

Serie Prospectando Horizontes – PoliticaPublica.cl

**PoliticaPublica.cl**  
[www.politicapublica.cl](http://www.politicapublica.cl)

*Serie Prospectando Horizontes N° 4*

## **Votemos por la Democracia**

Sebastián Claro T.

Noviembre 2008

## Resumen:

Las campañas políticas, como antecedente de las elecciones populares, son importantes para el desarrollo de la democracia. Es entonces, cuando los electores pueden conocer mejor a los candidatos que detentarán el poder de los cargos sometidos al voto popular.

El año 2003 se aprobaron dos normativas para regular el financiamiento electoral: la Ley N° 19.884 y la Ley N° 19.885. Ambas buscan: resguardar la igualdad de oportunidades en la competencia política, garantizar la transparencia de la competencia electoral, aumentar la capacidad de control del Estado y la ciudadanía de los procesos electorales.

De acuerdo a lo que observamos en cada período electoral, campaña incluida, los propósitos de la ley se cumplen sólo parcialmente. En general, se hace evidente la influencia de los recursos económicos en la votación y se duda acerca de la transparencia y ausencia de corrupción en el financiamiento de las campañas por privados (también, se constata el desvío de recursos públicos). Por otra parte, aunque no esté planteado como objetivo de la ley, otras dos variables nos deben poner en alerta acerca de la cualidad del proceso electoral: la razones que llevan a votar por uno u otro candidato, el interés que tiene la ciudadanía por informarse de los candidatos y, en su contraparte, el interés que tienen los candidatos de informar a la ciudadanía de sus capacidades y programas; esto, vinculado al desprestigio de los políticos en nuestra sociedad, lo que lleva a mostrar un desinterés en períodos de campaña. A esto, se suma y lo pone en evidencia, la baja participación, muy especialmente de los jóvenes (sólo un 5% de los jóvenes entre 18 y 25 años está inscrito en los registros electorales (julio de 2008) <sup>1</sup>.

Por todo lo anterior, si nos interesa desenvolver un sistema político democrático, urge ocuparse en mejorar lo que sucede durante el proceso electoral. Entre otros: lograr que los recursos económicos efectivamente no incidan en el voto popular, evitar hasta donde sea posible la corrupción de los candidatos, avanzar hacia un voto cada vez más informado, lograr que los candidatos den a conocer sus programas y se comprometan con ellos, en tanto, sean elegidos.

En este artículo se desarrolla este tema, considerando la Ley que rige en esta materia, sus insuficiencias y los efectos que se constatan. Por su parte, se proponen algunos caminos para avanzar. Con esto, se espera contribuir para fortalecer convicciones, reunir esfuerzos, orientados a levantar evidencias empíricas, construir propuestas concretas e implementar bases para nuestro sistema democrático que estén de acuerdo con un sistema creíble, que motive a participar, el cual sea valorado y merezca ser cuidado para desarrollar una sociedad mejor .

---

<sup>1</sup> En las últimas elecciones, las Elecciones Municipales – 2008, más de 5 millones de chilenos con derecho a elegir un candidato (cerca del 45%) no lo hicieron (por no estar inscritos, por no ir a votar, anulando o dejando el voto en blanco).

En el año 2003 se aprobaron dos normativas para regular el financiamiento electoral: la Ley N° 19.884, sobre *transparencia, límite y control del gasto electoral* y la Ley N° 19.885, sobre *buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos*. Con ello, se avanzó significativamente respecto de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, la que normaba ciertos aspectos sobre esta materia.

El objetivo de ambas leyes es el de<sup>2</sup>:

- **Resguardar la igualdad de oportunidades en la competencia política.** Así: **1)** evitar que los candidatos que cuentan con mayores recursos económicos obtengan ventaja en la competencia electoral; **2)** evitar que por falta de recursos no puedan participar candidatos a un cargo de representación popular.

- **Garantizar la transparencia de la competencia electoral.** Al regularse el financiamiento y el gasto de las campañas, los candidatos se ven obligados a rendir cuentas de los ingresos y egresos asociados a la campaña electoral. La transparencia contribuye a prevenir que ocurran prácticas corruptas, pero al mismo tiempo, es un aspecto importante a la hora de garantizar la democracia, ya que si los candidatos actúan de manera transparente se acrecientan los niveles de confianza en ellos por parte de la ciudadanía.

- **Aumentar la capacidad de control del Estado y la ciudadanía de los procesos electorales.** Una mayor regulación contribuye a prevenir la existencia de favores políticos entre los candidatos y los electores, la extorsión de los candidatos por parte de los donantes o las amenazas de represalia a aquellos electores que no donan de la forma esperada. En otras palabras, al aumentar el control también se previene la corrupción.

Aún reconociendo avances legislativos respecto de lo que había antes del 2003, cabe hacerse dos preguntas<sup>3</sup>:

- a) los propósitos señalados, ¿son adecuados?, ¿son suficientes?, y,
- b) la implementación de estas leyes, ¿permite alcanzar los propósitos señalados?

\* \* \*

En tanto las leyes buscan que el factor recursos no sea determinante en el voto popular y disminuir los riesgos de corrupción, parecen adecuados. Sin embargo, ¿son suficientes?

Se echa de menos en los propósitos de la ley, algo que se refiera a facilitar un voto mejor informado.

---

<sup>2</sup> Chile Transparente, Proyectamérica, Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación Jaime Guzmán. “Manual de Gasto Electoral Municipal”. Junio de 2008

<sup>3</sup> En este análisis no se incluirán ciertos vacíos de la ley, como por ejemplo: aunque se establece un gasto máximo y la prohibición de financiamiento desde el extranjero, no hay sanción en caso de no cumplir eso. Tampoco, un análisis más complejo de las formas que tiene de lograr que el financiamiento sea transparente y disminuir los riesgos de corrupción a través de tres tipos de donaciones, con máximos para cada una.

Votemos por la Democracia  
Sebastián Claro T.

Esto se le podría exigir, más bien, a la cultura del país. Es decir, que en virtud de la cultura de los votantes sólo se dé el voto a quien se conoce, quien fue capaz de exponer sus ideas, sus proyectos y, quien entregue confianza de que cumplirá con lo prometido. Sin embargo, eso casi no ocurre. La mayoría de los votantes desconoce lo esencial del candidato como potencial funcionario público detentando el poder que le otorgará el voto popular. Esta moneda tiene dos caras: el interés y capacidad de los votantes por informarse y la capacidad e interés de los candidatos por informar. Como dato sintomático, en las últimas elecciones municipales, los carteles de los candidatos muchas veces, ni siquiera entregaban información acerca del partido político del que formaban parte.

Se podrá argumentar que esto no se debe legislar y que es responsabilidad de cada persona y de la sociedad civil, exigir dicha información. En un país ideal, estaríamos de acuerdo con eso. Sin embargo, como muchas leyes, legislar sobre esto podría corregir una distorsión que se ha instaurado, cual es: los candidatos realizan promesas que luego no cumplen y por el olvido no se les castiga; los electores desencantados con los discursos de los candidatos no se interesan en siquiera escucharlos; se ha instaurado una desidia generalizadas en la población la que lleva a una baja participación (los datos son categóricos en la población joven) y a votar por “instinto”, “tincada”, “lo que me dijeron” o “para que no salga el otro candidato”. Esta situación se hace imperioso revertirla, ya sea a través de la legislación o por otro mecanismo. Más adelante se propone un camino posible.

\* \* \*

Sobre la segunda pregunta formulada más arriba, basta un recorrido por la ciudad en tiempos de campaña para sospechar que la legislación no cumple su propósito. Las campañas de unos y otros no tienen comparación; algunos ponen grandes carteles, otros apenas algunas “palomas” y carteles pequeños; también, hay quienes sólo pegan afiches fotocopiados en las paredes. Las razones de ello, se encontrarán en la misma ley (el financiamiento del estado depende de los votos del partido en la elección; esto, aunque resulta bastante racional, genera un evidente círculo vicioso ya que un candidato de un partido pequeño o independiente, difícilmente podrá correr el mismo riesgo de endeudarse como lo puede hacer un candidato de un partido político grande<sup>4</sup>), del financiamiento de entes o personas privadas el que depende de tener acceso a ellos o no; además, hay variados gastos que en la práctica no aparecen como gastos de campaña; el acceso a ello dependerá de los recursos y poder con que se cuente (uso del aparato del estado, de los municipios, empresas privadas).

Relacionado con los recursos, considerando los riesgos de corrupción mencionados más arriba como tema de interés en las nuevas leyes, quien aporte con recursos privados, salvo contadas excepciones, ¿no solicitará algo a cambio del candidato en caso de ser elegido?. En nuestra sociedad, es pecar de extrema ingenuidad creer que no se hará.

---

<sup>4</sup> Está establecido por la Ley que el estado adelante un total de 0,01 UF (\$199,83 (elecciones 2008)) por cada voto en la elección anterior que haya recibido el candidato del partido (o pacto) (incluyendo a los independientes del pacto); para los partidos que no hayan participado en la elección anterior, se consideran los votos del partido menos votado; lo mismo sucede con los independientes (se prorratea entre todos los candidatos independientes). Al finalizar la elección, se cancelan hasta 0,015 UF (\$299,74 (elecciones 2008)) por cada voto obtenido (o, en caso de haber incurrido en gastos menores y/o haber obtenido financiamiento privado, se devolverá un monto, hasta cubrir los gastos de campaña).

De acuerdo a lo señalado, aunque se haya podido avanzar respecto de los propósitos asumidos para las leyes 19.884 y 19.855, se constata en cada elección que ello no es suficiente.

\* \* \*

Si consideramos que las campañas políticas cumplen deficientemente con el propósito de que el voto popular sea informado y que los recursos no determinen una parte importante de la elección, urge un cambio.

Antes de proponer ideas sobre ese cambio posible, partamos viendo lo que está estipulado por ley que se puede gastar, ya que esto es otro argumento o respaldo de los anteriores, para reconocer la necesidad del cambio.

El gasto de campaña estipulado por la ley es variable según el cargo al cual se postula. Considerando la reciente elección, señalemos que la Ley permite los siguientes gastos para campañas de alcalde y concejal<sup>5</sup>:

- a) Alcaldes: 120 UF<sup>6</sup> + 0,03 UF por elector inscrito en la comuna
- b) Concejales: la mitad del monto permitido para alcaldes

Para tener una idea más concreta de lo que eso significa, veamos lo que se permitía gastar en las siguientes comunas a cada uno de los alcaldes (2008):

- a) Valparaíso: \$104.316.864
- b) Santiago Centro : \$85.307.598
- c) Puente Alto : \$86.162.472
- d) Parral : \$16.873.279
- e) Copiapó: \$38.238.546

Como se puede ver, los gastos durante la campaña pueden ser millonarios.

Otro cálculo importante, es cuánto entrega el estado (ver pie de página 4). Si consideramos los votos de la elección municipal del 2004, por comuna y pacto, el estado entrega un máximo de:

| Comuna                 | Pacto "Concertación" | Pacto "Alianza" | Pacto "Juntos Podemos" |
|------------------------|----------------------|-----------------|------------------------|
| <b>Valparaíso</b>      | 18.952.560           | 13.867.770      | 3.869.343              |
| <b>Santiago Centro</b> | 14.846.421           | 15.905.103      | 1.680.342              |
| <b>Puente Alto</b>     | 11.147.930           | 19.588.009      | 1.857.189              |
| <b>Parral</b>          | 2.911.374            | 2.107.771       | 0                      |
| <b>Copiapó</b>         | 6.672.512            | 5.446.275       | 1.222.639              |

<sup>5</sup> Para diputados, el monto máximo es: 1500 UF + 0,03 UF por inscrito; senadores: 3000 UF + 0,04 UF (primeros 200 mil) – 0,03 UF (siguientes 200 mil) – 0,02 UF (siguientes); presidente: 0,03 UF \* inscritos totales.

<sup>6</sup> Valor UF (13/11/08): \$21.295,39.

Votemos por la Democracia  
Sebastián Claro T.

Si el monto es mucho o poco, dependerá con qué se compare y cómo se evalúen los beneficios del uso de los recursos. Sobre esto segundo, si la campaña no tiene como consecuencia que los votantes estén más informados al momento de votar, el monto sería extremadamente abultado. Lo otro que destaca es la inmensa diferencia en los aportes entregados a un pacto y a otro. Eso se justifica por la votación, pero eso conlleva irremediablemente un círculo vicioso, favoreciendo que se mantengan los beneficios para “*los mismos de siempre*”. Finalmente, si lo comparamos con lo que efectivamente se puede gastar en la campaña, se ve que hay un margen muy importante para el aporte de privados.

\* \* \*

Resumiendo:

- a) El año 2003 se avanzó legislativamente en relación al financiamiento de las campañas, en vistas de disminuir la influencia de los recursos, aumentar la transparencia de su uso, disminuir los riesgos de corrupción durante la campaña,
- b) En cada elección, se constata que dicha legislación tiene un impacto parcial, muy insuficiente si se busca profundizar un sistema democrático,
- c) Durante las campañas electorales los votantes se informan escasamente acerca de los candidatos (las causas de esto, son variadas),
- d) Ala luz de lo anterior, los recursos invertidos resultan injustificados, en especial los aportados por el estado; además, estos recursos se distribuyen de tal forma que provoca un círculo vicioso; los recursos aportados por privados *probablemente* provoca un compromiso del candidato elegido con sus financistas, lo que pone en riesgo que ello influya en el ejercicio del poder,
- e) Los candidatos hacen promesas, las que son parcialmente escuchadas y poco importa si luego las cumplen.

\* \* \*

A partir de lo señalado, concluimos que en caso de buscar profundizar la democracia, tan desprestigiada en la actualidad (lo que se evidencia por la baja participación en las elecciones, en especial, de los jóvenes; el profundo desprestigio de quienes ejercen cargos políticos permitiendo que personas con discursos populistas, anti-políticos y sumamente mediáticos puedan sumar un número importante de adeptos), urge hacer cambios profundos; el proceso que lleva a la elección de quienes ejercerán cargos de poder, no puede quedar marginado de dicho cambio.

El diseño del cambio deberá surgir de un análisis de lo que hoy día sucede, más profundo y con más datos empíricos que el compartido en este artículo, además de reflexiones y diálogos entre personas que conozcan cabalmente el sistema y las posibilidades que ofrece.

Quisiéramos, eso sí, compartir algunas ideas que consideramos, conviene incluir en dicho diseño. Esto es, lo siguiente:

- a) Reducción de las campañas a tiempos y espacios iguales para todos los candidatos; utilizar medios de comunicación como diarios, radio y televisión (evaluar si esto puede ser exigido por ley y el modo de financiamiento);
- b) No permitir los carteles que nada informan sobre aspectos importantes del candidato: sus ideas, capacidades, compromisos; poner carteles sencillos, donde aparezca el nombre de todos los candidatos y pudiera dejarse algún espacio para un lema u otro aporte distintivo de cada candidato (puede ser uno para todos o un mismo formato, pero separados, para cada candidato);
- c) Que el resto de la campaña sea sólo con panfletos (de muy bajo costo) y la campaña “puerta a puerta” (la que, además, tiene bastante influencia en el voto; se debiera regular lo permitido en esta campaña para que no se soborne con regalos u otros);
- d) Que los candidatos definan su programa, a través de, al menos, algunas propuestas concretas (definir un formato, adaptado a lo importante para el proyecto relativo al cargo que se asumirá); este programa debe ser oficial, estar en página web durante todo el período de ejercicio del cargo, incluyendo ahí posibles rectificaciones o agregados que realice la autoridad, fruto de lo que vaya proponiendo durante su gestión;
- e) Constituir grupos “independientes”, pagados, que al finalizar la gestión de concejales, alcaldes, diputados, senadores y presidentes, informen a la comunidad acerca del cumplimiento o no del programa oficial, difundido durante la campaña, junto con otros factores emergentes durante el ejercicio del cargo (se debe diseñar esto de tal forma que no se convierta en una pesada burocracia, que la fiscalización sea efectiva, con recursos suficientes para el buen cumplimiento de la labor, con indicadores de calidad fácilmente comparables pero sin llegar a un reduccionismo que pervierta el ejercicio del cargo en pos de alcanzar buenos resultados (esto es muy crítico)).

\* \* \*

Desde nuestra perspectiva, respaldada por la información y argumentos compartidos, consideramos que mientras no se desarrollen campañas austeras, con baja ingerencia de los recursos económicos, con autoridades elegidas sin compromiso con sus financistas, campañas que informen a los electores de los candidatos y candidatos comprometidos con sus promesas electorales, la democracia seguirá siendo más una figura retórica que una realidad a palpar cotidianamente.