

D

inero y Política:

Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral

Por Claudio Fuentes, Andrés Villar y Marcela Ríos

Serie Documentos Electrónicos N°1, mayo 2007
Programa de Gobernabilidad



FLACSO
CHILE

Dinero y Política:

Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral

■ Por Claudio Fuentes, Andrés Villar y Marcela Ríos, mayo 2007

e

En este trabajo se evalúan los avances en materia de normativas para regular el financiamiento electoral en Chile. Se sostiene que las reformas promovidas desde el 2003 en adelante constituyen un avance significativo para mejorar la transparencia y niveles de *accountability* del sistema democrático. Se indica que las propuestas en debate en la actualidad contribuyen a enfrentar importantes vacíos en materia de fiscalización y sanciones. Asimismo, se sugiere que es necesario profundizar las anteriores reformas y utilizar el sistema de regulación del financiamiento electoral para proporcionar incentivos positivos para promover “campañas limpias” y mayor inclusión de género en la competencia política a nivel nacional y municipal.

En este trabajo se evalúan los avances en materia de normativas para regular el financiamiento electoral en Chile. Se sostiene que las reformas promovidas desde el 2003 en adelante constituyen un avance significativo para mejorar la transparencia y niveles de *accountability* del sistema democrático. Se indica que las propuestas en debate en la actualidad contribuyen a enfrentar importantes vacíos en materia de fiscalización y sanciones. Asimismo, se sugiere que es necesario profundizar las anteriores reformas y utilizar el sistema de regulación del financiamiento electoral para proporcionar incentivos positivos para promover “campañas limpias” y mayor inclusión de género en la competencia política a nivel nacional y municipal.

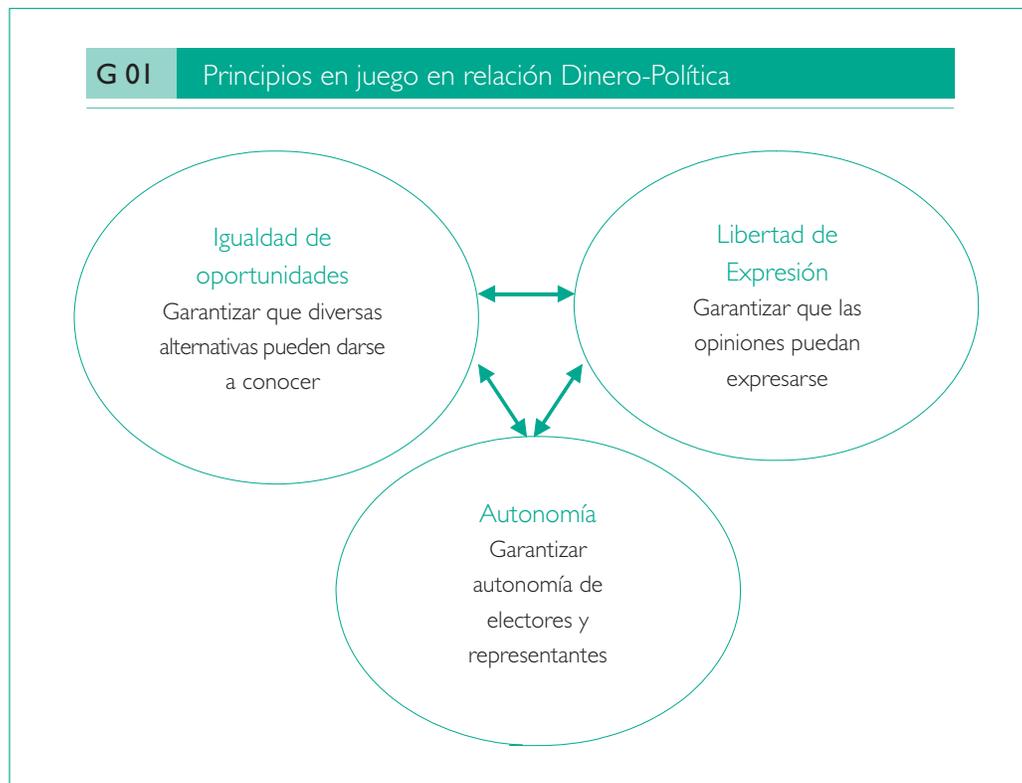
¿Por qué es importante regular la relación entre dinero y política?

Un ámbito crucial de la vida democrática moderna es la relación entre dinero y política. Tres principios básicos se ponen en juego en esa vinculación: en primer lugar, la *igualdad* de la ciudadanía para competir y acceder a información sobre las diferentes alternativas de gobierno. En un sistema democrático idealmente todas las visiones debieran tener la misma oportunidad de expresarse frente a la ciuda-

danía. En segundo lugar, en un sistema democrático la *libertad* de manifestarse y postularse a cargos electivos también es un valor relevante a proteger. Finalmente, la *autonomía* de los electores para poder elegir a sus representantes y, al mismo tiempo, de las autoridades electas para decidir en forma independiente de grupos de presión es esencial para el funcionamiento de regímenes democráticos.

Por lo tanto, es importante en una democracia la igualdad de oportunidades de expresión, la libertad de expresarse, y la autonomía en la opción de preferencias y en el ejercicio del poder. En otros términos, se requiere garantizar que no se “compre” votos, que la ciudadanía pueda conocer las diferentes opciones y alternativas políticas, y que el representante (sea del Ejecutivo o Legislativo) no se deje influir por grupos de presión al tomar sus decisiones y que lo haga pensando en el bien común. Más aún, aquellos ciudadanos interesados en ser candidatos deben tener oportunidades similares para competir electoralmente y postularse frente a la ciudadanía como representante.

Lo anterior ha llevado a que en las sociedades democráticas modernas se regulen los diversos



ámbitos de la relación entre política y dinero, y que incluyen el financiamiento de las campañas electorales, regulación de los “grupos de apoyo” a candidaturas, control de la influencia del gobierno de turno en las campañas, *lobby*, financiamiento permanente de los partidos, la relación entre proveedores del Estado y campañas políticas y los conflictos de interés de personas que ejercen cargos de autoridad. La regulación del dinero y política debe abarcar

un conjunto de normas que tienen que ver con el ámbito de lo público y lo privado, del momento de las campañas y del período cuando no hay campañas. Por ejemplo, la actual legislación chilena sólo establece normas relativas al financiamiento electoral de campañas presidenciales, de congresistas, alcaldes y concejales. Sin embargo, existe un vacío importante en lo relativo al financiamiento permanente de los partidos políticos y de las elecciones primarias electorales.

T 01

Ámbitos en la relación Dinero y Política

Financiamiento de campañas electorales
Regulación de "grupos de apoyo" a candidaturas
Regulación de la influencia estatal de campañas
<i>Lobby</i> o grupos de interés
Financiamiento permanente de partidos políticos
Proveedores de servicios al Estado
Conflictos de intereses

¿Es posible controlar la relación entre dinero y política?

Existen diversos mecanismos para controlar la relación entre dinero y política. Podríamos identificar a rasgos generales cuatro mecanismos: sanciones, fiscalización, incentivos y transparencia.

Sanciones

Los mecanismos de sanciones posibles de implementar son de carácter pecuniario, administrativo o penales.

- **Las sanciones pecuniarias** pueden incluir a los partidos que violan los límites, los candidatos, los responsables contables de las campañas, o a los donantes que rebasen los montos permitidos de donación. Asimismo, tales sanciones pueden expresarse en dinero con bene-ficio fiscal o pérdida de subsidio estatal.
- **Las sanciones administrativas** incluyen la pérdida del asiento parlamentario, inhabilitación por un período de tiempo determinado para competir en elecciones, supresión del aporte fiscal, suspensión y/o cancelación del registro de los partidos, entre otras.

- **Las sanciones penales** incluyen desde inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos y de cargos públicos y partidarios hasta penas de presidio de comprobarse delitos vinculados al Código de Procedimiento Penal del país respectivo.

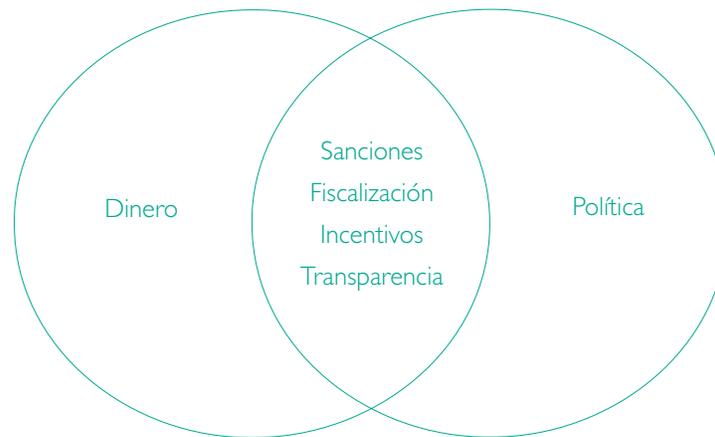
Las sanciones requieren cumplir con tres condiciones: (1) ajustarse a un costo creíble para los potenciales infractores; (2) estar graduadas de acuerdo al tipo de falta cometida; y (3), estar asociadas a uno o más entes fiscalizadores capaces de investigar potenciales ilícitos y sancionar a los responsables.

En la legislación chilena actual se aplican sólo sanciones pecuniarias para quienes no cumplan con los límites autorizados.

Fiscalización

La aplicación de sanciones debe tener un necesario correlato en la existencia de una instancia de control de las actividades vinculadas a la actividad política en relación al dinero. Idealmente, debiera tratarse de un organismo independiente que genere confianza en el conjunto de partidos y actores políticos y de la sociedad, con capacidades técnicas y

G 02 Mecanismos de control



Fuente: Elaboración propia a partir de Griner & Zovatto (eds.) (2004) *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político*. San José: OEA-IDEA.

profesionales de auditoría, y con una definición de competencias que garantice la certidumbre legal. La fiscalización debe considerar, al menos los siguientes aspectos:

- Mecanismos de monitoreo permanente (generalmente aleatorio).
- Capacidad técnica de los actores encargados del control.
- Recursos financieros adecuados para ejercer dicha función.
- Atribuciones legales que le permitan ejercer control.
- Coordinación para acceder y compartir información entre las diferentes instituciones del Estado y del sector privado.
- Sistema de denuncias y quejas expedito y abierto al conjunto de la ciudadanía (pero que sancione también denuncias no fundadas).
- Plazos para la investigación y sanciones acordes a la magnitud de la infracción.
- Mecanismos de solución alternativa de conflictos.

- Existencia de un régimen de prescripción de faltas e ilícitos.

En el caso chileno, no existe un ente que cuente con las atribuciones ni con capacidades de fiscalización.

Incentivos

Otra forma de control del financiamiento electoral es a partir de incentivos indirectos para la actividad política que estimulen la reducción de los costos de campañas y estimulen su transparencia. En Estados Unidos, por ejemplo, se han intentado modalidades de “campañas limpias”, generando mayores subsidios para aquellas candidaturas que muestran voluntaria-mente un 100% de transparencia con sus gastos y que se comprometen a ciertos estándares de calidad en la entrega de información antes de verificarse el proceso electoral (ver <http://www.azclean.org>). En este caso la

ciudadanía puede informarse respecto de quién financia las candidaturas antes de emitir su voto.

Otras formas de incentivos podrían referirse a premiar partidos y candidaturas que cumplen con la legislación a partir de subsidios para futuras competencias y así fomentar la auto regulación de los actores políticos. De la misma forma, se podría pensar en formas de desincentivar a los candidatos de obtener dinero fuera de la ley a partir del establecimiento de corresponsabilidad entre los partidos y los propios candidatos por infracciones a la legislación.

Transparencia

Una forma de control adicional es la transparencia en las campañas electorales. Como nunca será posible controlar las cientos, y a veces miles, de candidaturas y como es muy probable que los límites sean rebasados o que se cometan infracciones que son de difícil detección, la transparencia puede actuar como un mecanismo efectivo de control sobre las campañas. Existen diversas dimensiones de transparencia:

- Transparencia respecto del origen de las donaciones financieras a candidaturas.
- Transparencia respecto de los proveedores de servicios a las campañas y rendición de cuentas.
- Transparencia respecto del momento en que dicha información está disponible para la ciudadanía.

Existen ciertos requisitos básicos a tener en cuenta y que tienen un impacto directo en los niveles de transparencia. Por ejemplo:

- La información debe ser de fácil acceso.
- La información debe ser fácil de agregar y desagregar.

- La información debe poder ser itemizada.
- La información debe estar disponible en formato electrónico y su acceso debe estar libre de costos.
- La información debe contar con respaldos contables.

Evaluación de situación previa, legislación actual y propuesta¹

Con el objetivo de realizar una evaluación de las reformas en curso, consideraremos los criterios antes descritos para realizar una evaluación general. Estos son: igualdad de oportunidades, la existencia de sanciones, fiscalización, incentivos, transparencia, y el considerar otros temas co-laterales pero vinculados al financiamiento de la política.

Situación antes de 2003

Antes de la promulgación de la ley 19.884 de 2003 no existía un marco regulatorio para el financiamiento electoral. En este sentido, la aprobación de dicha ley fue un cambio muy revelante para el sistema democrático. El elemento más importante que favorecía la igualdad de oportunidades era la existencia de una franja electoral que garantiza el acceso a las principales corrientes de opinión en época electoral. Por lo tanto, hasta dicha reforma, las sanciones, fiscalización, incentivos, transparencia y regulaciones sobre otros temas vinculados al financiamiento de la política eran nulos.

Situación post 2003

En el año 2003 se aprobó una legislación que fue posteriormente enmendada en agosto de 2004 y septiembre de 2005. Las reformas se hicieron antes de los procesos electorales municipal y presidencial ya que se advirtieron vacíos y fallas

1. Se analizan aquí las propuestas emanadas desde la Comisión de Expertos convocada por la Presidenta Bachelet, y el proyecto de ley en trámite que se derivó de tales recomendaciones.

T 02

Criterios a considerar en evaluación de reforma

Dimensiones	Contenido
Igualdad de Oportunidades	Mecanismos para permitir expresión de diversas alternativas: franjas y subsidio estatal. Mecanismos para permitir competencia equitativa entre hombres y mujeres.
Sanciones	Existencia de sanciones pecunarias, administrativas y penales por abusos de la ley.
Fiscalización	Existencia de un organismo capaz de controlar los gastos de campañas: capacidades técnicas, etc.
Incentivos	Existencia de incentivos directos e indirectos para transparencia y límite al gasto.
Transparencia	Existencia de transparencia de donaciones, procedimientos y proveedores.

en su funcionamiento. La normativa mejoró aspectos relativos a la igualdad de oportunidades al permitir el financiamiento público de campañas políticas y establecerse límites a las campañas; aumentó la transparencia al generar un mecanismo mediante el cual parte de las donaciones debían ser públicas (aunque dicha información se conoce después de producido el acto electoral); y se generaron algunos incentivos de control de los partidos sobre sus candidatos, al establecerse un mecanismo para la rendición de cuentas de las campañas políticas.

No existieron avances en el establecimiento de mecanismos de fiscalización dado que no se entregaron atribuciones al Servicio Electoral u otro ente independiente para verificar la veracidad de los informes entregados por las candidaturas.

En materia de transparencia, la norma presenta problemas en la medida que la ciudadanía no tiene información sobre el financiamiento de campañas hasta después de las elecciones, impidiendo un voto informado como sí sucede en otros países. Adicionalmente, un porcentaje

significativo de los aportes se entregan en forma reservada o anónima. Finalmente, la información que se entrega luego de producido el acto electoral es de difícil agregación y/o desagregación, pese a que está disponible en la página web del Servicio Electoral.

En definitiva, los avances en el tema del financiamiento de la política se acotaron a la cuestión específica del gasto en época de campañas electorales y del rol del gobierno en épocas electorales. No se incluyeron otros aspectos relacionados y de suma importancia como el *lobby*, la regulación de los grupos de apoyo, los conflictos de interés, los incentivos para asegurar la igualdad de oportunidades entre candidatos hombres y candidatas mujeres, el financiamiento de primarias o el financiamiento permanente de partidos políticos.

Propuestas en debate

El Grupo de Trabajo² designado para generar recomendaciones al gobierno en materia de probidad y eficiencia de la gestión pública

2. Grupo de trabajo conformado por Enrique Barros, Carlos Carmona, Alejandro Ferreiro, Davor Harasic, María Olivia Recart, Salvador Valdés, y José Zalaquett.

propuso una serie de materias relacionadas con el financiamiento de la política. Por tratarse de una propuesta en debate, resulta de interés evaluar los ámbitos de preocupación de tales recomendaciones, con el fin de contribuir a generar iniciativas que cumplan con el objetivo esperado: probidad y transparencia. La propuesta que el Ejecutivo ha entregado al Congreso se ajusta a la mayoría de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, salvo en lo relativo a la contribución de personas jurídicas a campañas electorales, donde el Ejecutivo ha propuesto su supresión en el proyecto enviado al Congreso.

En términos generales se trata de una reforma muy importante pues contribuye a resolver algunos de los vacíos que contenía la regulación actual en temas de financiamiento electoral. En materia de sanciones se avanza sustantivamente al proponer sanciones no sólo pecuniarias sino que también administrativas (pérdida del cargo) e incluso penales. Se vinculan las sanciones a los candidatos y partidos.

En cuanto a la fiscalización también se avanza de manera importante al proponer la creación de una dirección de fiscalización electoral independiente. Dicha Dirección de Fiscalización Electoral tendría facultades normativas, y capacidades técnicas para cumplir su cometido.

En materia de transparencia se avanza medianamente al obligar al candidato a tener contabilidad única y al mejorar los procedimientos de gastos, restringir las donaciones anónimas prohibiéndolas en candidaturas presidenciales, parlamentarias y de alcaldes en comunas con más de 10 mil inscritos. El sistema chileno no garantiza total transparencia de donaciones, dado que un porcentaje de ellas continúa siendo reservado y anónimo. Las propuestas en discusión hasta el momento no consideran la noción de “apertura total” o transparencia total sobre los fondos de personas naturales o empresas antes de verificarse el acto electoral.

En lo referido al financiamiento de la política también se avanza al proponer una regulación sobre elecciones primarias y regulación de la influencia del Ejecutivo en época electoral. Sin embargo, no se avanza en materia del financiamiento permanente de los partidos políticos, cuestión que es muy relevante pues se requiere regular tanto el período electoral como el no electoral. Partidos que requieren de ingresos para su funcionamiento podrían verse incentivados a buscarlos dentro del aparato del Estado o en la empresa privada.

Otro ámbito donde no se avanza es en la necesidad de regular (aunque no prohibir) la acción de grupos no partidarios que pudieran querer manifestar “temas” de interés público en épocas electorales (por ejemplo, aborto). Estos temas están generalmente relacionados con las agendas de las candidaturas. La necesidad de regular la actividad de estos grupos es central en la medida en que sus acciones podrían implicar que se deriven recursos para campañas aparentemente no políticas, pero que finalmente sí tienen un impacto en las preferencias de la ciudadanía.

Tampoco se avanza en el tema de los incentivos dado que no se pensaron mecanismos para estimular “campañas limpias” ofreciendo incentivos para que las campañas sean 100% transparentes, lo que podría constituirse en un gran impulso para ejercer un control social sobre los candidatos.

Por último, las propuestas de reforma no consideran los problemas de desigualdad en el acceso a financiamiento que existen en el actual sistema, provocando grandes inequidades en las posibilidades de candidatos de diversos sectores sociales e ideológicos, de distintas regiones y género para acceder a financiamiento privado y al público controlado hoy por las cúpulas partidarias.

T 03 Evaluación de Transparencia

Sobre las donaciones	Legislación Actual	Propuesta 2006
¿Son todas las donaciones públicas?	No Anónimas y Reservadas	Avance parcial Anónimas y Reservadas
¿Existe sistema electrónico de donaciones?	Parcial	Si
¿Son consideradas donaciones no monetarias?	Si	Si
¿Votan los ciudadanos conociendo el origen de donaciones?	No	No
¿Está la información de donaciones disponible in línea?	Si, Después de la elección	Si, Después de la elección
¿Cómo puede accederse a la información?	Internet, fotocopia	Internet, fotocopia
¿Resulta fácil acceder a los reportes, y agregar y desagregar datos automáticamente?	No	No
¿Los informes están itemizados?	No	No
¿Figura en los reportes identidad del donante, RUT, monto?	Si	Si
Sobre Proveedores		
¿Existe un sistema electrónico y público de proveedores de servicios?	No	Si
¿Votan los ciudadanos conociendo los proveedores de servicios?	No	No
¿Está la información de proveedores disponible en línea?	Si, Después de la elección	Si, Después de la elección
¿Cómo puede accederse a la información?	Internet, fotocopia	Internet, fotocopia
¿Resulta fácil acceder a los reportes, y agregar y desagregar datos automáticamente?	No	No
¿Los informes están itemizados?	No	No
¿Figura en los reportes el RUT y giro del proveedor de servicios?	Si	Si

¿Contribuirán las propuestas en debate a incrementar la transparencia?

Resulta oportuno evaluar si las propuestas en discusión contribuyen a mejorar los niveles de transparencia del financiamiento electoral. Un análisis pormenorizado de la propuesta presentada por el Grupo de Trabajo demuestra que si bien en términos generales se avanza en una serie de ámbitos cruciales, en algunos aspectos específicos de procedimiento todavía queda un gran espacio para sugerir perfeccionamientos. Ello, bajo el

entendido que la transparencia constituye un mecanismo efectivo de control político y social sobre el gasto electoral y sobre potenciales conflictos de interés.

En síntesis, en lo relativo a la transparencia, el nuevo proyecto avanza en los siguientes puntos:

- La propuesta reduce en algunas competencias el carácter anónimo de las donaciones, pero no lo hace en todos los casos.

- Se avanza en establecer un sistema más transparente de donaciones al establecer un registro electrónico de proveedores.

No se avanza en temas de transparencia en los siguientes puntos:

- La ciudadanía continuará sin conocer el origen de las donaciones al momento de votar. La publicidad de las donaciones cubre sólo a las donaciones públicas y es posible conocerlas después de 6 meses de verificado el acto electoral. En este sentido, las propuestas no avanzan en generar un “voto informado”, donde la ciudadanía conozca el origen de los apoyos financieros de las candidaturas antes de la elección.
- La información sobre las donaciones y gastos es accesible pero es de difícil manejo. Se trata de cientos de documentos en formato pdf, por lo que resulta muy difícil manipular; agregar y/o desagregar la información.
- En el caso de los proveedores, tampoco es posible agregar y desagregar datos con facilidad. Se requiere de establecer un sistema electrónico que permita tales posibilidades para aumentar la transparencia.
- Un porcentaje de las donaciones continuará siendo anónima y/o reservada.

Transparencia y prohibiciones para realizar aportes

Otro tema crucial vinculado a la transparencia se refiere a las prohibiciones existentes para que personas naturales o jurídicas realicen aportes. Esta cuestión es fundamental por cuanto una donación no sólo implica la expresión de una preferencia individual (en el caso de una persona natural) sino que también una potencial voluntad de incidir en el proceso político (en el caso de una persona jurídica). Desde el punto de vista normativo las personas (como individuos) tienen la capacidad de manifestar una preferencia a partir de sus gustos, motivaciones e intereses. En el caso de una “persona jurídica”, y específicamente

una empresa con fines de lucro, se trata de entidades muchas veces compuestas por un conjunto de accionistas por lo que se requeriría identificar las “preferencias” de sus accionistas. Pero, adicionalmente, como una empresa con fines de lucro tiene –valga la redundancia– como objetivo “lucrar”, cuando apoya una candidatura esta manifestando un interés político vinculado a sus intereses económicos. Si a ello agregamos que los grandes conglomerados tienen significativamente mayores recursos que las personas individuales, es evidente desprender de este argumento que las posibilidades de incidir de un individuo *vis-a-vis* una empresa son abismalmente desiguales.

Si consideramos la experiencia de 24 países (18 de los cuales son de América Latina) observamos que no existen tendencias definitivas en relación al tema. En la mayoría de los casos se trata de combinaciones de posibilidades que dependen mucho del contexto del tipo de sistema de financiamiento de campañas. Por ejemplo:

- En 17 de los 24 países se prohíben expresamente las donaciones provenientes del extranjero. El principal problema acá es el establecer mecanismos de control y fiscalización eficientes para prevenir tales donaciones. La existencia de “donaciones anónimas” y la inexistencia en Chile de mecanismos de fiscalización de los ingresos genera condiciones que favorecen las donaciones desde el extranjero.
- En 16 de los 24 casos no existen prohibiciones para que organizaciones políticas y sociales (personas jurídicas sin fines de lucro) puedan realizar donaciones o aportes a las campañas.
- En 17 de los 24 países se permite que las personas jurídicas puedan realizar aportes a las campañas. En el año 2003 se aprobó una reforma en Canadá prohibiendo el aporte de empresas y sindicatos a las campañas. En Estados Unidos las empresas no pueden contribuir, sin embargo, existen

T 04

Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas

Países	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado
Argentina	Si	Si	Si	Si
Bolivia	Si*	Si	No	Si
Brasil	Si	Si	No	No
Colombia	No	No	No	No
Costa Rica	Si*	No	No	No
Chile	Si	Si	No	Si
Ecuador	Si	No	No	Si
El Salvador	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No
Honduras	Si	No	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si
Nicaragua	No*	No	No	Si
Panamá	No	No	No	No
Paraguay	Si	Si	Si	Si
Perú	Si	No	No	No
R. Dominicana	Si	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No
Venezuela	Si	No	No	Si
Países desarrollados	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado
Canadá	Si	No	Si	No
EE.UU.	Si	Si	Si	Si
Francia	Si	Si	Si	Si
Inglaterra	Si	No	No	No
Italia	No	No	No	Si
España	No	No	No	Si

Fuente: Griner y Zovatto (eds.) (2004) *ibid.* p. 361. Para países desarrollados ver www.idea.int.
 * Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.

vacíos legales mediante los cuales dichas empresas pueden contribuir indirectamente a las campañas vía Comités Políticos.

- En 13 de los 24 países queda estrictamente prohibido que los contratistas del Estado realicen aportes a las campañas.

Opciones de política

- Prohibir que personas jurídicas puedan realizar aportes a las campañas. En el caso chileno se da la paradójica situación que se permite el aporte de personas jurídicas con fines de lucro –que tienen un potencial de incidencia alto– y al mismo tiempo se prohíbe a las personas jurídicas sin fines de lucro que realicen aportes, lo cual es una contradicción en la ley.
- Instaurar restricciones para las donaciones de personas jurídicas, estableciendo mecanismos de financiamiento indirecto (o ciego), en donde sólo el donatario y el servicio electoral sabe el destino de su contribución, límites al aporte de las empresas, etc. Esta fórmula permite diferenciar entre el interés de una empresa de realizar aportes, y las diversas candidaturas en competencia.
- Establecer total transparencia para las donaciones de personas jurídicas de modo que al menos la ciudadanía esté informada de la forma en que se financian las campañas. Esto requiere un mecanismo de contribuciones que sea público antes del proceso electoral.
- Promover medidas que incentiven la autorregulación de los partidos políticos en relación a las brechas de género existentes, que dificultan la igualdad de oportunidades entre candidatos hombres y candidatas mujeres.
- Una combinación de las anteriores alternativas.

En Estados Unidos, por ejemplo, los aportes o donaciones se realizan antes de verificarse el

proceso electoral de modo que la ciudadanía esté informada sobre quiénes contribuyeron a qué campañas.

En Canadá los partidos y candidatos estaban obligados a entregar sus reportes financieros entre 4 y 6 meses después de la elección. Una reciente modificación realizada en 2003 obligó a que los partidos y candidatos entregasen informes cada tres meses, y que los líderes de los partidos en competencia debían entregar reportes semanales 4 semanas antes de la nominación de candidaturas. La publicación de tales reportes se realiza por una agencia de gobierno bajo condiciones que de acuerdo a la ley deben garantizar su difusión pública y fácil acceso.

En Chile, la combinación de incentivos no favorece la transparencia en la relación entre dinero y política. Tal como se ha indicado, no existe transparencia sobre el origen de las donaciones, la información se entrega una vez culminado el proceso electoral y además es de difícil acceso, y se permiten donaciones reservadas y anónimas de parte de personas jurídicas con fines de lucro. Se trata de una combinación negativa para la transparencia que tiene potenciales efectos negativos en el corto plazo ya que incrementa la desigualdad de la competencia.

La desigualdad de género en el acceso a financiamiento

En Latinoamérica, la mayoría de los países no ha explicitado una dimensión de género en los actuales sistemas o leyes de financiamiento de campañas políticas. Este vacío en materia de género dentro del financiamiento electoral se presenta como un gran obstáculo para la participación efectiva y equitativa de las mujeres en política, ya que se ha comprobado que las mujeres que deciden presentarse como candidatas enfrentan mayores dificultades que sus contrapartes varones en el acceso y manejo de financiamiento para campañas.

La desigualdad de género en el acceso a financiamiento incide negativamente en la igualdad de oportunidades entre candidatas para competir libremente, en la libertad de expresión de diversas opiniones y perspectivas y en la autonomía de los y las electoras en conocer los planteamientos de candidatas que buscan convertirse en sus representantes.

De esta forma, la incorporación de una dimensión de género en la ley de financiamiento de campañas electorales y partidos políticos tendría como objetivo incentivar y promover la participación femenina en igualdad de condiciones y oportunidades, asegurar la autonomía de los ciudadanos para seleccionar a sus representantes, y garantizar la libertad de expresión de candidatas para competir libremente en procesos electorarios.

La lógica es que a través de una o varias medidas, tanto los partidos políticos como el resto de los contribuyentes a las campañas electorales, den un mayor apoyo a aquellas mujeres que estén dispuestas a formar parte de las listas de candidaturas conformadas por los partidos políticos chilenos y así disminuir los sesgos y discriminaciones que hoy dificultan la igualdad de oportunidades entre candidatos.

A continuación, algunas propuestas de financiamiento político para aumentar la participación de las mujeres en política.

Incentivos

Incentivos a los partidos políticos para disminuir la brecha en el acceso a financiamiento electoral y reducir las desigualdades en la competencia electoral entre mujeres y hombres.

- Otorgar un *porcentaje adicional* de aporte fiscal para las campañas de aquellos partidos políticos que superen en un X% el número de candidatas presentadas en sus listas electorales en comparación con la elección anterior:

- Asegurar que un porcentaje del financiamiento público entregado a los partidos para procesos electorarios se disponga directamente para las candidatas que compongan la plantilla electoral y de esa forma reducir las actuales desigualdades en el acceso a financiamiento que ellas enfrentan.
- Destinar un porcentaje adicional de recursos fiscales a aquellos partidos que obtengan un número mayor de candidatas "electas" a lo registrado en las elecciones pasadas. Esta iniciativa incentivaría a los partidos políticos a que depositaran mayores esfuerzos en las candidatas de forma tal de generar posibilidades reales de que finalmente sean electas.

Sanciones

Además de los incentivos, la normativa sobre financiamiento electoral puede establecer sanciones para aquellos partidos políticos que no cumplan con ciertos estándares mínimos que permitan la existencia de igualdad de oportunidades, libertad de expresión por parte de candidatos y asegurar la autonomía de la ciudadanía en los procesos electorarios.

Pueden existir sanciones morales o materiales. Algunos ejemplos de sanciones serían:

- Informar a través de publicidad pública, previo a las elecciones parlamentarias y municipales, la composición de las listas electorales de cada partido político. Ello, con el objetivo de informar a los electores, antes de que emitan su voto, respecto del equilibrio de género en la composición de las listas y respecto de las elecciones pasadas.
- Establecer sanciones al financiamiento electoral que reciben los partidos dependiendo de su "track record" respecto de promover igualdad de oportunidades en la competencia electoral desde una perspectiva de género. Esta sanción se podría aplicar a los partidos que presenten

menos candidatas en sus listas electorales a las registradas en la plantilla de la elección pasada o a aquellos partidos que no incorporen a ninguna mujer en su plantilla electoral.

En definitiva, estas medidas buscan proponer incentivos (positivos y negativos) vinculados al financiamiento electoral para que: (1) los partidos aumenten su auto regulación en pos de asegurar la igualdad de oportunidades para que sus militantes mujeres puedan competir libremente en procesos electorarios, y (2) disminuir las disparidades de género en el acceso a financiamiento electoral que hoy enfrentan las mujeres, y que acentúan su exclusión de las contiendas electorales.

Conclusiones

- Las propuestas en debate avanzan en forma importante en materia de control y fiscalización resolviendo vacíos de la legislación actual. De materializarse las propuestas se estará dando un salto relevante en materia de fiscalización, sanciones, y procedimientos.
- Las propuestas están correctamente orientadas en temas relacionados al financiamiento de la política incluyendo la acción de los gobiernos en época electoral, y financiamiento de primarias.
- En materia de financiamiento electoral, la innovación de la propuesta es relevante al proponer un ente fiscalizador, y asociarlas a sanciones efectivas.
- Las propuestas en debate consideran restricciones al financiamiento anónimo, aunque se requeriría un mayor debate sobre la posibilidad de eliminar tales donaciones “anónimas” y reemplazarlas por otro mecanismo que sea más transparente.
- En materia de transparencia, se requiere generar un mecanismo para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a la información antes de emitir el voto y que los servicios del Estado entreguen dicha información a tiempo (antes de verificarse el proceso electorario y no 6 meses después).
- Se requiere establecer un procedimiento de entrega de información que sea accesible a la ciudadanía y que permita con facilidad agregar y desagregar información.
- Respecto de los incentivos, es necesario introducirlos para que las candidaturas promuevan “campañas limpias y transparentes”. Ello, a partir subsidios estatales diferenciados, los que en la actualidad se entregan a todas las candidaturas por igual.
- Asimismo, se requiere promover incentivos que favorezcan un rol más activo de los partidos en asegurar los principios de igualdad de oportunidades, libertad de expresión y autonomía, específicamente en materias relativas al género.
- En relación a prohibiciones, es necesario avanzar en una norma general que regule los conflictos de interés entre sectores públicos y privado, incluyendo a personas naturales y jurídicas. Las orientaciones de dichas reformas debieran basarse en la promoción de la transparencia, la igualdad de oportunidades, y el control ciudadano de los potenciales conflictos de interés de sus representantes.■

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2007:

Impresas



Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe

Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe
Programa Seguridad y Ciudadanía



El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?
FLACSO - Editorial Catalonia



Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.
Antología de Enzo Faletto
FLACSO - Editorial Catalonia

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Violencia privadas que impactan la seguridad pública, Documento Electrónico N° 4, agosto 2007.
- Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?, Documento Electrónico N° 3, junio 2007.
- Género y FF.AA. en Chile, Documento Electrónico N° 2, abril 2007.
- Imperialism or Neglect? The Militarization of U.S. Aid to Latin America Since 9/11. Bulletin N° 1, January 2007.
- ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina. Documento Electrónico N° 1, enero 2007.

Programa de Gobernabilidad

- Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral. Documento Electrónico N° 1, mayo 2007.

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Revista Diálogos de Políticas Públicas N° 1- Año 1.

FLACSO-Chile

- Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena. Informe de Investigación, junio 2007.