evitar asumir responsabilidades.

La situación es distinta cuando una empresa externa emite los cheques de devolución para que sean firmados por los apoderados del Servicio Electoral. En ese caso, el Servicio conservaría la capacidad de auditar en forma imparcial a esta empresa externa, y de sancionarla en caso de filtración de información.

Para reducir aún más los riesgos de filtración de información es mejor que el Servicio Electoral opere sin chequera. Para ello pueden utilizarse las “aplicaciones de pagos”, de las que actualmente disponen algunos bancos para que determinados clientes puedan efectuar pagos a terceros.

Una “aplicación de pago” permite que el cliente (en este caso, el Servicio Electoral) transmita a los bancos pagadores desde un computador personal archivos con información de personas (naturales o jurídicas) a las cuales se les debe efectuar uno o varios pagos, los montos de éstos y la modalidad de pago (abono en cuenta corriente, vale-vista para retirar en las oficinas bancarias designadas, etcétera). Para operar en estas aplicaciones el cliente debe designar apoderados (en este caso, el Director del Servicio Electoral), a los cuales se les asigna una clave secreta, que cumple el rol de una firma. Con este esquema la filtración de información confidencial respecto a las devoluciones se hace muy difícil y no se requiere de la empresa externa que emita cheques de devolución.

Respecto a la preocupación de que se produzca alguna filtración de información desde el Servicio Electoral, es recomendable establecer normas legales que sean al menos equivalentes al secreto bancario, de modo de los trabajadores de esta institución tengan multas severas y sanciones mayores o iguales a las que se aplican a los empleados de bancos si se produce violación del secreto bancario.

Confirmación de solicitudes de devolución

Parece conveniente también que las personas naturales y los apoderados de personas jurídicas sean avisados de la existencia de solicitud de devolución, cuando ésta supere un monto por definir (100 Unidades de Fomento, por ejemplo).

Con este mecanismo, si algún empleado de la empresa externa genera una devolución no solicitada, logra que sea firmada o autorizada por

los apoderados del Servicio Electoral, y consigue eludir el control de pago en el o los bancos pagadores, todavía tendría que vencer el obstáculo del control del aviso por correo certificado al donante. Con lo anterior pensamos que se minimizan los riesgos de fraude y se mantiene coherente la aplicación de los principios de controles cruzados.

Sólo se procedería a pedir instrucciones respecto al o los bancos donde desean cobrar la devolución una vez que el donante confirme la solicitud. Al momento de solicitar el rescate se establecería la fecha a partir de la cual pueden ir a la sucursal(es) definida(s) a buscar el (los) documento(s) correspondiente(s), o bien cuando se efectuaría el abono automático en cuenta corriente, según se convenga.

También parece conveniente privilegiar la devolución en la forma de transferencia electrónica de fondos a una cuenta corriente registrada a nombre del donante.

En las devoluciones con formato no electrónico, el banco pagador efectuaría la entrega del documento de rescate de la donación (vale-vista) luego de comprobar que la identidad de la persona que solicita el documento coincide con la del beneficiario de éste, control que es de cotidiana utilización por parte de los bancos. En caso de error del banco, la responsabilidad recae exclusivamente en la institución financiera que lo comete.

Control final de integridad

Para asegurar que las devoluciones fueron correctamente realizadas se podría enviar un aviso al donante, por correo certificado, informando el detalle de las devoluciones realizadas. Este aviso se enviaría para todas las devoluciones, cualquiera fuera su tamaño. Sin embargo, los avisos deben hacerse de forma tal de preservar la confidencialidad de las devoluciones. En especial, se debe omitir de su texto cualquier información que permita inferir el nombre del beneficiario del depósito inicial. Como este aviso indicaría el monto de la devolución, puede ser utilizado como respaldo contable del ingreso en el caso de donantes que lleven contabilidad completa.

7. ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS DE LA PROPOSICIÓN

En esta sección se entregan estimaciones del orden de magnitud de dos costos: el costo de procesar los depósitos y el costo de procesar las devoluciones.

Es posible estimar que en la banca chilena el costo de un cheque pagado por caja debe ser cercano a US\$ 1,1. Esta cifra se compara con

US\$ 0,4 del giro por cajero automático y menos de US\$ 0,1 del cargo automático en cuenta corriente. El análisis para las transacciones de depósitos es similar, estimándose en cifras cercanas a US\$ 1 el costo medio del proceso de un depósito con documentos en cajas tradicionales versus US\$ 0,1 el costo medio de transferencias electrónicas de fondos.

Los servicios de recaudación que entrega la banca, a los cuales puede asimilarse el proyecto en análisis, en general se cobran con un compromiso de saldos vista que el cliente debe mantener en el banco, con comisiones explícitas que el banco cobra o bien con una combinación de las dos alternativas anteriores.

La rentabilidad de los depósitos depende de varios factores tales como la tasa de costo de fondos del banco, la inflación y la tasa de encaje, fundamentalmente. Con el propósito de hacer una estimación gruesa, supondremos que con un saldo promedio mensual de 3,6 UF en cuenta corriente se paga una transacción de depósito, de modo que la simulación de costos del mecanismo deberá hacerse generando escenarios de volúmenes de número de depósitos y monto de ellos.

Si pensamos en una elección parlamentaria con 400 candidatos que efectúan campaña y que reciben en promedio 300 depósitos cada uno y en conjunto reciben 20.000 millones de pesos, bastaría mantener los montos depositados durante 10 días en las cuentas corrientes para lograr financiar los costos de administración bancaria del mecanismo en base exclusivamente a los saldos vista.

Considerando, además, que debemos cubrir los costos de la empresa externa, dado que no son grandes volúmenes de información, es posible pensar en un costo fijo mensual pequeño más un costo variable por transacción que en suma no supere los 40 millones de pesos anuales, los cuales podrían ser pagados proporcionalmente por los bancos que se adjudiquen cuentas licitadas y, a su vez, incluir ellos dicho costo en sus cálculos para proponer los días de mantención de saldos que exigirían para administrar estas cuentas, o las comisiones que cobrarían en caso de no cumplirse con las exigencias de saldos en ellas.

En todo caso, es importante señalar que los costos son función casi lineal con el volumen de transacciones y los ingresos que se generan para los bancos también van creciendo linealmente en función de los montos depositados, de modo que las simulaciones cambiarían en caso de que estos últimos fuesen menores a los utilizados en el escenario supuesto.

Por lo anterior y como una forma de no generar costos que no se puedan presupuestar con un margen de error pequeño, parece recomendable que los costos explícitos que se pudieran generar se obtengan del monto bruto que recaude cada candidato o partido, para lo cual se des-

contaría inicialmente un monto a provisionar por cada transacción, la cual se liquidaría posteriormente una vez que se conozcan los saldos vista mantenidos en el banco y, por tanto, el costo explícito del servicio si es que dichos saldos fueran insuficientes.

Para bajar los costos de algunas donaciones y en consecuencia del mecanismo como un todo, conviene considerar la posibilidad de permitir depósitos a través de canales no tradicionales, tales como transferencias por internet, servicios telefónicos bancarios y desde cajeros automáticos, todos ellos con cargo a cuentas corrientes. Esta alternativa, junto con ser de menor costo, permite obtener inequívocamente la identificación del donante. Además, son canales donde está asegurada la confidencialidad y muy cómodos para los donantes ya que no requieren ir al banco.

Esta alternativa tendría las mismas características que la donación efectuada por caja tradicional en cuanto a la posibilidad de devolución.

Respecto a los costos de las devoluciones, se plantea que el donante que las solicita cancele el valor de las mismas, para lo cual se descontaría el costo respectivo al monto que pide en devolución. Si pensamos que dicho costo debe incluir los gastos de proceso en la empresa externa, el Servicio Electoral y el banco pagador, estimativamente puede representar unos 5 a 6 dólares por devolución.