

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA REGULACIÓN DEL GASTO ELECTORAL. Examen de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral¹.

Equal opportunities in the electoral process and regulation of electoral expenditure. review of law no. 19,884 on transparency, limit and control of electoral expenses.

Gladys Camacho Cépeda
Universidade do Chile – Santiago - Chile

RESUMEN: El presente trabajo analiza el marco jurídico institucional del financiamiento de las campañas electorales regidas por la Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral N° 19.884. Con tal fin, examina los tipos de financiamiento, las atribuciones y mecanismos de control que el Servicio Electoral (SERVEL) puede ejercer para asegurar el cumplimiento de las normas del gasto electoral junto a las garantías institucionales que se reconocen al órgano fiscalizador y las condiciones que inciden tanto en la imparcialidad como en la eficiencia del control. Finalmente, el trabajo describe el proceso general del control de ingresos y gastos electorales que establece la norma legal en lo que respecta a fiscalización, rendición de cuentas y el correspondiente sistema sancionatorio.

Palabras Clave: financiamiento electoral; transparencia electoral; fiscalización electoral.

ABSTRACT: This paper analyzes the legal and institutional framework of the financing of electoral campaigns ruled by the Law of Transparency, Boundary and Electoral Spending Control No. 19,884. To this end, it examines the types of financing, faculties and control mechanisms that the Electoral Service (SERVEL) can practice to ensure compliance with the rules of electoral spending and institutional guarantees that recognize a regulatory body and the conditions affecting both the fairness and efficiency of control. Finally, the paper describes the general process of income management and election expenses established by statute in regard to regulation, accountability and the corresponding sanction system.

Keywords: election financing; electoral transparency; electoral regulation.

¹ Siglas empleadas: CPR: Constitución Política de la República; Ley N° 18.700: Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley N° 19.884: Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral; Ley N° 18.556: Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; BCN: Biblioteca del Congreso Nacional; SERVEL: Servicio Electoral; TRICEL: Tribunal Electoral; U.F.: Unidad de Fomento; USD: Dólar norteamericano.

1 INTRODUCCIÓN

En el mundo contemporáneo el costo de las elecciones y de las campañas políticas alcanza cifras cada vez más elevadas. En este marco es insoslayable que el financiamiento de la política emplea fondos privados lo que multiplica los riesgos de corrupción, pues aunque el uso de recursos económicos es indispensable para la competencia política no deja de ser un factor potencialmente distorsionador de los procesos electorarios.

La transición democrática en Chile ha costado un gran esfuerzo de consenso y de articulación política cuyo elemento de cohesión inicial fue el dejar definitivamente atrás la dictadura militar de Pinochet, es decir neutralizar los riesgos a un retorno autoritario con intervención militar. Tras casi 5 lustros de gobiernos democráticos tal objetivo parece cumplido, el escenario social también ha cambiado caracterizándose por crecientes demandas sociales que imponen nuevas prioridades a los partidos (mejor dicho conglomerados políticos) cuya atención les resulta obligatoria a fin de seguir manteniéndose en la conducción del país, bien sea desde el Gobierno o desde la oposición. Los dos grandes bloques políticos, la “Alianza por Chile” integrada por los partidos más representativos de la derecha chilena² y la “Concertación de Partidos por la Democracia” frente de partidos que aglutinó a los opositores a Pinochet³, hoy renombrada “Nueva Mayoría” -por la significativa incorporación del Partido Comunista-, conglomerado actual en el Gobierno, enfrentan la reforma del sistema electoral binominal instaurado junto con la Constitución Política de 1980, lo que constituye la reforma política más difícil de consolidar.

Si bien durante la primera centuria de la vida republicana los procesos electorales estuvieron repletos de vicios: cohecho, voto de difuntos, suplantación de electores y falsificación de escrutinios. A medida que la institucionalización de la República avanzó las reformas electorales

² La Alianza por Chile es una coalición de partidos integrada por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional que surgió en 1989 para enfrentar las contiendas electorales que aunque sin estar exenta de dificultades básicamente se sigue manteniendo.

³ La Concertación de Partidos por la Democracia está conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata, gobernando durante cuatro períodos presidenciales consecutivos entre 1990 y 2010.

básicamente orientadas a democratizar el voto⁴ han ido construyendo un sistema electoral no exento de cuestionamientos, en los que la élite política controla las instituciones de una manera no inclusiva, surgiendo pocos incentivos para cambiar estas estructuras. Los reclamos contemporáneos al sistema electoral están referidos a las limitaciones a una amplia representación democrática en el Congreso que produce el sistema binominal⁵, pues su efecto más inmediato es la marginación de las cámaras parlamentarias de los partidos menores que no son capaces de incorporarse a alguna coalición, favoreciéndose una suerte de bipartidismo sobre la base de dos bloques la “Alianza por Chile” y la “Nueva Mayoría” (ex Concertación). Esto produce una escasa distribución del poder político y una disfunción de nuestro sistema democrático que afecta su legitimidad y acrecienta la falta de cohesión social. Si bien, nuestro sistema económico ha sido exitoso en producir el crecimiento productivo éste no se ha traducido en instituciones políticas inclusivas que alejen el peligro que produce la alta concentración del poder político situación que siempre tiende a desbordarse. La ajenidad y desconfianza con la que la sociedad percibe las instituciones políticas y a sus representantes son consecuencia de una sociedad extremadamente oligárquica y no inclusiva que

⁴ La Constitución de 1833 estableció el “voto censitario” por el que sólo los hombres casados mayores de 21 años y los solteros mayores de 25 que tuvieran una renta de determinada, bienes inmuebles y supieran leer y escribir podían votar. La primera ampliación sustantiva del voto se realizó en 1874, pues si bien se mantuvieron los rangos etarios y la exigencia de alfabetización la ley de ese año eliminó el requisito de renta, estableciéndose el voto secreto. En 1888, el voto se niveló a todos los hombres mayores de 21 años alfabetizados. En 1935 fue la primera vez que las mujeres ejercieron el derecho al voto en elecciones municipales, sin embargo, hubo de esperarse hasta 1949 para que se reconociera el derecho a las mujeres a participar en las elecciones de parlamentarios y presidenciales, lo que aconteció recién en 1952. Otras reformas que ampliaron el voto fueron las de 1961 en donde se incorporaron los ciegos al padrón electoral y en 1970, bajo la Ley N° 17.284 de reforma constitucional se reconoció el voto a todos los chilenos partir de los 18 años de edad que estén inscritos en el padrón electoral. Vid. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html> [consulta: 2 de junio de 2014]

⁵ El sistema binominal establecido en el artículo 109 bis de la Ley N° 18.700, se aplica a las elecciones de los representantes al Congreso Nacional, es decir a las 19 circunscripciones senatoriales y a los 60 distritos de diputados, en cada uno de ellos, se eligen dos representantes que conformarán los 38 senadores y 120 diputados actuales. Los partidos que participan pueden inscribir dos candidatos mientras que los independientes, lógicamente, sólo una candidatura. La votación es por lista y nominal, de modo que el primer representante elegido es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos, dentro de la lista más votada. Sin embargo, el segundo cupo lo obtiene el que obtuvo más preferencias de la segunda lista más votada. La lista mayoritaria sólo se hará con las dos plazas congresales si es que dobla en votos a la segunda lista, como se puede observar con estas reglas “el doblaje” es difícil de obtener. Una frase que describe reveladoramente este mecanismo la pronunció un ex senador de la República, pues con el sistema binominal: “*el que gana, gana, y el que pierde, empata*” (Francisco Javier Errázuriz).

genera escasas oportunidades para quienes no tienen las conexiones sociales adecuadas⁶. Lograr transformar esta situación se constituye en el desafío para nuestro sistema político y la viabilidad de convertirnos en un país que traspase el umbral del subdesarrollo.

El sistema binominal no ha podido ser reformado durante los primeros seis gobiernos democráticos. Sin embargo, a propósito del escándalo de corrupción política más grave que ha tenido un gobierno democrático asociado al caso denominado como “MOP-GATE”, ocurrido durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos Escobar, la agenda modernizadora que la oposición consiguió que el Gobierno suscribiera (y cumpliera) contemplaba, entre otras importantes medidas legislativas, el envío del proyecto que se convertiría en la Ley N° 19.884 sobre Transparencia y Límite al Gasto Electoral, sancionada en 2002 que venía a suplir “*la completa desregulación que exist[ía] sobre la materia y la inexistencia de normas mínimas de transparencia*”⁷. En este contexto, ciertamente, esta medida constituyó un avance.

Desde entonces, tenemos una regulación del financiamiento no de los partidos políticos o de la actividad política en general sino específicamente del gasto de campañas incurrido en el marco de votaciones populares nacionales, regionales y municipales, cuyas particularidades esenciales se analizarán en el presente trabajo. La Constitución Política no consagra un reconocimiento del valor y función que cumplen los partidos políticos en el sistema democrático⁹,

⁶ A este respecto, las declaraciones de ROBINSON (2014:3) son muy ilustrativas: “*Si te fijas en Chile, por ejemplo, el ingreso per cápita es el doble del de Colombia. ¿A qué se debe? A que tiene un Estado centralizado eficaz, el cual tiene la capacidad de asignar la renta de los recursos nacionales a actividades convenientes. El Estado chileno puede construir vías y escuelas y garantizar el orden. Pero Chile tiene una sociedad extremadamente oligárquica. El 50% de los ministros en el gabinete del presidente Piñera estuvieron en cuatro colegios católicos de hombres en Santiago. El 50% de los presidentes ejecutivos de las cien empresas más importantes de Chile estudiaron en los mismos cuatro colegios. Chile tiene un Estado centralizado eficaz, pero no una sociedad inclusiva, porque las conexiones sociales y los contactos a nivel de la élite son increíblemente importantes para conseguir oportunidades. Si no eres parte del club, no estás en nada en Chile. Ese es un gran impedimento.*”

⁷ Afirmación del Mensaje Presidencial con el que se remitió el proyecto de ley que daría lugar a la Ley N° 19.884. Vid. BCN (200: 8).

⁸ NAVIA (2004) asocia la crisis política que generó este caso junto con el denominado “Caso Coimas” a la generación de una coyuntura favorable para lograr avances en materia de regulación del Financiamiento de la Política.

⁹ Una de las consecuencias de la post-guerra fue el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en el ámbito europeo. A manera de ejemplo, se puede citar el artículo 6 de la Constitución Española que declara: “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política...*”. Como señala SANTANO (2013:216), ello ha servido de

más bien la atención que les presta está orientada a la fijación de los límites en que debe desarrollarse su actuación como consecuencia del ejercicio del derecho de asociación (artículo 19 n° 15 CPR) y en constituir garantías para que en los procesos electorales sus miembros no tengan ventajas frente a los independientes (artículo 18 CPR). En consonancia con esta omisión, la Carta Política sólo ordena al legislador regular la financiación de los procesos electorales y plebiscitarios. Eso sí prohíbe a los partidos políticos recurrir a fuentes de financiamiento de cualquier tipo (dineros, bienes, donaciones, aportes y créditos) de procedencia extranjera (artículo 19 n° 15 CPR).

Con el objetivo de garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en la participación de los procesos electorales, la Constitución Política ordena que el legislador establezca un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral, lo que se en 2002 dio cumplimiento con la promulgación de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia y Límite al Gasto Electoral cuyas características básicas pueden sintetizarse en las siguientes:

- Fija los límites al gasto electoral para candidatos y partidos políticos
- Establece multas en caso que los límites fijados sean superados.
- Define características e impone límites para los aportes privados individuales.
- Instituye el otorgamiento de financiamiento público a los gastos de campaña.
- Establece el procedimiento para investigar las posibles infracciones a la normativa de control del gasto electoral.

2 DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

Si nos remitimos al Mensaje Presidencial con que se envió el proyecto de ley de límite al gasto electoral, el propósito perseguido fue *“regular de un modo acabado los sistemas de financiamiento de campañas electorales,*

fundamento para que se establezcan sistemas de financiación con aportes del erario público a dichas organizaciones, existiendo hoy en día muchos ejemplos de sistemas mixtos de financiación con predominio de financiación pública.

procurando que todos los candidatos y partidos participen en los actos electorales en un mínimo pie de igualdad”, todo ello de conformidad con la primera disposición constitucional que obliga al Estado a asegurar la participación en la vida nacional con igualdad de oportunidades¹⁰. La iniciativa presidencial partía de la convicción que estaba abordando un tema de gran sensibilidad en nuestro sistema político, pero que era crucial para evitar el deterioro del mismo por la influencia desmedida del dinero de cuya tendencia no estamos exentos, habiendo tenido variadas experiencias recientes¹¹. Así, el financiamiento de la actividad política se constituye en una fuente principal de corrupción de los sistemas políticos que terminan degradando nuestra democracia y la legitimidad de nuestras instituciones¹².

Las disposiciones legales relacionadas con la correcta aplicación de la regulación sobre el financiamiento de las campañas políticas son las siguientes:

- Constitución Política de la República, artículos 18 y 19 n° 15.
- Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.
- Ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral¹³.

¹⁰ El Mensaje Presidencial, además, desglosaba el objetivo general en los siguientes objetivos específicos de la regulación que se proponía, consistentes en: 1) Fijar montos máximos de gastos en campañas electorales para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y partidos políticos que los postulen; 2) Regular el financiamiento privado de las campañas electorales, con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar la independencias de quienes ocupen dichos cargos; 3) Externalizar la administración de los recursos y gastos electorales, encargando de ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos, a fin de establecer claramente las responsabilidades en el cumplimiento de la ley; 4) Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda evitando los riesgos de corrupción; y 5) Consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos con el fin de garantizar la necesaria transparencia. Vid. BCN (2003: 8).

¹¹ Entre los casos más recordados se encuentran los ocurridos en el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, denominados casos “Coimas” y “MOP-GATE” que conllevaron en el primero de los mencionados el desafuero de 5 diputados y la condena de un subsecretario y en el segundo caso, la condena del ex ministro de Obras Públicas, señor Carlos Cruz.

¹² Según la Encuesta “Barómetro de la Política Chilena” del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, de enero de 2014, los partidos políticos han perdido casi totalmente su prestigio, apenas el 10% confía en ellos, por su parte sólo el 17% cree en la Cámara de Diputados; y 20% confía en el Senado. CERC (2014).

¹³ Esta disposición central en materia de gasto electoral se ha modificado en 5 oportunidades en virtud de las Leyes N° 19.963 y 19.964 ambas publicadas en D.O. de 26 de agosto de 2004,

- Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley Nº 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos

Como se ha advertido en Chile no tenemos una regulación general de financiamiento de la política o de los partidos políticos, sino que ésta se circunscribe al gasto incurrido por los partidos políticos y candidatos en el marco de los procesos electorarios contemplados en la Ley Nº 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios y la Ley Nº 19.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos *puede definirse como campaña electoral al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos*¹⁴. Concordantemente el artículo 30 de la ley 18.700 define el término “propaganda electoral” como aquella “*dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito.*” Está claro que el objetivo de una campaña es lograr influir en las decisiones de los votantes de cara a unas elecciones y que esto no se realiza de forma fortuita sino que es un proceso planificado y hoy día controlado. La ley 18.700, en el artículo 30 ya citado, sólo autoriza a realizar propaganda electoral en las oportunidades autorizadas por la ley. En la actualidad, las campañas electorales involucran mensajes, imágenes, pintura, carteles, afiches¹⁵, señales, medios de comunicación de masas, y especialmente, las redes sociales y otras plataformas interactivas que permite internet.

En nuestro caso la ley define sólo el espacio temporal que puede comprender una campaña electoral y los gastos electorales admisibles. Así, una debilidad es que en teoría no podrían realizarse actividades orientadas a promocionar un candidato con anticipación al inicio de la fecha autorizada y sólo son admisibles aquellos gastos directamente relacionados con la campaña

la Ley Nº 20.053 publicada en D.O. de 6 de septiembre de 2005, la Ley Nº 20.568 en D.O. de 31 de enero de 2012 y Ley Nº 20.568 en D.O. DE 19 de junio de 2013.

¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (s/f).

¹⁵ En relación con las pinturas, carteles y afiches adheridos a muros exteriores y cierros privados, éstos son admitidos siempre que se cuente con la autorización del propietario, poseedor o mero tenedor del inmueble.

electoral y no con gastos corrientes u ordinarios de la actividad política. El artículo 3º de la Ley 19.884 determina que se entenderá por período de campaña electoral, como “*aquél comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva.*” En la práctica, la forma de establecer el inicio del período de campaña electoral más sencilla ha sido asociándolo a la autorización contenida en la Ley Nº 18.700 la cual sólo permite realizar propaganda electoral por medio de prensa, radioemisoras y canales de televisión, a partir de 30 días antes de la elección (art. 30 inciso 4º¹⁶).

Nuestra legislación no admite algo que es práctica generalizada que es la denominada “pre-campaña” electoral, en consecuencia, la normativa electoral es contraria a ella. De un lado, la Ley 18.700 señala que la campaña electoral sólo puede realizarse en “*las oportunidades y formas establecidas por la ley*”; por su parte, si bien la Ley 19.884 no establece una sanción propiamente tal a la vulneración de esta disposición sí contiene una consecuencia jurídica negativa para el infractor puesto que los gastos incurridos con anterioridad al período electoral se reputan como gastos electorales a efectos del límite de gasto autorizado para la correspondiente elección (art. 3º Ley 19.884¹⁷). Igualmente, el inciso 3º del artículo 5 de la Ley Nº 19.884 establece una presunción de gasto electoral que cubre a las erogaciones que superen al promedio de gastos incurridos por el respectivo partido durante los seis meses anteriores al inicio del período de campaña electoral con independencia de cualquiera haya sido su fecha de contratación o pago efectivo y aun cuando se encuentren pendientes de pago. Para estos efectos, los partidos políticos deben informar mensualmente al SERVEL de sus gastos ordinarios de funcionamiento durante los seis meses previos al inicio del período de campaña electoral y durante éste.

¹⁶ El inciso 4º del artículo 30 de la Ley 18.700, a la letra dispone: “La propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive”.

¹⁷ El inciso 3º del artículo 3º de la Ley 19.884 prescribe que: “*Los candidatos no podrán realizar gastos electorales de propaganda dirigida directa o indirectamente a promover el voto, antes del plazo que esta ley establece y especialmente 30 días antes de su vencimiento. Si así fuere, comprobado por el Servicio Electoral después de investigar denuncias fundadas, dichos gastos se computarán dentro del monto establecido como límite en el artículo 4º de esta ley.*”

Del mismo modo, si bien la legislación electoral no establece cuáles son los medios lícitos para hacer campaña electoral estos se deducen de los recursos que la ley proscribire emplear y de los conceptos que la normativa acepta como gasto electoral. En relación con los primeros, la Ley N° 18.700, proscribire realizar *“propaganda electoral en cinematógrafos y salas de exhibición de videos y la que en cualquier lugar o forma se realice por altoparlantes fijos o móviles, con la única excepción de la transmisión de discursos pronunciados en concentraciones públicas”* (artículo 30 inciso 6°). Igualmente, se encuentra proscribire si la propaganda electoral se realiza mediante elementos que cuelgan sobre la calzada o que se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico o igualmente, involucra componentes y equipamiento urbanos, tales como calzadas, aceras, puentes, parques, postes, fuentes, estatuas, jardineras, escaños, semáforos y quioscos. Por su parte, los recursos de campaña que la Ley N°19.884 admite en términos generales son: publicidad y propaganda realizada por cualquier medio y forma; constitución de equipos de campaña, realización de actos proselitistas, realización de encuestas, obtención de financiamiento a través de préstamos en el sistema financiero, realización de donaciones para patrocinar actos culturales, deportivos u otros, empleo de trabajo voluntario.

Concordantemente con lo señalado, el artículo 2° de la Ley N° 19.884 permite el eventual reembolso de los siguientes gastos incurridos durante el período de campaña electoral por los candidatos y/o partidos políticos en:

- Propaganda y publicidad dirigida, dirigida directa o indirectamente a la promoción del voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea el lugar, la forma y medio que se utilice.
- Encuestas sobre materias electorales o sociales.
- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles destinado al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
- Pagos efectuados a persona que presten servicios a las candidaturas.
- Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos y de las personas que presten servicios a las

candidaturas, como para el transporte de implementos de propaganda y para la movilización de personas con motivo de la campaña.

- El costo de los endosos y los intereses, el impuesto de timbre y estampillas, los gastos notariales y, en general, todos aquellos gastos en que haya incurrido por efecto de la obtención de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha en que se presente la cuenta general de ingresos y gastos correspondiente.
- Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o personas naturales o jurídicas, mediante el patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo a celebrarse dentro del ámbito territorial respectivo.
- Gastos menores y frecuentes de campaña, tales como alimentación de personas, mantención de vehículos o de las sedes u otros similares.
- Gastos por trabajos de campaña, proporcionados por personas con carácter voluntario, debidamente evaluados con criterios objetivos.

Particularmente, corresponde a Carabineros de Chile la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de las prohibiciones de la publicidad electoral, salvo en lo que se refiere a la prensa, radio y televisión. En su caso, luego de retirar la propaganda que infrinja la ley Carabineros deberá dar cuenta al juez de policía local respectivo. Del mismo modo, las municipalidades deben proceder a retirar u ordenar el retiro de la propaganda electoral infractora.

Un aspecto importante son las restricciones legales establecidas a la calidad de aportante, pues de acuerdo a los artículos 24º, 25º y 26º de la Ley Nº 19.884 no pueden ser donantes de Campaña electoral:

- Las personas naturales o jurídicas extranjeras, con la sola excepción de los extranjeros habilitados para ejercer el derecho al sufragio en Chile.
- Los órganos de la Administración del Estado, empresas del Estado o empresas o instituciones en que éste tenga participación directa o indirectamente.

- Las personas jurídicas que reciban subvenciones o aportes del Estado si el aporte representa más del 15% de sus ingresos en cualquiera de los últimos dos años.
- Las personas jurídicas que contraten con el Estado o sus órganos, la provisión de bienes, prestación de servicios o la realización de obras, si los montos a que ascendieren los contratos respectivos representan un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes En el caso que estas personas jurídicas se encuentren participando de un proceso licitatorio durante la Campaña Electoral será causal de eliminación o de término anticipado del contrato, siempre y cuando el monto de la licitación represente un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendarios anteriores; y
- Las personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro.

Otra importante arista en la regulación del financiamiento del gasto electoral son los límites establecidos según el cargo al que el candidato aspire en la respectiva campaña. Así la candidatura a senador tiene uno de los topes más altos junto con la candidatura a Presidente de la República por estar cuanto sus circunscripciones electorales son más amplias, les siguen la candidatura a diputado, consejero regional y finalmente, la candidatura a alcalde y concejal. En el siguiente cuadro podemos tener resumidos los correspondientes límites establecidos en el artículo 4º de la Ley 19.884 que variarán según la UF con la que se calcula.

Cuadro Nº 1
LÍMITES DEL GASTO ELECTORAL

CANDIDATURA	LÍMITE FIJO EN U.F. ¹⁸	LÍMITE VARIABLE EN U.F.
Senador	3.000	<ul style="list-style-type: none"> • 1ros. 200.000 electores x 0,04 U.F. • 2dos. 200.000 electores x 0,03 U.F. • Restantes electores x 0,02 U.F.
Diputado	1.500	0,03 U.F. x Nº de electores del distrito electoral
Alcalde	120	0,03 U.F. x Nº de electores de la comuna

¹⁸ Para las elecciones presidenciales de 2013 el límite de gasto electoral por candidato y tipo de elección, se efectuó por el Director del Servicio Electoral, mediante Resolución "O" Nº 10.157, de fecha 10 de mayo de 2013, según el valor de la unidad de fomento al día 23 de mayo de 2013 (\$22.915,58 equivalentes a unos 41 USD) en base a la cantidad de electores del respectivo territorio.

Concejal	-	½ de lo permitido gastar al candidato a alcalde
Consejero Regional (circunscripción provincial)	700	<ul style="list-style-type: none"> • 1ros. 200.000 electores x 0,02 U.F. • 2dos. 200.000 electores x 0,015 U.F. • Restantes electores x 0,01 U.F
Presidente de la República	--	1ra. Vuelta: 0,03 x n° electores 2da Vuelta: 0,01 x n° electores

Por otro lado, la Ley 19.884 señala como límite de gasto electoral de los partidos políticos el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto con él (inciso 1º del artículo 5). Cuando dos o más partidos políticos se presenten en pactos o subpactos, el referido tercio de gastos autorizado se distribuirá a prorrata de los candidatos respectivos, incluidos los independientes, entre los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto (inciso 3º del artículo 5º).

3 TIPOS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.

La regulación sobre los tipos de financiamiento electoral admitidos es un aspecto crucial para la efectividad de los propósitos de transparentar, limitar y controlar el gasto electoral, objetivos que claramente se orientan a la preservación y saneamiento del sistema democrático. Si se tiene en cuenta que la justificada preocupación que surge de la generalizada percepción de los partidos políticos como organizaciones poco confiables¹⁹ y corruptas²⁰, la búsqueda de antídotos para esta situación tienen directa relación con garantizar un conveniente marco normativo que limite la injerencia del dinero en la política, evitando la principal fuente de corrupción del sistema político. Sabido es que en muchas ocasiones es mucho más rentable para quienes poseen poder económico “invertir” en financiamiento político en la medida que ello le garantiza la captura de la autoridad y la consiguiente obtención de futuras ventajas generadas desde el propio Estado.

¹⁹ Recordemos que el “*Barómetro de la Política Chilena*” del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, de enero de 2014 reportaba que apenas el 10% de las personas confía en los partidos políticos.

²⁰ De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional, realizado en 2013, en 51 países de los 107 incluidos en el estudio, los partidos políticos son considerados como la institución más corrupta, Chile es uno de ellos. De un puntaje máximo de 5 equivalente a “*extremadamente corrupto*” la clasificación que los partidos políticos obtuvieron fue muy cercana a éste, esto es 4,2, cifra que además está por encima del promedio general del estudio, consistente en 3,8. Vid. Transparency International Chile: 2013.

La Ley N° 19.884 reconoce dos tipos de financiamiento: el financiamiento privado y el financiamiento público.

A) Financiamiento privado y problemas de transparencia

De acuerdo al artículo 8° de la Ley N° 19.884 se entiende por éste toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales.

El *Donante* es la persona natural o jurídica, que hace una contribución en dinero, o estimable en dinero, que se encuentra destinada al financiamiento de gastos electorales.

El *Donatario* es la persona que recibe y acepta la donación, puede ser un candidato o un partido político.

Los límites totales por donante privado para cada tipo de elección son los siguientes de acuerdo a lo estipulado por el artículo 9 de la Ley N° 19.884:

Cuadro N° 2
LÍMITES TOTALES POR TIPO DE ELECCIÓN Y DONANTE

TIPO DE ELECCIÓN / DONANTE	LÍMITE ENU.F.	MONTO EQUIVALENTE EN PESOS PARA ELECCIONES DE 2013²¹
Senador	1.250	\$28.644.475
Diputado	1.250	\$28.644.475
Alcalde ²²	1.000	----
Concejal ²³	1.000	----
Consejero Regional (circunscripción provincial)	1.000	\$22.915.580
Presidente de la República	1ra. Vuelta: 2.000 2da. Vuelta: 700	\$45.831.160 \$16.040.906
Aportes a Distintos candidatos por una sola persona en una misma elección	10.000	\$229.155.800
Aportes a un Partido Político por una sola persona en una misma elección	10.000	\$229.155.800

²¹ Para las elecciones presidenciales de 2013 el límite de gasto electoral por candidato y tipo de elección, se efectuó por el Director del Servicio Electoral, mediante Resolución "O" N° 10157, de fecha 10 de mayo de 2013, según el valor de la unidad de fomento al día 23 de mayo de 2013 (\$22.915,58) en base a la cantidad de electores del respectivo territorio.

²² En 2013 no se realizaron elecciones municipales.

²³ Ídem.

El financiamiento privado se materializa a través de aportes o donaciones los cuales se clasifican de la siguiente manera: aportes propios, aportes anónimos, aportes reservados y aportes privados de carácter público. Cada uno de ellos debe cumplir con requisitos específicos. Para las definiciones que se precisan a continuación nos apoyamos en el manual de consulta realizado por el Servicio Electoral para las últimas elecciones (SERVEL, 2013).

Los *aportes propios* están definidos en el artículo 9º inc. 3 de la Ley N° 19.884, comprendiéndose entre tales las contribuciones realizadas con cargo al propio patrimonio de los candidatos, tales como sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita, pensiones, créditos obtenidos, retiros de capital o de intereses de fondos mutuos o depósitos a plazo, etc. Su única restricción es que no sobrepasen lo establecido como límite de gasto electoral.

Los problemas de transparencia del gasto electoral se suscitan en especial, en relación con los aportes calificados como anónimos y reservados según se examina a continuación.

Los *aportes anónimos* según el artículo 17º de la Ley N° 19.884 son todos los aportes privados en dinero cuyo importe o monto no supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento, tope máximo que para las elecciones de 2013 equivalía a montos iguales o inferiores a \$458.311.

Pero además, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir por este concepto más del 20% del límite del gasto electoral definido.

Con respecto a la identidad de quien hizo el aporte, se establece que cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución. Así, en la cuenta de ingresos electorales, este aporte puede registrarse de dos formas: presentar el registro por el monto total, indicando claramente el número de aportes a los que corresponde; o bien presentar el registro uno a uno.

Los *aportes reservados* según el artículo 18º de la Ley N° 19.884 son los aportes privados en dinero superiores a veinte unidades de fomento (\$458.311,6 para las elecciones de 2013) e inferiores al 10% del límite de gasto

electoral del candidato o partido político, los que pueden realizarse dentro del período determinado para la Campaña Electoral.

En lo que respecta a estos aportes debe mantenerse absoluta reserva de la identidad del donante y del monto de su contribución salvo que el aportante solicite que se consigne su identidad y el monto de su contribución o se exceda del límite máximo permitido para este tipo de aportes. De este modo, se ha de considerar la existencia de montos máximos permitidos para mantener la reserva de la contribución que señala el artículo 18 de la Ley N° 19.884. En consecuencia, por cada tipo de elección los montos máximos de los aportes que están afectos a reserva se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
APORTES RESERVADOS POR TIPO DE ELECCIÓN Y DONANTE

TIPO DE ELECCIÓN /DONANTE	MONTO LÍMITE EN U.F.	MONTO LÍMITE EN PESOS PARA LA ELECCIÓN DE 2013 ²⁴
Senador	800	\$18.332.464
Diputado	800	\$18.332.464
Alcalde ²⁵	600	----
Concejal ²⁶	600	----
Consejero Regional (circunscripción provincial)	600	\$13.749.348
Presidente de la República	1ra. Vuelta: 1.500	\$34.373.370
Aporte de una persona a Distintos candidatos	3.000	\$68.746.740
Aporte de una persona a un Partido Político	3.000	\$68.746.740

Sin duda, este tipo de aporte presenta una gran problemática por la opción del legislador de permitir que las aportaciones superiores a 20 UF y hasta los respectivos límites señalados tengan el carácter de reservados impidiendo sobre todo el control social que exige poder saber quién donó, cuánto y a quién (MONJE, 2005). Si bien en el ámbito especializado se discute sobre la conveniencia o no de establecer límites a los aportes privados al igual que hay dudas sobre la efectividad del establecimiento de financiamiento público para las campañas electorales, es más aceptado que uno de los mecanismos más efectivos de control del efecto perverso del dinero

²⁴ Para las elecciones presidenciales de 2013 el límite de gasto electoral por candidato y tipo de elección, se efectuó por el Director del Servicio Electoral, mediante Resolución "O" N° 10157, de fecha 10 de mayo de 2013, según el valor de la unidad de fomento al día 23 de mayo de 2013 (\$22.915,58) en base a la cantidad de electores del respectivo territorio.

²⁵ En 2013 no se realizaron elecciones municipales.

²⁶ Ídem.

sobre la política es la transparencia del gasto electoral, lo que se constata que es tendencia en la experiencia comparada (USA, Italia, Japón y Canadá)²⁷, calificándose incluso de una situación antediluviana el que los actores principales, candidatos o partidos políticos, estén exentos de la obligación de mantener registros de sus ingresos y gastos, y de entregar informes de ellos a las autoridades para su divulgación al público. Al parecer esta tendencia es la que ha triunfado en el actual Gobierno de la Presidenta Bachelet y se ha materializado en un proyecto de ley enviado recientemente al Congreso²⁸. Ciertamente, en esta materia también hay detractores que se fundan en los costos que esto supone y la consiguiente barrera de entrada que ello puede generar para nuevos competidores políticos que no cuentan con el apoyo electoral para justificar los costos fijos requeridos para cumplir con las leyes de transparencia (PALDA 2000). Desde otra perspectiva, la asimetría de información entre los donatarios y la ciudadanía es cuestionada para el caso de Chile argumentándose que ello puede aumentar el riesgo de corrupción pues facilita la extorsión de los candidatos poderosos contra los adherentes que quisieran donar a los candidatos rivales. Así, se recomendó que se revele poca información de detalle sobre “quién donó cuánto” (CONTARDO, 2000). Demás

²⁷ ROSALES (2011: 416-417) apunta que en el caso norteamericano la ley obliga a que los candidatos y representantes elegidos deben entregar un reporte financiero de sus gastos cuando están en competencia por un cargo de elección popular. Estos informes son totalmente públicos, por lo que están a disposición de cualquier interesado. Se les puede consultar y recibir copia certificada, previa solicitud escrita con nombre y domicilio del solicitantes, a condición de que declare estar informado de la reglamentación relativa a la obtención y uso de los mismos. Según MANN (2000), en el caso italiano, desde 1974, año en que se aprobaron una serie de regulaciones al financiamiento político, se incluyó entre otras cosas la publicidad obligatoria sobre quién donó, cuando y a quién. De forma similar, en Japón las reformas en la normativa de financiamiento electoral incluyeron la reducción del umbral a partir del cual deben ser publicitadas las donaciones de empresas individuales. Con ello, las compañías se vieron expuestas a que se sepa cuánto le han dado y a quién, lo que al originarles problemas con sus accionistas y con otros políticos funciona como mecanismo disuasorio. Canadá –subraya MANN– se constituye uno de los sistemas más regulados dentro del mundo democrático que entre otras, comprende un mecanismo estricto de publicidad obligatoria de los aportes individuales, siendo catalogado como un ejemplo donde se ha hecho razonablemente bien y en donde existe un alto grado de satisfacción de los canadienses con su regulación del financiamiento político.

²⁸ El 15 de diciembre de 2014 se anunció la firma del proyecto de ley “Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia” que entre otras contempla la eliminación de los aportes reservados y anónimos por parte de empresas o personas jurídicas. Ello es visto por parte de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, como la expresión de lo que como sociedad compartimos sobre “*lo que debe ser la política en una sociedad democrática*”. Más aún, subrayó la mandataria que la eliminación de los aportes de las personas jurídicas se justifica en que “*las empresas no votan y no tienen por qué financiar campañas*”. Vid. Emol-Chile (15 diciembre 2014).

está decir que el sistema de financiamiento chileno establecido en el artículo 18º de la Ley N° 19.884 incorporó esta propuesta estableciendo un sistema de confidencialidad que protege la privacidad de los donantes, creándose en el SERVEL un sistema electrónico que asegura tanto la reserva de la identidad del donantes, como también garantiza que éste no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros (artículo 19 de la Ley N° 19.884)²⁹.

Los *aportes privados de carácter público* son aquellos que se efectúan en dinero que no tengan el carácter de anónimos o reservados, así como las donaciones de bienes y servicio, que deberán ser estimadas en dinero. El artículo 20 de la Ley N° 19.884 exige que para determinar si las donaciones deben ser públicas se deberán sumarse todas las donaciones hechas por el mismo donante, al mismo candidato o partido o conjunto de candidatos de un mismo partido, en la misma elección. Por la exigencia de publicidad estos aportes deben constar por escrito e indicarse la identidad del aportante y deberá consignarse a través de boleta, factura, comprobante de depósito en cuenta bancaria, recibo de dinero o especies, etc.

Finalmente, a lo ya señalado hay que añadir otras formas de financiamiento privado que se obtienen a través de: crédito con instituciones financieras adquiridos por los candidatos o partidos; aportes por trabajo voluntario; y usufructo de bienes.

B) El financiamiento público

Es el otorgado por el Estado, como *anticipo* o *reembolso* de gastos en que hubieren incurrido los candidatos y los partidos, en las cantidades, proporciones y formas que establecen los Art. 13º y siguientes de la Ley No 19.884, contenidos en el párrafo 2º del Título II sobre Financiamiento de las Campañas.

²⁹ El citado artículo 19 de la Ley N° 19.884 establece un procedimiento para realizar las donaciones que tienen carácter de reservadas. Éstas se realizarán directamente en una cuenta única que mantiene el SERVEL y el donante sólo podrá obtener un certificado del monto aportado. La contribución realizada el donante la puede distribuir entre distintos candidatos o partidos debiendo atender a las restricciones legales señaladas.

El Fisco financiará los gastos de campaña electoral otorgando un anticipo al inicio de la campaña a cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados, alcaldes, consejeros regionales o concejales, en función de una fracción de U.F. y los votos obtenidos en anterior elección conforme se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro Nº 4
FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Tipo de Elección	Partido Político / Donatario	Monto del Anticipo (artículo 14, Ley Nº 19.884)
Senador, Diputado, alcaldes, consejeros regionales o concejales	Participó en última elección de igual naturaleza	n° sufragios x 0,01 UF ³⁰ (referenciados al número de votos obtenidos en última elección de similar naturaleza)
Senador, Diputado, alcaldes, consejeros regionales o concejales	No Participó en última elección de igual naturaleza	Equivalente a cantidad igual a la que corresponde al partido político que hubiere obtenido en última elección el menor número de sufragios.
Senador, Diputado, alcaldes, consejeros regionales o concejales	Candidatos Independientes	Se prorrateará entre todos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en última elección de igual naturaleza el menor número de votos.
Fecha de Pago Anticipo:	5 días siguientes a la inscripción de las candidaturas	

Por su parte, el Fisco reembolsará a los candidatos, a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto y a los partidos políticos, los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña electoral en función de una fracción de U.F. y los votos obtenidos en la respectiva elección, sujeto a las siguientes limitaciones:

**Cuadro Nº 5
FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Tipo de Elección	Partido Político / Donatario	Monto Límite del Reembolso (artículo 15º, Ley 19.884)
Presidente de la República	Candidatos y Partidos Políticos	1ra. Vuelta: n° sufragios x 0,03 U.F. ³¹ . 2da. Vuelta: n° sufragios x 0,01 U.F.
Senador, Diputado, alcaldes, consejeros regionales o concejales	Candidatos, candidatos independientes no incluidos en un pacto o	0,03 U.F. x n° votos obtenidos

³⁰ En las elecciones de 2013 el 0,01 UF significaba 229 pesos chilenos por voto ó aproximadamente 0,4 USD.

³¹ En las elecciones de 2013 el 0,03UF significaba 687 pesos chilenos por voto ó aproximadamente 1,2 USD.

	subpactos y a partidos políticos	
Plazo para autorizar el Reembolso:	Dentro de los 20 días siguientes a la resolución del Director del SERVEL que aprueba la cuenta de ingresos y gastos	

Es claro que el reembolso sólo procede dentro de los límites legales señalados siempre que los gastos no hayan sido financiados por otro tipo de aportes no reembolsables por los candidatos o partidos, eso sí una vez que esté aprobada la cuenta, lo que deberá ser acreditado. A su vez, la ley faculta a los candidatos para ceder a sus partidos su derecho al reembolso cuando éstos hubieren asumido el pago correspondiente a los proveedores por bienes y servicios prestados en la campaña electoral. Igualmente, los candidatos y partidos políticos también pueden otorgar mandato a las instituciones financieras con las que hubieren contratado créditos a fin que el SERVEL autorice el pago de los créditos con el reembolso que se determine.

Se ha de destacar que es primera vez en la historia en que el Estado asume la responsabilidad de proveer financiamiento público a las contiendas electorales, pero ciertamente hay que tener claro que el financiamiento por sí solo no produce una democratización del sistema político, todo depende de cómo se asigne el dinero y los incentivos que se provee para su correcta aplicación. Lo señalado nos lleva necesariamente a examinar cómo funciona el sistema de control del gasto electoral, elemento que se torna crucial para asegurar la coherencia entre la idea de generar un sistema político más inclusivo que efectivamente promueva una mayor participación política e involucramiento de los ciudadanos.

4 EL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL

El Servicio Electoral³² es el organismo responsable del control de la normativa relacionada con el financiamiento del gasto electoral contenidas en la Ley N°

³² Una breve cronología del SERVEL se recapitula a través de los siguientes datos: El 17 de marzo de 1925, nació el Servicio Electoral de Chile, como Conservador del Registro Electoral, gracias al Artículo 23 del Decreto Ley N°343, publicado en el Diario Oficial. En octubre de 1925, mediante el Decreto Ley N°623, se determinó que la Institución estuviese integrada por seis funcionarios, para atender a los 302.142 electores existentes en esa época en el país. En mayo de 1931, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N°82, la Institución pasó a llamarse Dirección del Registro Electoral.

19.884. Su naturaleza jurídica se define por ser un órgano descentralizado que integra la Administración del Estado que por consiguiente, se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior (artículo 57 de la Ley N° 18.556). La singularidad que tiene este servicio es que las máximas autoridades del mismo, esto es tanto su Director y como el Subdirector no son cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República. Dichas autoridades son nombradas por el Consejo Directivo del propio SERVEL³³ - creado en 2012 por la Ley 20.568- a partir de una quina propuesta para el cargo por el Consejo de la Alta Dirección Pública, proceso de selección que se ajustará a las normas contenidas en el Título VI de la Ley N° 19.882. Esta circunstancia permite afirmar que el SERVEL cuenta con una autonomía más efectiva respecto de la autoridad presidencial, situación bastante inusual en nuestro medio, pero que es del todo necesaria para evitar injerencias indebidas del poder político. Sin embargo, es también sustancial proveer de garantías económicas que le aseguren el financiamiento adecuado con independencia del poder político a fin de que éste servicio pueda contar por ejemplo, con herramientas tecnológicas que le ayuden a potenciar su importante función fiscalizadora del gasto electoral.

En materia de gasto electoral las funciones principales del SERVEL son ejercidas por el Director del Servicio quien tiene la representación legal del mismo siendo quien legalmente ejerce la jefatura superior de aquél (artículo 68 de la Ley N° 18.556). A estos efectos, las funciones establecidas en la Ley N° 19.884 que el SERVEL debe cumplirson:

Entre 1973 y 1986, el Servicio Electoral permaneció cerrado y los funcionarios a esa fecha existentes fueron destinados a otras reparticiones públicas; gran parte de los archivos históricos y toda la información del Registro Electoral y partidos políticos a esa fecha se destruyó, por lo cual, hoy no existen datos sobre los procesos electorales anteriores a esos años.

El Aniversario de la Institución se celebra el 1 de octubre, dado que en esa fecha en 1986, entró en vigencia la Ley N° 18.556 "Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral", que nombró a la Institución como Servicio Electoral de Chile.

El 18 de febrero de 2013, asumió el Consejo Directivo del Servicio Electoral, creado por el Artículo 57 de Ley 20.568, publicada el 31 de enero de 2012.

La Ley 20.568, que Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, publicada en Diario Oficial de 31 de enero de 2012, creó el Consejo Directivo del Servicio Electoral, el cual está compuesto por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Vid. <http://www.servel.cl/ss/site/servel.html> [consulta: 31 mayo de 2014]

³³ Ver artículo 67 letra h) de la Ley N° 18.556.

- i) Recibir de los Administradores Electorales la información contable y la documentación relativa a ingresos y gastos electorales.
- ii) Revisar las cuentas de ingresos y gastos electorales presentados.
- iii) Aprobar o rechazar las cuentas presentadas por los Administradores Electorales y publicarlas.
- iv) Transferir los recursos públicos o recibir los remanentes de los Administradores Electorales.
- v) Definir si las denuncias presentadas ameritan la formulación de cargos o su archivo por falta de méritos.
- vi) Iniciar, de oficio o por denuncia presentada, los procedimientos administrativos a que da lugar la Ley No 19.884.
- vii) Aplicar multas por infracciones a la Ley No 19.884.

El control que realiza el SERVEL es uno de naturaleza institucional, la ley regula la materia que debe controlar, la oportunidad en que debe ejercer dicho control y los efectos del mismo (los que incluso pueden derivar en sanciones administrativas). Ahora bien, el sistema de control que la ley diseña no radica en la iniciativa del servicio sino que se basa en la información que le proveen los candidatos y partidos políticos. Un aspecto fundamental es que el cumplimiento de las obligaciones del SERVEL garantiza y hace posible el acceso a la información sobre financiamiento electoral que es de relevancia pública.

Del modo como la Ley N° 19.884 regula la transparencia, los límites y el control del gasto electoral se debe concluir que ésta no potenció el control social que puede resultar un eficaz colaborador. Muy por el contrario, básicamente la única herramienta potente que la citada ley contempla se reduce al acceso a la información de las cuentas de ingresos y gastos que los candidatos y administradores electorales deben presentar ante el SERVEL. De conformidad con el artículo 48 de la Ley N° 19.884 las cuentas de ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral son públicas por lo que cualquier ciudadano interesado puede tener acceso a ellas (obteniendo copia de ellas a su costa). Complementariamente, la Ley establece que es obligación del Director del SERVEL publicar en Internet las cuentas de

las candidaturas a Presidente de la República, senador y diputado así como de los partidos políticos dentro de los 15 días de presentación de la respectiva cuenta debiendo actualizar la información e indicar si tales cuentas han sido aceptadas, rechazadas u observadas. Es posible observar que la plataforma en la que se exhiben esta información es poco amigable con los usuarios lo que dificulta la auscultación ciudadana.

Como se ha señalado el control social se encuentra muy limitado por las opciones que el legislador ha efectuado vinculadas a quiénes están facultados para denunciar las infracciones a la Ley N° 19.884; peor aún los efectos negativos de esta opción legislativa han sido potenciados por la interpretación estricta que el SERVEL ha dado a estas limitaciones. Así, con respecto a quienes tienen la posibilidad de denunciar hechos constitutivos de infracciones al límite de gastos electorales establecidos en la Ley N° 19.884, el artículo 6° de la Ley sólo reconoce esta atribución a los partidos políticos (a través de sus representantes) y a los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección. Resulta decepcionante que el SERVEL niegue la legitimación y desestime por “falta de personería”, las denuncias ciudadanas que le representan las infracciones a los límites del gasto electoral incurridas por las distintas candidaturas³⁴. En definitiva, la combinación de la prescripción normativa contenida en el artículo 6° citado y la interpretación que de ella hace el SERVEL restan toda legitimidad para solicitar -vía denuncia- la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador por infracciones a los límites del gasto electoral dispuestos por la Ley N° 19.884.

El SERVEL está responsabilizado del examen de la veracidad y corrección de las cuentas electorales no así de los medios publicitarios

³⁴ ROJAS (2011) fundamenta esta crítica con lo acontecido en el “caso *LABBÉ*” referido al ex alcalde de la comuna de Providencia en Santiago quien en 2005 había informado al SERVEL una suma de gasto electoral muy inferior a la que efectivamente había gastado (\$13 millones de pesos versus \$62 millones de pesos aproximadamente). En este caso, a pesar que entre los denunciadores se encontraban una ex candidata a alcaldesa y Presidentes de Partidos Políticos pero del ámbito comunal (no así algún Presidente de Partido del nivel nacional), para cursar la denuncia el SERVEL exigía que ésta sea ratificada por el Presidente de algún partido político. En consecuencia, el SERVEL terminó no dando curso a la denuncia por razones formales invocando una Resolución del Director (“O” N°2066/2004) que no había sido publicada en el Diario Oficial ni constaba en el sitio web del servicio. Finalmente, el servicio si bien terminó designando en subsidio a un abogado fiscal encargado de investigar los hechos, formalmente no lo hizo a consecuencia de la denuncia recibida pues ésta no fue ratificada por una representante del máximo nivel de un partido.

legítimos empleados en la campaña electoral los cuales son de cargo de Carabineros de Chile y de las Municipalidades. Se trata entonces, fundamentalmente de un control técnico contable sobre los ingresos y egresos presentados ante el Director del Servicio por los candidatos y/o administradores electorales para cada uno de los candidatos y partidos políticos.

Si bien la Ley 19.884 da pautas de la forma cómo se debe llevar la contabilidad de los ingresos y gastos electorales lo cual resulta positivo, una debilidad del sistema establecido es el breve plazo que la Ley, en su artículo 42, otorga al Director del SERVEL para poder examinar las cuentas y pronunciarse sobre ellas (30 días, prorrogables por una sola vez en 15 días³⁵). Al cabo, si el Director no se hubiere pronunciado sobre la cuenta, la Ley le otorga el beneficio al cuentadante de entender por aprobada la misma. La debilidad en el sistema de fiscalización señalado se agrava, pues como ya ha advertido MONJE (2005: 30) el SERVEL debe cumplir estas funciones de fiscalización de gran envergadura sin que el legislador, al mismo tiempo, haya atendido a la necesidad de dotarlo de mejores medios tanto tecnológicos como de personal, siendo previsible que ocurra una excesiva recarga de trabajo sobre el personal, arriesgando un mal funcionamiento de las funciones históricas del servicio y un mal cumplimiento de las nuevas. Hasta el momento no se ha desarrollado un sistema de e-control de cuentas que emplee diestramente la tecnología como una aliada en la solución de ese importante problema.

Finalmente, ligado al control del gasto electoral se ha dotado al SERVEL de una de las potestades administrativas más intensas como es la potestad sancionadora que es ejercida por el Director del Servicio, previo procedimiento administrativo sancionador. La Ley 19.884, en su artículo 27-A, introducido por la Ley 19.963, de 2004, haciéndose cargo de una de las críticas de las que fue objeto el texto inicial estableció un catálogo de sanciones pecuniarias que el SERVEL podría imponer cuando se comentan infracciones a las normas contenidas en los Párrafos 1º (sobre el financiamiento privado), 2º (sobre el financiamiento público), 3º (sobre transparencia del financiamiento) y 4º (sobre las prohibiciones) todos del Título II Del Financiamiento de las Campañas, eso sí siempre que no tengan asociada una pena específica en la Ley. Las

³⁵ Tratándose de los actos eleccionarios regulados por la Ley N° 18.695, el plazo de análisis es un poco mayor consistente en 60 días.

sanciones establecidas en el artículo 27-A consisten en multas en beneficio fiscal de acuerdo a la escala que se esquematiza en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 6
SISTEMA DE SANCIONES
art. 27-A, Ley 19.884

Infracciones a	Tipo de Infractores	Multas
Párrafos 1º, 3º, 4º del Título II de la Ley	Candidatos o partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • DOBLE del exceso en la parte que no supere el 30% • TRIPLE del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50% • QUÍNTUPLE del exceso en la parte que supere el 50% (estas multas se expresarán en U.F.)
Párrafo 2º del Título II de la Ley	Candidatos o partidos políticos	TRIPLE de las sumas indebidamente recibidas (sin perjuicio de las responsabilidades penales que cupieren a los candidatos o los representantes de los partidos)
Otras disposiciones de la Ley sin sanción especial	Candidatos o partidos políticos	5 a 50 Unidades Tributarias Mensuales

Respecto al procedimiento sancionador, su esquema básico está regulado en el artículo 51 de la Ley Nº 19.884, precepto que fue reglamentado por Resolución del Director del SERVEL 0 s/nº que deja sin efecto la Resolución 0 Nº 2066/2004 y aprueba nuevo texto del documento sobre “Conocimiento, Tramitación y Resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios iniciados a la luz del artículo 51 de la Ley Nº 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”³⁶. El dato que en relación con el procedimiento sancionador interesa destacar es el relativo al plazo que dicho procedimiento puede tomar hasta quedar afinado, que resulta ser un horizonte temporal muy extenso teniendo en cuenta la relevancia de la oportunidad de la sanción en materia de gasto electoral, la cual inobjetablemente es de alto impacto para la salud del sistema democrático. Así, dado que éste es un procedimiento administrativo se le aplica con carácter

³⁶ Para el presente trabajo se ha consultado la publicación preparada por la Asesoría Jurídica del SERVEL que contiene la citada Resolución que deja sin efecto la Resolución 0 Nº 2066/2004 del mismo Servicio, sin embargo, se constata que ésta carece de número lo que explica que en los procedimientos sancionadores tramitados por el SERVEL se la identifique por ser la resolución que derogó la Resolución 0 Nº 2066/2004 que reglamentaba la misma materia. Con ello se verifica la mala técnica jurídica con la que importantes textos normativos han sido sancionados por este Servicio.

supletorio la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que establece un plazo general de 6 meses aplicable al procedimiento sancionador tramitado por el SERVEL, por cuanto la Ley 19.884 no contiene una disposición que regule este aspecto del procedimiento.

Por otra parte, la responsabilidad administrativa que correspondiere a funcionarios públicos como consecuencia de infracciones a la Ley N° 19.884, se hará efectiva directa y exclusivamente por procedimiento disciplinario tramitado por la Contraloría General de la República conforme a las disposiciones de su Ley Orgánica Constitucional. En estos casos, la propuesta de medida disciplinaria de la Entidad de Control no podrá ser modificada por la autoridad competente para aplicar la sanción sino a través de resolución fundada sujeta al trámite de toma de razón (artículo 28).

5 CONCLUSIONES

Las normas que regulan el financiamiento de las campañas electorales si bien otorgan atribuciones, instrumentos y mecanismos de control al Servicio Electoral, estos resultan inadecuados a las funciones que se le asignan como instancia que debe fiscalizar su cumplimiento.

Lo señalado hace necesario continuar actualizando la regulación del financiamiento electoral, en especial, tanto para adecuarse a los cambios tecnológicos, como para contrarrestar mecanismos de evasión y elusión que eventualmente podrían aplicar los regulados.

En consecuencia, resulta importante atender a los aspectos relativos al otorgamiento de una adecuada dotación de personal (asegurando un número suficiente como que éstos cuenten con la debida calificación), proveerle de recursos económicos que le permitan alcanzar una mayor modernización y los medios tecnológicos que hagan más eficaz y eficiente la labor de fiscalización, entre otros.

El sistema de transparencia del gasto electoral contemplado en la Ley 19.884 se reduce a la publicidad de las cuentas presentadas ante el SERVEL, excluyendo en la práctica la colaboración del control ciudadano que puede ser más efectivo en denunciar las infracciones. Concordantemente con ello, resulta que gran parte de los aportes privados a las campañas electorales está fuera

del escrutinio ciudadano, pues las contribuciones inferiores a 20 UF según lo dispone la ley son anónimos y los que superan este monto son reservados, configurándose una situación de asimetría en la información entre los candidatos, partidos y la ciudadanía que no se condice con la tónica de transparencia que la Ley pretendía potenciar.

Finalmente, la Ley N° 19.884 sólo legitima como denunciantes de infracciones a sus disposiciones a los candidatos independientes y a los partidos políticos que hayan participado en la elección, prescindiendo de la colaboración del control social así como la de otros actores políticos relevantes que no hayan participado en la elección respectiva, no obstante, que éstos ciertamente tienen un interés y realizan un estrecho seguimiento de sus eventuales futuros contendores, por lo que pueden estar más atentos a las infracciones que éstos puedan cometer. En ese sentido, no se entiende por qué la citada ley obvia lo que puede ser una eficaz colaboración en la fiscalización.

REFERÊNCIAS

BCN . Historia de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, límite y control de gasto electoral, 2003.

CASAS, K. y ZOVATTO, D. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. **Nueva Sociedad**. N. 225, jan.fev 2010. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3672_1.pdf>. Acceso: 2 jun. 2014.

CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ .Donaciones Políticas Confidenciales. In: **Reforma del Estado**. V.1. Santiago do Chile: Centro de Estudios Públicos, 2000. Disponible en: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3520_1750/refor1_09_contardo.pdf>. Acceso: 11 jun. 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS DE REALIDAD CONTEMPORÁNEA. **Barómetro de la Política**, CERC, 2014. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140123/asocfile/20140123112537/20140123102341_barometro_de_la_politica_diciembre_enero_2014.pdf>. Acceso: 2 jun 2014.

EMOL-Chile. **Presidenta Bachelet firma proyecto de ley que regulará el financiamiento de la política**, 2014. Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/12/15/694632/presidenta->

bachelet-firma-proyecto-de-financiamiento-de-la-politica.html>. Acceso: 15dez. 2014.

FERREIRA RUBIO, D. **Financiamiento de los Partidos Políticos: Rendición de Cuentas y Control, en obra colectiva Reforma de los Partidos Políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamerica y CIEPLAN, 2008.

FUENTES, C. **Debilidades en Nueva Ley de Financiamiento Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Chile**, 2003.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (s/f): vocablo “Campaña Electoral” por TUESTA SOLDEVILLA, F., **Diccionario Electoral**. Disponible em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/camp_ana%20electoral.htm>. Acceso: 2 jun. 2014.

MANN, TH. Dilemas de las Regulaciones del Financiamiento Político. In: **Reforma del Estado**. V.1, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2000. Disponible em: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3512_1742/refor1_01_mann.pdf>. Acceso: 11 jun. 2014.

MONJE REYES, P. **La Ley de Financiamiento de Gasto Electoral**. Un Análisis Crítico desde la Gestión Pública, en Agenda Pública, Año IV- Nº 6, 2005. Disponible em: <<http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/monje.pdf>>. Acceso: 11 jun. 2014.

NAVIA, P. **Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una Crisis que se Transformó en Oportunidad**. In: Chile 2003-2004. Los Nuevos Escenarios (inter)nacionales. Santiago: Carolina Stefoni, Flacso. 2004.

PALDA, FILIP. Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos. In: **Reforma del Estado**. V. 1, 2000. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. Disponible em: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3517_1747/refor1_06_palda.pdf> Acceso: 11 jun. 2014

ROBINSON, J. ¿Por qué fracasan los países? Entrevista a James Robinson (coautor). In: **Boletín Koyuntura Instituto de Economía de la USFQ**. n. 41, Año 5, fev. 2014. Disponible em: <http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_2014-41.pdf>. Acceso: 23 mai. 2014.

ROJAS, H. **Mecanismos de Fiscalización Ciudadana respecto de la (Falta de) Transparencia de los Gastos Electorales**: Aportes al Debate sobre la Insuficiencia e Ineficacia de la Ley 19.884, en Agenda Pública, Año IV- Nº 6, 2011. Disponible en: <http://agendapublica.uchile.cl/n6/mec-fisc.pdf>>. Acceso: 11 jun. 2014.

ROSALES, C.M. El Control Jurisdiccional del Gasto Electoral en los Estados Unidos de América. In: OROPEZA, G.; SALGADOS, D. **Cuestiones y Reflexiones Político-Electorales**. México: Instituciones editoras: H. Congreso del Estado de Guerrero, Congreso del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Durango y Universidad Autónoma de Guerrero, 2011. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3031/23.pdf>>. Acceso: 11 jun. 2014.

SANTANO, M.C. Una breve retrospectiva sobre la financiación de los partidos políticos en Alemania. In: **Revista Paraná Eleitoral** v. 2 n. 2. Disponible en: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2013-volume-2-revista-2-artigo-3-ana-claudia-santano>>. Acceso: 11 dez. 2014.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. La Financiación de los Partidos Políticos en los Estados Unidos. In: **Teoría y Realidad Constitucional**, n 6, UNED, 2001.

SERVEL. **Manual de Gasto Electoral. Elecciones Presidencial, Parlamentarias y Consejeros Regionales 2013**.

Disponible en: <<http://www.24horas.cl/politica/decisionfinal/article904537.ece/BINARY/Manual+Gasto+Electoral+2013>>. Acceso: 2 jun. 2014.

_____ (s/f): Conocimiento, Tramitación y Resolución. Procedimientos Administrativos Sancionatorios. Artículo 51 Ley N° 19.884.

Transparency International Chile. **Impacto de la Corrupción en Diferentes Sectores e Instituciones (todos los países)**, 2013.

Disponible en: <<http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2013/07/Barómetro-2013-v-1-0.pdf>>. Acceso: 2 jun. 2014.

URCULLO COSSÍO, L.G. y MOYA DÍAZ, E.J. **Control del Financiamiento y Gasto Electoral en Chile**. In: Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente, Santiago, 2009.

V.V.A.A. **Promoviendo el Fortalecimiento de los Procesos y Sistemas Electorales en el Hemisferio: el Financiamiento de la Política, los Registros Electorales, y la Educación Cívica-Electoral**, Primera Jornada Interamericana Electoral -Organización de los Estados Americanos,

México. 2008. Disponible en: <<http://www.oas.org/sap/temp/Archivos%20actualización%20noviembre%200DECO/Publicaciones/Publicación%20I%20Jornadas%20ESP.pdf>>. Acceso: 2 jun. de 2014.