

## LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE GASTO ELECTORAL. UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA

Pablo Monje Reyes\*

Hace menos de dos años el país miraba con sorpresa una serie de denuncias de corrupción contra el Ministerio de Obras Públicas, por su formas de gestionar la concesiones a privados para la construcción de carreteras y otras obras. El escándalo cubrió de un manto de dudas la capacidad de modernización del Estado. El gobierno justificó las acciones que hoy son investigadas por la justicia, y abrió paso a la discusión nacional de los problemas insolutos de la modernización del Estado. Para ello convocó a la oposición a pactar una salida a estos problemas. La respuesta de la oposición fue diligente: cerraron filas con el gobierno tras un acuerdo nacional, llamado “Acuerdos Políticos–Legislativos para la modernización del Estado, la transparencia, y la promoción del crecimiento” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2003). Estos acuerdos se llevarían a cabo en dos fases, una “agenda corta” y una “larga”(Monje; 2003). La agenda corta define con claridad la necesidad de legislar sobre el financiamiento de las campañas electorales. Esto termina con un proceso acelerado de legislación sobre el tema, cuyos resultados son la Ley 19.884 y sus modificaciones, titulada “Sobre transparencia, limite y control del gasto electoral”(véase [www.servel.cl](http://www.servel.cl)).

El objetivo de esta Ley se orienta a fiscalizar *“El financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos, como consecuencia de los actos eleccionarios contemplados en la ley No 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y en la ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se regirán por las disposiciones de la presente ley.”* (Artículo 1). Para esto, la misma ley define que el órgano responsable de su cumplimiento es el Servicio Electoral, otorgándole facultades para fiscalizar los *actos fiscalizables* vistos en el artículo 51 y siguientes.

Este marco jurídico establece procedimientos de carácter técnico administrativo, que en este trabajo son analizados desde la perspectiva de la gestión pública. En particular, presentamos algunos elementos críticos necesarios para el logro de los objetivos de información y transparencia pública sobre el financiamiento de las campañas. El análisis que desarrollamos a continuación relaciona algunas definiciones conceptuales de la misma Ley, con formas de proceder del servicio público a cargo. Desde el punto vista metodológico iremos desde la definición conceptual hasta la articulación del procedimiento técnico-administrativo, tomando sólo algunos artículos relevantes para el tema en cuestión: quiénes pueden denunciar; cómo fiscalizar a los donantes; rendición de cuentas por parte del Servicio Electoral, y los procedimientos administrativos establecidos para aplicar la Ley.

---

\* Administrador Público, Universidad de Los Lagos. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. [pmonje@uchile.cl](mailto:pmonje@uchile.cl)

Primero veamos la definición conceptual de quienes están facultados para realizar denuncias o denunciantes:

*“Los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, que estén en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecidos en esta ley, podrán, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la cuenta a que se refiere el artículo 41, poner los antecedentes en conocimiento del Servicio Electoral para que éste, en ejercicio de sus facultades legales, realice las investigaciones que resulten pertinentes. Art.6°.”*

Esta definición es restrictiva para la denuncia sobre el gasto electoral (Corporación Tiempo 2000, 2004 y Fuentes, 2003), porque circunscribe a un determinado grupo de personas, partidos políticos y candidatos, quienes a su vez pueden ser los infractores de la misma ley. En otras palabras, la capacidad de presentar denuncias es limitada, ya que los regulados son autofiscalizadores de sus actos. Esto implica que existen débiles incentivos a la denuncia porque, como es lógico, el denunciado tiene la facultad de iniciar una denuncia contra quien lo denunció. Desde el punto de vista de los resultados, el acto de denuncia se anula porque el denunciante se expone a ser denunciado, con todos los inconvenientes que esto supone. En la práctica, se establece un equilibrio cooperativo a la no denuncia: todos ganan no denunciando.

Es sorprendente que esta Ley, que busca transparencia, no contemple la denuncia de los ciudadanos (as), quienes podrían no verse afectados por los equilibrios de carácter sistémico que establece la Ley. La denuncia por parte de ciudadanos (as) se encuentra establecida en nuestro régimen jurídico. De hecho, la Contraloría General de la República recibe las denuncias de quienes se ven afectados por los actos administrativos de la Administración Pública. La pregunta que surge entonces es ¿por qué no se le entregó esta facultad a un ciudadano (a) en una ley que no sólo busca la transparencia, sino también fortalecer el sistema democrático de nuestra sociedad?

Al excluir a los ciudadanos (as) de la fiscalización, la Ley limita al Servicio Electoral para cumplir con las funciones que la misma Ley define, ya que no logra tener una mayor observancia sobre estos hechos. Es sabido que quienes pueden ayudar a las funciones de fiscalización son, precisamente, los ciudadanos (as). Por tanto, cuando se aprobó la Ley, se dejó de lado uno de los principales instrumentos de fiscalización pública, como es el control ciudadano.

Segundo, analicemos el artículo que establece cómo fiscalizar a quienes donan recursos para el financiamiento de las campañas. La Ley establece que:

*Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución.*

*En todo caso, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir, por concepto de aportes anónimos, más del veinte por ciento del límite de gastos electorales definido en esta ley. Art. 17*

*Los aportes a que se refiere el artículo anterior se realizarán directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la referida cuenta corriente, un certificado, que a solicitud del donante deberá ser electrónico, de la donación que sólo acreditará el monto total donado. El Servicio establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la presente ley y hasta el monto de su donación.*

*Para destinar su aporte, el donante que sea persona natural y que esté imposibilitado de concurrir al Servicio, podrá efectuarlo mediante mandato especial autorizado ante notario. La destinación de los aportes hechos por personas jurídicas sólo podrá hacerse por mandato especial. El sistema electrónico que establezca el Servicio deberá, además, asegurar tanto la reserva de la identidad del donante, como garantizar que éste no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros. Art. 19*

Si existe un elemento que es decidor sobre la transparencia del gasto electoral, es saber quien y cuanto dona. La Ley justamente dice lo contrario, guarda reserva de la persona que dona a partir de cierto monto (20 UF). Más aún, mantener la identidad en secreto permite que el donante pueda realizar donaciones a todos los partidos políticos que participan en el proceso eleccionario, "si lo estimase conveniente". Esto es lo que justamente debe evitar una Ley que busca la transparencia del gasto electoral. De lo contrario, los grupos de poder económico, representados por sus dueños, pueden realizar donaciones transversales, para posteriormente tener ventajas en las articulaciones de redes de influencia en los procesos legislativos entre los Parlamentarios. Como también obtener ventajas político - administrativas en contratos o licitaciones entre las autoridades unipersonales, como son los Alcaldes y Concejales a nivel local, y a nivel nacional, el Presidente de la República y sus funcionarios de confianza.

La capacidad de fiscalización del Servicio Electoral pasa por saber de donde provienen los recursos donados. No obstante, la misma Ley limita esta información. Esto es grave porque no permite saber quién dona una proporción importante de recursos a las campañas. Esto se agrava porque en Chile la regulación sobre capitales es muy débil. De hecho, en el paquete de reformas que se encuentran en la agenda larga, se propone regular el secreto bancario. Por tanto, la facilidad que el financiamiento pueda venir de capitales de dudosa proveniencia es altísima y sería un poco ingenuo pensar que en Chile no sucediera esto. Esto es un fenómeno en el cual han estado inmersos una parte importante de los sistemas políticos de países latinoamericanos. Nuevamente la transparencia de las formas de financiamiento electoral queda en dudas

Desde la perspectiva de la gestión pública y la transparencia, la donación debe ser un acto de carácter público. Quien dona lo hace voluntariamente para fortalecer una representación política. De esta forma, el Servicio Electoral puede triangular la información con otros servicios públicos, para saber el origen, transparencia y efectivo pago de impuestos de quienes donan. La idea es que la fiscalización se realice sobre una base de información pública transparente y corroborable, como se hace, por ejemplo, en el caso de la asignación de recursos del Fondo de Crédito Universitario. En éste, los alumnos de nuestra universidad ponen a disposición del sistema de crédito toda su información, la cual es validada por una parte importante de servicios públicos. La pregunta que surge entonces es ¿por qué el secreto de quien es el donante?

La donación de quienes realizan labores para el Estado<sup>2</sup>, en términos de contratos de obras y/o subvenciones:

*Se prohíben, también, los aportes de campaña electoral provenientes de toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, siempre que dichas subvenciones o aportes representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios, como también de aquellas que contraten con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras, si los montos a que ascendieren los contratos respectivos representan un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes.*

*Dicha prohibición afectará también a las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos a que se refieren los incisos precedentes, siempre y cuando el monto de la licitación represente un porcentaje superior al cuarenta por ciento del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendario inmediatamente anteriores. Su incumplimiento significará su eliminación del proceso licitatorio que esté en curso o la terminación anticipada del contrato que se encuentre vigente, según corresponda. Art. 25.*

Aquí nuevamente se presenta un fenómeno de equilibrio sistémico en la Ley. Por un lado, la prohibición de informar la fuente de financiamiento, analizada anteriormente, y por otro, la prohibición de donar a quienes tienen contrato con el

---

<sup>1</sup> Se debe constatar en este punto que el Centro de Estudios Públicos, CEP, plantea una posición legitimadora de la idea sobre la confiabilidad de las donaciones que al parecer fue integralmente recogida en la ley. Véase Contardo Díaz – Muñoz, Fernando; (2000); “Donaciones Políticas Confidenciales” en Valdés Prieto, Salvador (editor); (2000); “Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político”, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, Págs. 361 – 383.

<sup>2</sup> Estado lo entenderemos en concepción amplia, es decir, todos los órganos del Estado y la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Estado. La contradicción es obvia, puesto que no podemos saber la identidad de quien dona más de 20 UF. La pregunta surge de inmediato ¿Cómo es posible saber si ese donante tiene intereses de contratos y licitaciones del Estado, o es directamente un contratista?. Insistimos, si no se conoce la identidad de los donantes, este artículo es inaplicable. De hecho, es inaplicable para todos los donantes de 20 o más UF. Este es otro equilibrio legal, que afecta la transparencia del proceso de fiscalización.

Tercero, en cuanto a la revisión de cuentas por parte del Director del Servicio Electoral. La ley establece:

*Dentro de los treinta días siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal, los Administradores Generales Electorales deberán presentar al Director del Servicio Electoral una cuenta general de los ingresos y gastos electorales directamente recibidos y efectuados por el respectivo partido político. [...] Art. 41.*

*El Director del Servicio Electoral deberá pronunciarse respecto de la cuenta de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes de expirado el plazo a que se refiere el inciso primero del artículo anterior. Si el Director del Servicio estimare necesario un examen más acabado de los antecedentes presentados, podrá prorrogar dicho plazo, una vez, y hasta por un máximo de quince días. Vencidos estos plazos, sin que el Director del Servicio se hubiere pronunciado sobre la cuenta, ésta se entenderá aprobada.*

*En los casos en que se establezca la existencia de gastos electorales no declarados, corresponderá al Director del Servicio Electoral determinar la cuantía de los mismos. Lo anterior no obstará a la aplicación, si procediere, de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Párrafo. Art. 42.*

*Si el Director del Servicio Electoral estimare del caso observar la cuenta presentada, requerirá del Administrador Electoral o Administrador General Electoral, según corresponda, las aclaraciones, antecedentes o correcciones pertinentes, quien deberá evacuar su respuesta dentro del plazo de decimoquinto día de ser requerido. Art. 43.*

Sobre el procedimiento de presentación y control de los antecedentes a revisar por el Servicio Electoral, parecen adecuados los tiempos y los plazos. Sin embargo, éstos parecen insuficientes a la luz del volumen de trabajo que el procedimiento implica. No podemos dejar de recordar que esto corresponde a la presentación de los antecedentes de todos los partidos y candidatos, cifra considerable tanto en la elección municipal, como en la parlamentaria. El número es significativo, tanto desde la perspectiva de los expedientes, antecedentes por cada candidato y partido, como desde la perspectiva técnico contable, que se expresa en revisión de los registros presentados por los fiscalizados. El Servicio Electoral tiene una función clave desde la perspectiva fiscalizadora y de los

productos de esta función, que son ratificar la información presentada y su transparencia.

La fiscalización es de gran envergadura<sup>3</sup>. Se debería pensar que este tipo de acciones involucran una cantidad de tiempo y de recursos humanos y tecnológicos que permitan ser eficientes en esta función. La información sobre la planta profesional y técnico – administrativa del Servicio Electoral muestra que ha aumentado después de aprobada e implementada la Ley. Sin embargo, la Ley no establece la creación de cargos, ampliaciones de la planta ni menos otro tipo de contrataciones o más recursos financieros. Esto claramente entrega un déficit para el cumplimiento de esta función, ya que implica reasignar personal destinado a una labor específica y encomendarle nuevas labores o simplemente recargarlos de trabajo, corriendo el riesgo de un mal funcionamiento de las funciones históricas del servicio y un mal cumplimiento de las nuevas. Adicionalmente, no se han desarrollado los medios electrónicos, e-control de cuentas, que podrían ayudar en estas funciones, tal como lo hacen otros servicios públicos en relación con sus acciones de fiscalización o evaluación.

Para cumplir con la misión que le encomienda la Ley, el Servicio Electoral, creo una nueva unidad de fiscalización y control del gasto electoral, que se desconcentra territorialmente<sup>4</sup>. No obstante, se percibe que no cuenta con los medios y servicios tecnológicos que permitan hacer más eficiente su función. En este tema hay experiencia comprobada en administración pública chilena, lo que significa que no hay que buscar fuera del país las soluciones para una mejor gestión. Basta mirar, por ejemplo, las modernizaciones realizadas por el Servicio de Impuestos Internos, el Registro Civil, CONICYT, Banco Estado, entre otros.

La transparencia y el control del gasto electoral también pasan por una modernización y reforma del Servicio Electoral. Habiendo más funciones de importancia para nuestra democracia, no podemos pensar en que no se le otorguen más recursos humanos, tecnológicos y financieros para desarrollar esta función. Esto es muy importante para una buena fiscalización que debe tener como características ser oportuna, ágil, transparente, con la información suficiente y veraz, y que sirva para corregir las acciones que han pasado por sobre la norma.

Cuarto y último. En cuanto a los procedimientos administrativos establecidos para aplicar la Ley, estos son de carácter de sumario, y se pueden iniciar a petición de un denunciante o por oficio del Servicio Electoral, a saber:

*Los procedimientos administrativos a que dé lugar la aplicación de la presente ley se sujetarán a las siguientes reglas:*

*1. Podrán iniciarse de oficio, por el Servicio Electoral, o por denuncia presentada ante él. El Servicio Electoral, en ambos casos, impulsará de oficio el procedimiento, haciendo expeditos los trámites que deba cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pueda afectar a su pronta y debida precisión.*

---

<sup>3</sup> Véase en particular la lista de reembolso autorizada el 07/04/2005 por el Servicio Electoral. [www.servel.cl](http://www.servel.cl) muestra la gran cantidad de candidatos a Alcalde que solicitaron reembolso de gasto electoral.

<sup>4</sup> Esta unidad no aparece en la información oficial del servicio como un nuevo órgano fiscalizador del mismo, se debe publicar esta información, porque es relevante para el cumplimiento de la ley.

2. *La instrucción de oficio del procedimiento se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificará al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante el respectivo Servicio Electoral.*

*La formulación de cargos señalará una descripción de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma eventualmente infringida y la disposición que establece la infracción, la sanción asignada y el plazo para formular descargos.[....]*  
Art. 51.

En el caso del denunciante no hay problemas en el procedimiento, ya que se le exigen los medios de prueba que respaldan su denuncia. Sin embargo, en el caso del oficio por parte del Servicio Electoral, esto es posible siempre y cuando se cuente con un equipo de fiscalizadores en terreno, quienes puedan recolectar los medios de prueba objetivos, que demuestren la falta a la Ley. Por tanto, el Servicio Electoral se transformaría en acusador y posteriormente en juez. Insistimos, esto ocurre sólo en el caso que tuviera fiscalizadores en terreno, que entregarían los medios de prueba para demostrar la falta, para posteriormente sancionar al denunciado. Este fenómeno inhibiría al Servicio Electoral para actuar en fiscalización, ya que se convierte en Juez y Parte. Esto va en contra de la forma de hacer justicia hoy en Chile, en donde hay quien investiga y acusa, mientras otro actor totalmente distinto es quien determina la sanción final. En otras condiciones, es muy fácil para los denunciados desacreditar las acciones de fiscalización y sanción del Servicio.

El análisis de estos cuatro aspectos de la Ley nos permite concluir que, desde la perspectiva de la gestión pública, la ley de financiamiento de la política, en su propuesta de funcionamiento tiene una cierta cantidad de elementos críticos que afectarían su implementación y el logro de sus objetivos. Recapitulemos:

- La definición de los denunciantes es de carácter restrictivo, puesto que no se contempla el control ciudadano, herramienta que en la actualidad se considera básica para la transparencia de la gestión pública en todos los ámbitos. En la práctica, se establece un equilibrio cooperativo a la no denuncia: todos ganan no denunciando.
- Se consagra la asimetría de información en cuanto a la identidad del donante, lo que le permitiría donar transversalmente entre todos los actores políticos de un proceso electoral. Esto también afecta al Estado en términos de ser demandante de bienes y servicios que proveen privados, los cuales pueden hacer donaciones sin dar a conocer su identidad, lo que afecta la transparencia de los actos administrativos públicos en la asignación de recursos del Estado. Además, al desconocer la identidad se abre la legal la posibilidad de que se acepten flujos de dinero de dudosa proveniencia.
- La rendición de cuentas al Servicio Electoral implica una alta carga de trabajo para éste. La definición de más funciones de importancia para nuestra democracia no puede realizarse sin otorgar más recursos humanos, tecnológicos y financieros para desarrollar estas funciones. Una

buena fiscalización debe ser oportuna, ágil, transparente, con la información suficiente y veraz, y que sirva para corregir las acciones que han pasado por sobre la norma. Esto sólo puede hacerse con una adecuada dotación de recursos humanos y financieros.

- Desde la perspectiva estructural-funcional, los procedimientos de fiscalización que establece la Ley tienen un alto impacto en la capacidad de gestión del Servicio Electoral. La Ley no le entrega recursos para contar con una estructura adecuada para la fiscalización. Tampoco se precisan las necesidades de recursos para enfrentar esta nueva función. De hecho, se consigna gran parte de las funciones en el Director del Servicio, y no se presentan las formas mediante las cuales este desconcentrará las funciones otorgadas por la Ley. Además, el procedimiento tiene limitaciones de carácter funcional, sustentadas en el sumario por oficio y el carecer de fiscalizadores en terreno. El Servicio Electoral se convierte en Juez y Parte, lo que está en contradicción con las actuales reformas de la justicia en Chile.

En síntesis, esta Ley tiene importantes dificultades administrativas y de gestión para cumplir sus objetivos de garantizar a la ciudadanía la transparencia, límite y control del gasto electoral. A modo de duda nos planteamos la pregunta de si en lugar de estar frente a una nueva ley, estamos frente a una ley que ratifica el cómo se hacían las cosas antes de disponer de ella. La pregunta está abierta.

## BIBLIOGRAFIA

- Corporación Tiempo 2000, Programa de Asesoría Legislativa; (2004); *“Elección Municipal y Gasto Electoral: Análisis Crítico de la Ley N° 19.884”*; Bitácora N° 379, Octubre 2004, Santiago de Chile.
- Contardo Díaz – Muñoz, Fernando; (2000); *“Donaciones Políticas Confidenciales”* en Valdés Prieto, Salvador (editor); (2000); *“Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político”*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, Págs. 361 – 383.
- Fuentes, Claudio; (2003); *“Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral”*; FLACSO – Chile.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2003); *“Acuerdos Políticos – Legislativos para la modernización del Estado, la transparencia, y la promoción del crecimiento”*, (mimeo), Santiago de Chile
- Monje, Pablo (2003); *“Modernización del Estado”*, en Santibáñez, Alejandro (Coordinador); Hidalgo, Paulo; Kraushaar, Lilith; Monje, Pablo y Rivera, Claudio (2003); *“Observatorio Políticas Públicas. Seguimiento Semestral”*; Editado por Departamento de Gobierno y Empresa, Universidad de Los Lagos, Puerto Montt – Chile. Págs. 34 – 54. [www.observatoriopoliticaspublicas.cl](http://www.observatoriopoliticaspublicas.cl)
- Ley N° 19.884, *“Sobre Transparencia, Limite y Control del Gasto Electoral”*, en [www.servel.cl](http://www.servel.cl)