

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA CHILENA

Algunas señales desde la operatividad de la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Eolo Díaz-Tendero E. *

Todo sistema democrático contemporáneo debe responder necesariamente a dos condiciones si quiere estabilidad en el largo plazo: por una parte, debe ser eficiente en la regulación de la alta complejidad de las sociedades (asegurar su reproducción material) y por otra, debe lograr que dichas soluciones sean sentidas como propias por el conjunto de la población, es decir, debe producirlas de modo legítimo. Entonces, podríamos definir la democracia como un sistema altamente complejo que está permanentemente friccionado entre una racionalidad técnica y una de carácter subjetivo. Dependiendo del equilibrio entre estas dos lógicas, podremos observar distintas modalidades de sistemas democráticos, es decir, diferentes estilos para transformar la subjetividad en racionalidad técnica o de transferir legitimidad a las decisiones sistémicas.

Tomando algunas de las reflexiones de Manin¹ al respecto, tendríamos que decir que las democracias representativas contemporáneas se desarrollan entorno a la tensión que impone la necesaria creación de una elite que asegure la eficiente representación (la elección de un cuerpo de representantes) y la tendencia de esta elite a autonomizarse de su origen, dada la complejidad de su propia función.

En este peculiar espacio conformado por un cuerpo especializado en producir decisiones legítimas que tienen como objeto la regulación de los complejos problemas de una sociedad particular, se conforma lo que podemos distinguir como una de las zonas institucionales privilegiadas de lo político. El mecanismo que se utiliza para constituir este espacio es el de las elecciones democráticas, es decir, el proceso de selección por parte de todos los ciudadanos, de un cuerpo de otros ciudadanos a los cuales se les confiere la capacidad y el derecho de tomar decisiones por el “nosotros”, pensando en el conjunto de la población. Desde esta perspectiva, las elecciones son entonces la fábrica de una elite democrática y legítima que permite hacer funcionar eficientemente la complejidad y la diversidad sociales. Por tanto, la calidad de una democracia va a depender en parte importante de la calidad del proceso de fabricación de esta elite y de si esta es capaz de transmitir o procesar de modo eficiente la subjetividad social que le da origen.

Como podemos colegir de esta reflexión general, el momento electoral de la democracia es clave por a lo menos dos condiciones: i) porque genera una elite que debe hacerse cargo de los intereses de conjunto de la sociedad ii) y porque genera uno de los mecanismos más importantes para hacer coincidir la necesaria racionalidad técnica del sistema social con las necesidades subjetivas del conjunto de la población.

A la base de estas reflexiones generales y teóricas podemos encontrar principios de acción muy concretos y prácticos a la hora de evaluar la calidad de la

* Profesor Asistente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Director Ejecutivo de la Corporación Tiempo 2000.

¹ Bernard Manin; “Principes du gouvernement représentatif » ; Paris ; Calmann-Levy ; 1995.

democracia. Podemos encontrar subyacentes una serie de preguntas respecto del uso de dineros en la política; que es el tema que motiva estas reflexiones. ¿Cuánto vale financiar la constitución de esta elite democrática?; incluso podríamos preguntarnos: ¿Estamos disponibles para financiarla? Si la financian todos los chilenos a través de aportes del Estado ¿Qué exigencias se le imponen a partir de ello? ¿Si la financian los privados, cómo se resguarda el interés público? ¿Es lícito el uso de dineros particulares? Si lo es; ¿Cómo evitar que estos dejen prisionera la voluntad de la autoridad? En definitiva, cómo aseguramos que al financiar este proceso se resguarden las dos condiciones que acabamos de destacar: ¿Cómo puede afectar el dinero en la selección de esta elite que debe velar por el interés general? Y ¿Cómo puede afectar el dinero en el proceso de traducción entre intereses sistémicos y subjetividad social?

Durante las pasadas elecciones municipales celebradas en octubre de 2004, se puso en práctica por primera vez en Chile una Ley que pretende normar el uso de dineros públicos y privados en el financiamiento de campañas electorales. Es la Ley 19.884 sobre “Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral” publicada el 05 de agosto de 2003. Hasta antes de esta normativa, tanto el origen, los montos totales y el uso de los dineros utilizados por los actores del sistema político para el financiamiento de sus campañas, permanecía encerrado al interior de una caja oscura a la cual muy pocos actores tenían acceso. Esta situación no es anodina si consideramos que de ella se deriva la imposibilidad de controlar el impacto de los dineros (públicos o privados) en la formación de la voluntad general.

En definitiva, hasta agosto de 2003, en Chile el financiamiento del proceso por el cual las autoridades se instituían en decisores legítimos para la generación de Leyes que deben velar por el interés general de la ciudadanía y tomar decisiones orientadas por el bien común, estaba entregado a un proceso dominado por la opacidad y donde no era posible saber cómo este dinero podía llegar a influir en la captura de la voluntad general por parte de intereses particulares.

La normativa aprobada durante el 2003 responde de alguna manera dichas interrogantes y sin embargo, dadas las especiales condiciones en que se realizó su debate y aprobación², no hubo suficientes oportunidades para que la ciudadanía conociera detalladamente la intencionalidad del legislador y por tanto pudiese entender cabalmente la importancia de dicha normativa.

Se requiere entonces clarificar algunos de los principios desde los cuales, como país, nos estamos situando a responder dichas interrogantes. Es decir, debemos mostrar el tipo de democracia que imaginamos al momento de legislar y normar sobre el uso de dineros en la política e identificar las posibles consecuencias que dichas soluciones pueden tener en la calidad y cercanía ciudadana de nuestra democracia.

² Esta Ley fue parte de un conjunto de iniciativas legales concordadas por dirigentes de gobierno y oposición en el marco del llamado “Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” firmado en enero de 2003 y que habría permitido dar solución a una supuesta situación de inestabilidad institucional. De esta última condición surge su carácter cerrado y de urgencia, lo que a su vez impidió un acabado debate público del conjunto de iniciativas en él incluidas.

¿Cuánto cuesta financiar el proceso de selección de la elite democrática chilena? La Ley establece los límites máximos que un candidato puede gastar en financiar su intento de ser elegido como autoridad. Dependiendo del tipo de elección, podemos decir que cada candidato está autorizado a gastar aproximadamente \$ 500 por cada elector inscrito en el lugar que quiere ser electo.³ Por ejemplo, para una campaña de Diputados en el Distrito 21 (Ñuñoa y Providencia) y suponiendo el actual escenario político conformado por tres alianzas electorales en que cada una postula dos candidatos, formalmente se podría llegar a gastar la cifra de \$ 626.658.000 es decir, más de un millón de dólares sólo en un distrito.

Cuando los topes máximos de gasto permitido son tan altos, estos tienden a favorecer a quienes más pueden gastar y por tanto a quienes más pueden acumular y recibir dineros de los distintos posibles financistas. En relación a las características de la elite que está incentivando a formar esta Ley, claramente podemos afirmar que favorece a quienes tienen más acceso a recursos económicos.

Pensando en los principios que inspiran todo mecanismo eleccionario, en este caso se podría concluir que bajando los límites máximos de gastos se favorecería la igualdad de condiciones en la competencia. Por otra parte cabe hacerse la pregunta de cuáles son los vínculos que se producen y se instalan entre los financistas y la autoridad electa. Podemos decir que mientras más alta la posibilidad de gastar, más espacio hay para el compromiso de la autoridad con el financista que le permite hacerlo.

Surge con lo anterior la pregunta ¿por quiénes se financian las campañas electorales. Podríamos decir que si el financista es el estado, la autoridad quedará relacionada con él, en cambio si los financistas son distintos a la jurisdicción estatal, la autoridad quedará vinculada a otros actores, en este caso privados.

La Ley 19.884 da respuesta clara a estas interrogantes: el estado aporta al financiamiento de las campañas en un porcentaje relativamente menor del límite máximo autorizado, quedando la proporción mayor a ser financiado por privados.⁴ De esta condición mixta de la Ley surgen algunos requerimientos en su funcionamiento para que sea coherente con los principios democráticos que la sustentan y que nos interesa destacar.

En general la Ley debería asegurar entonces que los fondos fuesen recaudados de manera limpia y que fuesen utilizados de modo correcto y en los ítems que comprende una campaña electoral. Vale decir, debe conocerse su origen y su destino. En el caso de los dineros públicos, ello significa que la Ley debería tener la capacidad de entregar eficientemente dichos fondos que, entre otras cosas, aseguran cierta equidad en las condiciones de la competencia. Paralelamente, la Ley debe tener la posibilidad real de controlar el modo en que cada candidato procede a gastar el monto asignado. Para el primer tema la Ley es efectiva aunque muestra la falta de un proceso de profesionalización por parte de

³ Cfr. Ley 19.884 disponible en www.bcn.cl/publicadores.

⁴ En la última elección municipal estos porcentajes potenciales fueron 14% de fondos públicos y 84 % de privados. Cfr. "Elección Municipal y Gasto Electoral: Análisis crítico de la Ley N° 19.884"; Bitácora Legislativa N° 379; Santiago; Corporación Tiempo 2000; octubre de 2004.

los responsables electorales de los partidos políticos. De hecho el mayor número de irregularidades encontradas en las últimas elecciones, según el SERVEL, dicen relación con deficiencias formales atribuibles a los Administradores Electorales. Sin embargo, para el segundo componente, la Ley no otorga al organismo correspondiente las capacidades para efectuar el control de gasto. Por una parte no establece un registro de proveedores que facilitara dicha función y tampoco dota al SERVEL de las capacidades, aplicables en terreno, de fiscalizar el gasto, sino que esta facultad la entiende sólo como una revisión formal de una mera cuenta contable de ingresos y egresos.

Para el caso de los dineros privados, la situación se torna más compleja aún ya que a la deficiencia anterior sobre fiscalización efectiva de gasto -que también toca a los fondos privados- debe sumársele el tipo de incentivos que entrega la Ley para realizar donaciones y por lo tanto que van a condicionar su origen.

Si, como hemos dicho, las elecciones son el proceso de fabricación de una elite democrática que tiene como objeto tomar decisiones en vistas del bien común, cuando dicha actividad se financia por dineros provenientes de intereses privados, el único control eficiente para evitar la captura de lo público por lo privado, es la transparencia total del origen de dichos fondos. Con ello se permite la creación de un mecanismo de control social sobre potenciales influencias indebidas sobre las autoridades. Sin embargo, la Ley 19.884 lo que hace es fijar los mayores rangos de donación por candidatos y partidos en las modalidades de reservado y anónimo, es decir, cuyo origen no queda a disposición de la ciudadanía.

A partir de los juicios anteriores podemos interrogarnos sobre el segundo componente que introdujimos como principio de análisis. ¿Qué capacidades de realizar el equilibrio entre componentes técnicos funcionales y subjetividad social tiene la elite conformada en este tipo de proceso electoral?

Aquí las respuestas tienen que ver con la capacidad de la ciudadanía por controlar el modo en que se produce efectivamente el financiamiento del proceso electoral. Mientras más abierto, transparente y cercano sea, más credibilidad, calidad y confianza se producirá como resultado, es decir, se producirá como resultado una elite creíble, de calidad y legítima. Sin embargo, la Ley tiende a hacer el sistema de financiamiento autoreferencial ya que no permite la denuncia ciudadana y sólo autoriza a los mismos actores involucrados a realizarlas. Claramente ello potencia un equilibrio no-colaborativo entre los actores internos del sistema de financiamiento de las elecciones.

¿Qué tipo de apertura a las corrientes de opinión de la ciudadanía puede mostrar una elite fabricada en un sistema que en el modo de financiarse privilegia a quienes poseen más recursos, incentiva los aportes privados reservados o anónimos y que hace descansar la fiscalización del mismo en los propios actores que se benefician de él?

A modo de reflexiones finales valga decir que una evaluación de la Ley 19.884 desde los principios e intencionalidad que la inspiran, deja una sensación contradictoria para quien se da a la tarea de reflexionar sobre la calidad de la democracia chilena contemporánea.

Por una parte no cabe más que saludar la iniciativa de normar el uso de dineros en el financiamiento de uno de los procesos políticos claves de toda democracia, ya que ello refleja la voluntad de abrir al interés público una actividad que hasta hace poco tiempo atrás, se regía por una suerte de “estado de naturaleza” donde cada actor podía conseguir sus objetivos –financiar sus campañas- del modo en que se le antojase, sin que fuese obligatorio resguardar la salud del sistema democrático, es decir, sin que fuese obligatorio resguardar la igualdad de posibilidades, velar por el interés público, ni evitar los riesgos de captura de los procesos de formación de la Ley por parte de intereses particulares.

Sin embargo, la Ley 19.884 interviene sobre el tema del Gasto Electoral de un modo que presenta el riesgo de fortalecer la tendencia a encerrar a la actividad política entre las cuatro paredes de la propia política y por tanto, deja pasar la oportunidad de ayudar a estructurar dicha actividad desde una mayor transparencia, mayor control ciudadano y una mayor calidad del proceso democrático. Ello aparece más complicado aún cuando otros componentes del sistema político chileno (sistema electoral, régimen presidencial, estructura estatal altamente centralizada, etc.) también tienden a alejar la gestión de lo político de la subjetividad ciudadana.

Como lo dijimos al inicio de este artículo, la democracia debe resolver una difícil ecuación entre racionalidad técnica y legitimidad ciudadana y del modo en que lo haga, dependen los grados de legitimidad que ella alcance. La Ley 19.884 no contribuye del modo esperado en la construcción de legitimidad, ya que el componente ciudadanía ha quedado claramente subordinado al de la necesidad de resolver “técnicamente de un modo viable” el financiamiento de las campañas electorales.

Desde nuestro punto de vista, en la Ley y su aplicación concreta, se ha tendido a sobrevalorar los intereses y requerimientos de los actores internos del sistema, es decir, de los partidos políticos. Quedan pendientes por tanto los esfuerzos por sintonizar este interés por normar la relación entre dinero y política, con los intereses y miradas ciudadanas y de calidad de nuestra democracia. De este esfuerzo depende en parte la sustentabilidad en el largo plazo del sistema político chileno.