



# Campañas electorales en Chile:

¿un aporte a la democracia?

Por Sebastián Claro T.

Serie Documentos Electrónicos N° 3, noviembre 2009  
Programa Gerencia Social y Políticas Públicas



**FLACSO**  
CHILE

# Campañas electorales en Chile: ¿un aporte a la democracia?

■ Por Sebastián Claro T.<sup>1</sup>, noviembre 2009

Las campañas electorales, antesala de las elecciones populares, son fundamentales para el desenvolvimiento de la democracia. El desarrollo de éstas en Chile ha sufrido modificaciones en los últimos años. En 2003 se aprobaron dos normativas para regular el financiamiento electoral: la Ley N° 19.884 y la Ley N° 19.885. A través de ambas se busca resguardar la igualdad de oportunidades en la competencia política, garantizar la transparencia de la competencia electoral y aumentar la capacidad de control del Estado y de la ciudadanía en los procesos electorales.

A pesar de los avances legales que se hayan producido con su aprobación, los efectos de las mismas –de acuerdo a lo que observamos en cada período eleccionario, campaña incluida– resultan muy insuficientes. Esto deriva de una trama compleja de fenómenos, siendo el marco legal uno entre varios.

En la actualidad, cuando se percibe un alto desprestigio del quehacer de los políticos, asociado a una baja participación en los procesos electorales<sup>2</sup>, muy especialmente de los/as jóvenes; resulta importante y urgente analizar lo que sucede cuando los/as candidatos/as a detentar cargos políticos de votación popular se presentan ante los/as ciudadanos/as para obtener dichos cargos.

En este artículo se considera la ley, los efectos que se constatan y los gastos en los que se incurre en las campañas electorales. Además, se proponen algunas ideas para el cambio.

En 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>3</sup>:

- **Resguardar la igualdad de oportunidades en la competencia política.** Así: 1) evitar que los/as candidatos/as que cuentan con mayores recursos económicos obtengan

1. Médico Familiar; Pontificia Universidad Católica de Chile.

2. En las elecciones municipales de 2008, más de 5 millones de chilenos/as con derecho a elegir un/a candidato/a (cerca del 45% del total de chilenos/as mayores de 18 años) no lo hicieron, por no estar inscritos/as, por no ir a votar, anulando o dejando el voto en blanco.

3. Chile Transparente, Proyectamérica, Asociación Chilena de Municipalidades y Fundación Jaime Guzmán (2008) “Manual de Gasto Electoral Municipal”.

ventaja en la competencia electoral; 2) evitar que, por falta de recursos, no puedan participar candidatos/as a un cargo de representación popular:

- **Garantizar la transparencia de la competencia electoral.** Al regularse el financiamiento y el gasto de las campañas, los/as candidatos/as se ven obligados/as a rendir cuentas de los ingresos y egresos asociados a éstas.
- **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 candidatos/as y electores/as, la extorsión de los/as candidatos/as por parte de los/as donantes o las amenazas de represalia a aquellos/as electores/as que no donan de la forma esperada. En otras palabras, al aumentar el control también se previene la corrupción.

Resultará difícil estar en desacuerdo con los objetivos señalados para estas leyes. Sin embargo, su consecución es más cuestionable. A continuación se mencionarán solo algunos aspectos referidos al insuficiente logro de estos objetivos.

Respecto del primero, resulta evidente la diferencia que existe en el uso de recursos de unos/as candidatos/as y de otros/as. Las razones de ello son variadas. Algunas se encuentran en la misma ley, ya que se estipula que el financiamiento del Estado será proporcional a los votos que obtiene el partido político en la elección. Además, se señala que el Estado adelantará un monto de recursos de acuerdo a los votos obtenidos por el partido político en la elección anterior<sup>4</sup>. Esto tiene lógica, sin embargo, plantea un serio dilema a quienes no

tienen la posibilidad de endeudarse. Por otro lado, la capacidad que tienen unos/as y otros/as, para obtener financiamiento privado, es muy disímil.

A propósito del segundo objetivo, cabe señalar que los/as candidatos/as que tienen más "poder", acceden a recursos que les ofrecen notorias ventajas respecto de los/as otros/as candidatos/as; entre otros: aparición en los medios de comunicación, uso del aparato del Estado y de los municipios. Eso dificulta la efectiva transparencia relativa a los gastos electorales, ya que incluye el acceso desigual a recursos que no se rinden.

Respecto del tercer objetivo, resulta difícil concebir que la existencia de financiamiento privado no conlleve serios riesgos de corrupción. Salvo algunas honrosas excepciones, es muy probable que la mayoría de los financistas soliciten algo a cambio de los recursos aportados. Ello, con mayor o menor legitimidad.

En otro ámbito, se echa de menos en los objetivos de la ley algo que se refiera a facilitar un voto mejor informado. La mayoría de los/as votantes desconoce lo esencial del/a candidato/a como potencial funcionario/a público/a detentando el poder que le otorgará el voto popular. Esto es consecuencia de que los/as votantes poco se informan y que también los/as candidatos/as informan de modo deficiente. Como dato sintomático, en las últimas elecciones municipales de 2008, los carteles de los/as candidatos/as muchas veces ni siquiera incluían el partido político del que formaban parte. Además, cabe agregar que los medios de comunicación masiva le dan escasa cobertura a los temas de "fondo" de las campañas políticas. Se podrá argumentar que esto no se debe

---

4. Está establecido por la ley que el Estado adelante un total de 0,01 UF (\$199,83 (elecciones municipales 2008)) por cada voto en la elección anterior que haya recibido el/la candidato/a del partido (o pacto) (incluyendo a los/as 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/as independientes (se prorratea entre todos/as los/as candidatos/as independientes). Al finalizar la elección, se cancelan hasta 0,015 UF (\$299,74 (Elecciones municipales 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).

legislar y que es responsabilidad de cada persona y de la sociedad civil exigir dicha información. Sin embargo, como otras leyes, legislar sobre esto podría corregir una distorsión que se ha instaurado.

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

\* \* \*

Antes de proponer ideas para el cambio, veamos lo que por ley se puede desembolsar, ya que esto es otro argumento para justificarlo.

El gasto de campaña estipulado es variable según el cargo al cual se postula. Considerando la elección en 2008, la ley permitía los siguientes gastos para campañas de alcalde/sa y concejal/a<sup>5</sup>:

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

Para tener una idea más concreta de lo que eso significa, veamos lo que se permitía gastar en las siguientes comunas a cada uno/a de los/as candidatos/as a alcaldes/as (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, las inversiones durante la campaña pueden ser muy abultadas.

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

<b>C 01</b>		Financiamiento estatal (máximo) a la campaña electoral municipal de 2004 (en pesos)		
Comuna	Pacto "Concertación"	Pacto "Alianza"	Pacto "Juntos podemos"	
Valparaíso	18.952.560	13.867.770	3.869.343	
Santiago Centro	14.846.421	15.905.103	1.680.342	
Puente Alto	11.147.930	19.588.009	1.857.189	
Parral	2.911.374	2.107.771	0	
Copiapó	6.672.512	5.446.275	1.222.639	

Fuente: Servicio Electoral (SERVEL).

5. Para diputados/as, el monto máximo es: 1.500 UF + 0,03 UF por inscrito/a; senadores/as: 3.000 UF + 0,04 UF (primeros 200 mil) - 0,03 UF (siguientes 200 mil) - 0,02 UF (siguientes); presidente/a: 0,03 UF \* inscritos/as totales.

Si el monto es mucho o poco, dependerá con qué se compare y cómo se evalúen los beneficios del uso de los recursos. Destaca, eso sí, la diferencia en los aportes entregados a un pacto y a otro. Además, se constata un margen muy importante para el aporte de privados.

Resumiendo:

- a) en 2003 se avanzó legislativamente en relación al financiamiento de las campañas, en vista de disminuir la influencia de los recursos, aumentar la transparencia de su uso y disminuir los riesgos de corrupción durante la campaña. Sin embargo, en cada elección se constata que dicha legislación tiene un impacto parcial;
- b) el uso efectivo de recursos en las campañas no favorece que los/as candidatos/as compitan en igualdad de condiciones;
- c) durante las campañas electorales, los/as votantes conocen escasamente a los/as candidatos/as;
- d) a la luz de lo anterior, los recursos públicos invertidos podrían resultar injustificados;
- e) respecto de los aportes privados, probablemente provocan un compromiso del/a candidato/a elegido/a con sus financistas, lo que pone en riesgo que ello influya en el ejercicio del poder.

\* \* \*

De acuerdo a lo señalado, concluimos que se hace necesario un cambio profundo en el desarrollo de las campañas electorales. El diseño de dicha transformación deberá surgir de un análisis de lo que hoy día sucede, relevado a partir de investigaciones que aporten datos empíricos sustanciales para el tema, además de reflexiones y diálogos entre personas que conozcan cabalmente el sistema y las posibilidades que ofrece.

A continuación, compartiremos algunas ideas, las que se plantean como un primer acercamiento al tema. Las propuestas, organizadas por objetivos, son:

- a. Para favorecer el mayor conocimiento de los/as candidatos/as:
  - que los/as candidatos/as deban definir su programa, completando una ficha común (para facilitar la comparación de éstos), incluyendo propuestas concretas, con indicadores verificables (al menos, para algunas propuestas);
  - enviar un resumen de los programas a todos los domicilios de los electores (en un formato económico);
  - incorporar los programas en sitios web durante el período de campaña, manteniendo el programa del/a candidato/a electo/a por todo el período de ejercicio del cargo, incluyendo ahí posibles rectificaciones o agregados que realice fruto de lo que vaya proponiendo durante su gestión;
  - asegurar que se presente la información esencial de todos/as los/as candidatos/as en lugares visibles y concurridos;
  - aumentar los espacios de debate entre candidatos/as.
- b. Para favorecer el compromiso de los/as candidatos/as con sus propuestas:
  - constituir grupos "independientes" –debidamente financiados– que, al finalizar la gestión de concejales/as, alcaldes/as, diputados/as, senadores/as y presidentes/as, 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).

- c. Para reducir los gastos de campaña y disminuir riesgos de corrupción por el financiamiento de privados:
- reducir al máximo todo tipo de propaganda que no informe acerca de las ideas y programa de los/as candidatos/as, como por ejemplo carteles, volantes, gigantografías, etc.;

- disminuir al máximo posible los aportes privados.

Desde esta perspectiva, los objetivos señalados son fundamentales para avanzar hacia campañas electorales que aporten a un proceso político más democrático. Mientras no se avance hacia su consecución, la democracia será más una figura retórica que una realidad a palpar cotidianamente.

Santiago, octubre de 2009

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:

##### Impresas



Realidades juveniles en Chile  
FLACSO-Chile / Instituto Nacional de la Juventud /  
Colectivo Latinoamericano de Jóvenes



La salud sexual y reproductiva. Una carrera de obstáculos  
FLACSO-Chile / Catalonia



Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina  
FLACSO-Chile / Catalonia