

Propuestas para recuperar la valoración de la política y combatir la corrupción

por Equipo de Investigación IRP conjuntamente con Fundación Manuel Montt

A la luz de los últimos acontecimientos que han sido expuestos a la ciudadanía y que dicen relación con los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, y reconociendo el Gobierno que estos escándalos son reflejo de un grave y serio problema que afecta a los negocios, a la política, al servicio público y a la relación entre ellos, la Presidenta Michelle Bachelet Jeria mediante el Decreto N°002 del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, con fecha 11 de Marzo de 2015, creó un Consejo Asesor Presidencial destinado a abordar el tema de la corrupción.

Este organismo, fue denominado **“Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”**, pero es conocido como **“Consejo Anticorrupción”**, para destacar en términos claros y directos el tema a tratar: la corrupción, en sus diversas manifestaciones.¹ El Consejo Anticorrupción tiene como objetivo central *“proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos para lograr el eficaz control del tráfico de influencias, prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, así como en la relación entre éstos”*.² Este

encargo incluye, sin quedar limitado a ello, la estructura y el financiamiento de la política.

En este contexto el Instituto Res Publica, en conjunto con la Fundación Manuel Montt han elaborado algunas propuestas específicas con el objetivo de recuperar la valoración de la actividad política, combatir la corrupción, facilitar el establecimiento de normas de justicia electoral y perfeccionamiento democrático. Las propuestas e iniciativas recogidas en este documento se clasifican en tres áreas temáticas: a) Financiamiento de la actividad política y campañas electorales, b) Requisitos para la postulación a cargos de elección popular, y c) Reelección de autoridades en cargos de elección popular.

Estas propuestas pueden ser adoptadas con carácter complementario, tanto dentro de cada área temática así como también en su conjunto. Asimismo, dada la estrecha relación que existe entre las tres áreas de trabajo definido, es posible adoptar alguna de estas medidas en subsidio de otras.

I. Financiamiento de la actividad política y campañas electorales.

a) **Financiamiento de los partidos políticos.**



Campaña presidencial 2013.

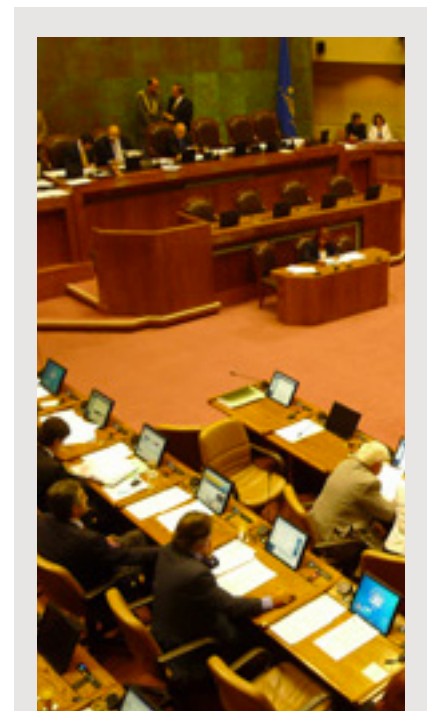
Diagnóstico y problema: Los partidos políticos, como expresión de la sociedad civil, son un factor relevante en la estabilidad institucional y democrática del Estado moderno. Sin ellos, o con la existencia de partidos incapaces de asumir el rol que les corresponde en una democracia, se abre una posibilidad cierta para el ascenso del populismo, que tanto daño ha hecho a las naciones latinoamericanas. Una democracia sana requiere no sólo de la existencia de partidos políticos, sino que además de su fortalecimiento. Los partidos políticos, como todo cuerpo intermedio, asumen costos y gastos para el desempeño de sus fines propios. En la actualidad, el presupuesto de una organización política proviene de los aportes de los militantes y de donaciones de terceros. En este último caso, los aportes pueden provenir de empresas determinadas y en algunos casos, no se tiene información fehaciente del origen de los dineros; implicando ambas situaciones una falta de independencia que afecta el desempeño de la política, levantando una serie de cuestionamientos y dudas razonables sobre el actuar de un partido político o al menos, de su dirigencia, lo que podría desprestigiar las instituciones democráticas.

Propuestas: Aporte estatal permanente para la mantención y fortalecimiento de los partidos políticos, con la sola excepción

de aquellos que promueven ideologías o principios contrarios a la dignidad del ser humano. Esta propuesta se enmarca en las bases constitucionales que hacen al Estado responsable de promover el bien común, y reconociendo el papel que deben desempeñar las organizaciones políticas. El aporte estatal se debe determinar ponderando dos criterios: el número de militantes de cada partido político legalmente constituido y el número de votos obtenidos en la última elección de concejales. El aporte se reajustará por tanto, cada cuatro años. Este financiamiento no debe ser superior al 20% del total de ingresos del partido político, pues de lo contrario se fomentaría una hipertrofia de los partidos y el monopolio de la participación desconociendo el valor que tiene otros cuerpos intermedios en esta tarea.

b) **Reducir monto actual de la dieta parlamentaria.**

Diagnóstico y problema: La dieta parlamentaria en Chile es muy superior comparada con la remuneración de los parlamentarios de otros países. Asimismo, es desproporcionadamente mayor a la que reciben otras autoridades, como por ejemplo, los alcaldes. Los senadores y diputados reciben una dieta mensual, en términos brutos, de alrededor de \$ 9.000.000 millones de pesos³. Los parlamentarios



Cámara de Diputados de Chile.

argumentan que ejercer el cargo significa un sacrificio para ellos y que en el sector privado obtendrían mayores ingresos. Es muy posible que así sea en algunos casos, pero es evidente que en otros los parlamentarios obtienen una remuneración mucha más alta en su cargo de representación que la gran mayoría de los parlamentarios no ganaría en el sector privado lo que obtiene por concepto de dieta, lo que genera un interés por perpetuarse en el cargo. En algunos casos, éstos sólo obtienen una remuneración mayor en el sector privado una vez que dejan el Congreso, asumiendo cargos como directores de empresa o consultores, entre otras cosas, debido a sus redes y conexiones políticas.

Propuesta: La dieta parlamentaria actual debe reducirse un 20%, y deberá ser acorde a la dignidad del cargo y a las responsabilidades de la función parlamentaria. Es posible considerar una asignación por título y estudios de pregrado y postgrado, sin que esta asignación exceda en total el 10% de la dieta parlamentaria (5% de asignación de título y 5% asignación por estudios de postgrado).

c) **Nuevos criterios para determinar remuneración de alcaldes.**

Diagnóstico y problema: En la actualidad existen alcaldes que administran grandes cantidades de

recursos públicos o que administran comunas con gran cantidad de población y los problemas que conlleva, y cuyas remuneraciones no se condicen con esta situación. Esto genera la tentación de parte de los privados de pagar dádivas, o directamente sobornar a las autoridades locales o la máxima autoridad local para obtener ventajas en licitaciones u otras contrataciones con los municipios, así como también para obtener permisos y autorizaciones que de otra manera no obtendrían o simplemente para evadir el procedimiento regular.

Propuesta: La determinación de la remuneración de los alcaldes deben ser semejante a la de los parlamentarios, aplicando el mismo criterio y argumento que se señaló en el caso de los parlamentarios. Esta determinación debe considerar una ponderación adecuada entre el número de habitantes de la comuna y el presupuesto a administrar, más que la riqueza que genera una determinada municipalidad como es en la actualidad. La idea es establecer un sistema de tramos conforme estos dos criterios.

d) **Fiscalización gasto electoral.**

Diagnóstico y problema: Es un hecho público y notorio que el límite de gasto electoral en campañas políticas es superior al límite establecido en la

Ley Nº19.884 sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral, y por tanto, el gasto efectivo es mayor a lo declarado por los candidatos. El ordenamiento jurídico nacional no contempla un órgano específicamente facultado y con los recursos para fiscalizar el gasto electoral, y a mayor abundamiento, encarga la determinación de la multa a los Juzgados de Policía Local, tribunales que ya tienen competencia en una serie de materias tan diversas como la Ley de Tránsito y la Ley del Consumidor.

Propuesta: Dotar al Servicio Electoral o crear un organismo especializado, con las facultades y los recursos económicos y humanos para llevar a cabo una efectiva fiscalización del gasto en las campañas políticas. Conjuntamente con lo anterior, fijar tablas de costo de propaganda electoral, considerando cotizaciones actualizadas de los proveedores en cada campaña. Podría ser una suerte de portal basado en el modelo de ChileCompra. Adicionalmente, requerir a los medios de comunicación información sobre propaganda electoral difundida a través de ellos, con identificación del candidato, costo y financiamiento (quién realizó el pago por la propaganda). En caso que los medios de comunicación no informen oportunamente, y si se trata de un medio que requiere una concesión del espectro

radioeléctrico, la sanción será multa a beneficio fiscal y eventualmente, como máxima sanción, se podría caducar la concesión. Si se trata de un medio de prensa escrita, la sanción siempre será multa a beneficio fiscal.

e) **Imputación de asignaciones parlamentarias a gasto electoral.**

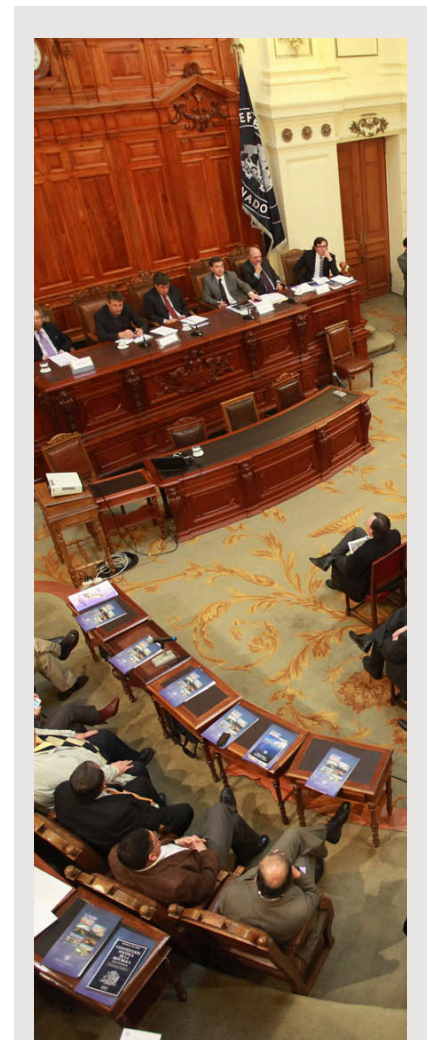
Diagnóstico y problema: Los senadores y diputados mientras ejercen su cargo reciben asignaciones por diversos conceptos tales como encargados territoriales, arriendo de sede, telefonía fija, telefonía celular, arriendo de vehículos, bencina, pasajes de avión, entre otros. Si se postulan a la reelección, durante el período de campaña siguen recibiendo estos fondos con cargo al presupuesto de la nación, los que en definitiva estarían siendo empleados en la campaña. A modo de ejemplo, en la actualidad la asignación de los senadores asciende a \$ 8.280.373 millones mensuales⁴, lo que significa que en período de campaña cada senador que compite por la reelección dispondrá de más de \$ 8.000.000 no sujetos a control de gasto electoral, esto es, podrá gastar \$ 8.000.000 adicionales sobrepasando el límite de gasto sin que eso sea contabilizado como corresponde. De esta manera, el candidato a reelección tendrá siempre más recursos que el desafiante, pues las asignaciones parlamentarias no son consideradas dentro del de gasto electoral.

Propuesta: Si un senador o diputado es candidato a la reelección, se propone imputar las dieta y las asignaciones parlamentarias del año inmediatamente anterior a la elección en que compite como gasto electoral, lo que si bien es cierto no equipara las condiciones con los desafiantes, permite hacer más justa la contienda. Proponemos incorporar esta imputación en la Ley N°19.884 sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral, para que no quede duda al respecto.

f) **Sanciones para caso de incumplimiento de límite de gasto electoral y mal uso de asignaciones.**

Diagnóstico y problema: Es necesario introducir sanciones que disuadan a los posibles infractores de actuar en contra de la normativa sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral (Ley N°19.884), y de emplear indebidamente las asignaciones parlamentarias. La idea es que el costo por actuar en contravención al derecho sea asumido por el infractor, y que efectivamente sea de tal magnitud que obligue a analizar detalladamente las consecuencias de sus actos.

Propuesta: Sancionar con la destitución a quienes habiendo resultado electos, hayan contravenido la ley en materia de gasto electoral; esto es, que no respeten el límite máximo de gasto electoral. Idéntica



Senado de Chile.

sanción se propone para los parlamentarios que hagan mal uso de las asignaciones parlamentarias destinando estos recursos a fines distintos a los propios de sus funciones. Por ejemplo, utilizar los pasajes aéreos que entrega el Congreso para viajar a zonas que no representan.

II. Requisitos para la postulación a cargos de elección popular.

a) Permitir a las autoridades públicas postular a cargos de elección en igualdad de condiciones.

Diagnóstico y problema: En la actualidad, la ley establece la inhabilidad para ser candidato a diputado o senador de ciertos funcionarios públicos, por ejemplo Ministros de Estado, obligando a renunciar a lo menos un año antes de la fecha de la elección en que pretenden competir. Respecto a la candidatura de alcaldes, existe una prohibición en términos análogos. Si un senador, diputado o alcalde va a la reelección, no tiene esta carga, y en la práctica significa que sigue percibiendo una remuneración que puede destinar al gasto de campaña, y todo lo que ello implica, de acuerdo a lo ya señalado anteriormente.

Propuesta: Establecer la obligación de renunciar al cargo público que ejercen a todos los funcionarios que decidan competir en una elección

popular, incluidos los senadores, diputados y alcaldes que van a la reelección. Es un criterio de justicia para nivelar el terreno respecto de los desafiantes y nuevos actores políticos, ya que en la práctica en un año electoral los parlamentarios y alcaldes trabajan en lógica de campaña, y el centro de su atención se desplaza desde el ejercicio de sus funciones a la campaña electoral. Un ejemplo de este principio se aprecia en la elección de los miembros del Parlamento del Reino Unido:⁵ cuando se convoca a elección general, se disuelve el Parlamento, cesando todos los parlamentarios en sus cargos. En definitiva, no hay parlamentarios en ejercicio y por tanto vuelven a ser ciudadanos, perdiendo los privilegios que tenían. En definitiva, aquellos que quieran seguir siendo parlamentarios deberán participar en las elecciones como lo hacen los otros ciudadanos que compiten en ellas. Entendemos que atendida la tradición y la historia nacional, parece poco probable introducir una medida como la disolución del Congreso con estos fines. Sin embargo, parece posible hacer renunciar al parlamentario que quiere postular a un nuevo período con la misma anticipación que se exige a los Ministros de Estado y otros funcionarios, ya que en todos los casos regiría el mismo criterio. La vacante parlamentaria será llenada con el mecanismo establecido en la actualidad, sin que el



reemplazante reciba las asignaciones parlamentarias. Idéntica medida se debe aplicar a los alcaldes que decidan repostularse, modificando la disposición del artículo 107 inciso tercero de la Ley Nº18.695 Orgánica sobre Municipalidades, modificada el año 2014, que expresamente señala que desde los 30 días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella el alcalde conservará su remuneración y la atribución de participar en las sesiones del Concejo con derecho a voz y voto. En lo que respecta al plazo para renunciar, respecto de los parlamentarios la idea es modificar el artículo 57 de la Constitución (que trata las inhabilidades para ser candidato), de manera de establecer una obligación general de renunciar a lo menos 6 meses antes de la inscripción de la candidatura, incluyendo a los diputados y senadores. En materia de candidatura para ser alcalde, se propone modificar el artículo 74 de la Ley Nº18.695 sobre Municipalidades para introducir la obligación de renuncia de funcionarios públicos que quieran postular en los términos ya indicados.

b) Sincera período de campaña electoral.

Diagnóstico y problema: La ley Nº18.700 sobre Votaciones y Escrutinios Populares establece un período de 30 días para realizar propaganda electoral por medio de

la prensa, radioemisoras y canales de televisión (artículo 30) y propaganda mediante volantes, con elementos móviles o por avisos luminosos o proyectados (artículo 32). El mismo plazo se aplica para que las sedes de los candidatos y partidos políticos exhiban en sus frontispicios letreros, telones, afiches u otra propaganda electoral durante (artículo 33). Sin embargo, en la práctica la campaña electoral comienza antes de este plazo, y el gasto en que incurrir los candidatos no se considera en la rendición de gasto electoral. Esto ha llevado a que se utilicen una serie de resquicios legales de manera de mantener este gasto fuera del ámbito del período de campaña, y en definitiva, no sujeto al límite de gasto electoral.

Propuesta: Fijar un período de campaña de a lo menos 6 meses, que se condiga con la realidad de las campañas, de manera de que el límite de gasto electoral se aplique íntegramente a todo la campaña de los candidatos. Se deberá modificar el tiempo otorgado por la ley para efectuar propaganda electoral en la ley Nº18.700.

III. Reelección de autoridades en cargos de elección popular.

Limitación a la reelección en los cargos de senador, diputado y alcalde. Eventualmente al cargo de intendente.

Diagnóstico y problema: El marco constitucional y normativo vigente en la actualidad sólo impide la reelección para el cargo de Presidente de la República (Artículo 25 inciso segundo de la Constitución Política de la República).⁶ Esta prohibición no existe en el caso de los otros cargos de elección popular. Respecto de senadores, diputados y alcaldes, el desarrollo político social e institucional de Chile, ha significado en la práctica, que sea casi imposible para un candidato desafiante derrotar en una elección a una autoridad en ejercicio que va a la reelección. El candidato a la reelección no sólo cuenta en principio con recursos y organización superior al desafiante, sino que además por el solo hecho de ser autoridad goza de influencia y respeto que pone al servicio de su campaña, activos que la mayoría de los desafiantes carecen. A modo ejemplar, por el sólo hecho de ser parlamentario o alcalde tiene un acceso más fácil a cobertura de prensa, así como también a invitaciones a eventos e inauguraciones que sirven de vitrina. Esta situación se traduce en un escaso interés por la participación política, y la ciudadanía asume una actitud más bien lejana. Se produce un ciclo perverso que se materializa en escasa renovación de las personas que participan en política. Como argumento adicional, el candidato a la reelección dispone de recursos

públicos para su campaña, los que no se limitan a la remuneración que recibe como autoridad, sino que también se ha traducido en el empleo de la estructura, infraestructura y organización del Estado en beneficio de su interés particular (la reelección) y no del bien común.

Propuesta: Limitar la reelección de senadores y diputados a un período, en caso que se presenten a la reelección por la misma circunscripción o distrito. En todo caso, no podrán permanecer en el Congreso más de 3 períodos. Limitar la reelección de los alcaldes por dos veces, un máximo de 3 períodos. Esto implica introducir expresamente el límite a la reelección a lo menos en la Ley Nº 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios Populares y en la Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Estas propuestas, presentadas en el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, buscan contribuir al debate nacional en torno a la corrupción, pero también tienen un objetivo a largo plazo: recuperar el valor de la actividad política. Un adecuado respeto y valoración de la política contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y en definitiva, al fortalecimiento de república.

¹ Muestra de ello es que el sitio web oficial tiene el dominio <http://consejoanticorruptcion.cl>

² Artículo 1º Decreto Nº 002 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

³ Información obtenida de la página oficial del Senado de Chile.

⁴ La asignación asciende mensualmente a \$8.057.767, salvo para los Senadores de las Regiones IV, V Cordillera, VI y VII, cuyo monto es de \$ 8.502.979, por concepto de mayor gasto en combustible. Es acumulable por trimestres móviles dentro del año calendario. Hasta el 50% de su valor puede traspasarse a la Asignación de Personal de Apoyo para cubrir contrataciones que excedan el monto de esta última, lo que se identifica, dentro de los rubros de gastos como: 'Descuento por Personal de Apoyo'.

⁵ Mayor información en www.parliament.uk, específicamente revisar el Fixed-term Parliaments Act 2011

⁶ "El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente".