

## La Propuesta del CEP sobre el Financiamiento de la Política

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- La propuesta del CEP tiene objetivos comunes con otros proyectos recientes:
  - Garantizar un mínimo de igualdad económica entre los candidatos parlamentarios.
  - Garantizar transparencia pública respecto a los ingresos y gastos de las campañas electorales, con el fin de que los ciudadanos sepan tanto como los candidatos respecto a ellos.
  - Minimizar el recurso a los fondos públicos para que ellos puedan ser destinados a aliviar la pobreza.
- Las propuestas del CEP tienen objetivos adicionales:
  - Impedir la extorsión, donde los candidatos fuertes amenazan con daños futuros a las empresas y a los empleados públicos cuyos negocios o continuidad laboral está sujeta a decisiones de la autoridad futura, a menos que accedan a donar dinero o trabajo a su campaña.
  - Evitar las regulaciones que la experiencia internacional ha demostrado son difíciles de hacer respetar y donde las evasiones son fuente de escándalo.
  - Desincentivar comportamientos donde un partido obtiene votos ofreciendo empleos y favores privados.
  - Evitar regulaciones y subsidios que favorecen a las coaliciones titulares a costa de las coaliciones aspirantes, dificultando la alternancia en el poder.
  - Evitar situaciones de conflicto de interés, donde los parlamentarios y autoridades del Poder Ejecutivo legislan cuantiosos subsidios públicos que benefician preferencialmente a sus propias campañas y partidos.
- Las propuestas centrales del CEP son:
  1. Crear un subsidio de 60% a los gastos electorales en publicidad de radio y prensa local. El tope del subsidio sería de \$5 millones a cada una de las seis candidaturas a diputado por distrito con más firmas o votos.
  2. Evitar prácticas irregulares, eliminando las ventajas tributarias que obtienen ciertas donaciones políticas de las empresas, rebajando los gravámenes que aplica la ley a esas donaciones y obligando a las personas jurídicas como sociedades anónimas, colegios profesionales y sindicatos, a obtener una aprobación de la asamblea de socios como condición para donar.
  3. Para asegurar la transparencia y la probidad, exigir que las donaciones a las candidaturas se hagan a través de cuentas confidenciales administradas por el Servicio Electoral. En el caso de las donaciones grandes, se propone dar al donante la opción de la publicidad total, donde será vigilado por la prensa.
  4. Crear un subsidio a las cuotas pagadas por los militantes regulares, de 30% para los primeros \$80.000 anuales de cuotas pagadas, siempre que el militante pague cuotas en forma regular y participe en las elecciones internas.
- A diferencia de otros proyectos, el CEP recomienda *no imponer topes legales al gasto electoral total* de cada candidato y partido, pues está demostrado que estos últimos son fácilmente evadibles. En vez recomienda *mantener* el actual límite a la adquisición de publicidad electoral televisiva, que la prohíbe por completo. Esta regulación es dura para estándares internacionales, pues en muchos países la publicidad televisiva consume el 50% de los presupuestos de campaña (EE.UU. y Argentina). También recomienda *no imponer topes máximos a las donaciones* que puede hacer cada persona a las candidaturas y partidos durante las campañas, pues la experiencia internacional demuestra que son fácilmente evadibles, que su control pone en peligro la libertad de expresión y que son incapaces de frenar la extorsión y la corrupción.

**SALVADOR VALDÉS PRIETO.** Investigador del CEP y Profesor Titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

Esta nota expone la propuesta del CEP sobre la regulación del financiamiento de la política<sup>1</sup>. Además se presenta un resumen de las diferencias entre la propuesta del CEP con otros proyectos de ley recientes<sup>2</sup>, incluyendo el último proyecto "Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral" enviado recientemente por el gobierno al congreso<sup>3</sup>. Finalmente se presenta la conexión entre este tema y la reforma del estado, especialmente en el área de compras públicas y de gerencia pública.

La propuesta del CEP es el producto de un trabajo de más de dos años, que reunió numerosos antecedentes de la experiencia internacional en regulación del financiamiento político y contó con el beneficio de ocho estudios encargados especialmente para aclarar aspectos específicos de la realidad chilena y para conocer la experiencia de cinco países en mayor profundidad: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Tan importante como lo anterior es que la propuesta del CEP es producto del debate entre veintiséis personalidades que integran la Comisión de Reforma del Estado del CEP. El hecho de que esta propuesta cuente con el apoyo de estas personalidades, que provienen de distintos sectores del espectro político y de la actividad académica, muestra que es capaz de balancear de modo aceptable las preocupaciones de personas que provienen de todos los sectores. La propuesta del CEP fue concebida como un aporte a la discusión pública del tema y se ofrece en esa condición.

<sup>1</sup> Véase Comisión de Reforma del Estado del CEP (2000). "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política", *Documento de Trabajo*, 303, Centro de Estudios Públicos, mayo.

<sup>2</sup> Proyecto de los diputados S. Elgueta y A. Aylwin, enero de 1994 (Boletín 1146-07); moción del senador Muñoz Barra, diciembre de 1996 (Boletín 1962-07); y proyecto de los diputados Bustos, Elgueta, Huenchumilla, Luksic, Martínez y Palma, agosto de 1998 (Boletines 2213-06 y 2220-06).

<sup>3</sup> Véase el proyecto en Boletín No. 2499-06, Cámara de Diputados, 10 de mayo 2000.

## 1. Diagnóstico de la situación actual de Chile

Desde luego, no existe un diagnóstico que despierte un consenso completo. Entre los elementos de la actual situación chilena que diversas personas consideran *insatisfactorias* destacan:

- Parte del financiamiento privado podría violar la ley tributaria, la ley de donaciones y la ley de Sociedades Anónimas. Además, no hay normas que sancionen el abuso con los socios de sindicatos y colegios profesionales por parte de sus directivas, donando recursos a candidatos no aprobados por los socios.
- El resultado de las elecciones podría ser cuestionado con investigaciones tributarias a la campaña triunfadora, y sus donantes también serían cuestionados.
- Se alega que no existiría un mínimo de igualdad económica entre candidaturas parlamentarias. Si algunos candidatos representativos no pueden hacer oír su voz, se reducen las opciones para los ciudadanos.
- No habría garantías contra la corrupción. Personas e instituciones como empresas y sindicatos podrían «comprar» candidatos y después exigirían favores.
- No habría garantías contra extorsión: los candidatos más fuertes podrían exigir aportes a grandes empresas y sindicatos bajo amenaza de represalia.
- No habría garantías suficientes contra el desvío de fondos públicos hacia candidaturas y partidos de las autoridades en puestos ejecutivos, tanto a nivel central como municipal. Eventuales sobrepagos en asesorías y empleos se canalizarían a financiar partidos y candidatos del ejecutivo de turno.
- No hay transparencia financiera hacia ciudadanía: los votantes saben menos

que los candidatos respecto a su financiamiento.

- Los partidos políticos casi no recaudan cuotas de sus militantes. Esto sugiere que los partidos hacen favores a los militantes para obtener su apoyo, convirtiendo a los partidos en máquinas para conseguir favores.
- El gasto en elecciones parlamentarias por votante es más del doble que en países de tamaño análogo. Algunos consideran esto un despilfarro social.
- El subsidio que representa la franja presidencial de televisión (unos \$1.500 millones por candidato) sería capturable por grupos de presión. Una candidatura reunió 35.000 firmas en 1999 para acceder a la franja pero obtuvo sólo 31.319 votos. La captura reduce además el tiempo de franja asignado a los candidatos principales, perjudicando al que cuenta con menos recursos.

Otros elementos de la actual situación chilena son considerados satisfactorios por diversas personas, sobre todo en comparación a otros países:

- Existe fuerte competencia política al interior y entre los pactos.
- Existe gran interés de la ciudadanía en aportar a las campañas de sus candidatos. El gran volumen de gasto electoral se origina en donaciones de miles de chilenos que desean participar.
- La franja presidencial garantiza un mínimo de igualdad económica absoluta entre los candidatos, evitando conflictos de legitimidad.
- El límite a gastos en publicidad de TV aumentaría la igualdad económica relativa entre los candidatos. Esto se logra sin desprestigiar la política porque este límite es fácilmente fiscalizable. Según algunos, también ayudaría a reducir los gastos electorales, pues en países donde

este límite no existe, la publicidad de TV consume cerca de 50% del presupuesto de las campañas (EE.UU. y Argentina).

- No existen subsidios públicos por voto obtenido a los partidos. Esto es considerado positivo, pues en los países donde existen han sido usados por los partidos titulares para impedir la entrada de rivales y para explotar a los contribuyentes financiando altos sueldos a los funcionarios de partidos. Esos fondos públicos deberían destinarse a aliviar la pobreza.

## 2. Objetivos de las propuestas del CEP

Las propuestas del CEP tienen importantes objetivos en común con otros proyectos recientes, incluyendo el último proyecto del gobierno. Todos buscan:

- Garantizar un mínimo de igualdad entre los candidatos de las corrientes políticas, que asegure el derecho a que sus propuestas sean oídas por la ciudadanía, a pesar de las diferencias que puedan existir entre ellos en el acceso a los recursos económicos.
- Garantizar transparencia pública respecto a los ingresos y gastos de las campañas electorales, con el fin de que los ciudadanos sepan tanto como los candidatos respecto a ellos. Todos coinciden en que la transparencia ayuda a reducir la corrupción, referida a casos donde uno o pocos donantes a la campaña de un candidato quedan en condiciones de exigir de éste favores contrarios a la probidad en caso de ser electo.
- Privilegiar la eficiencia fiscal, cautelando que el recurso a los fondos públicos para financiar la actividad política (el llamado financiamiento público), sean solamente los indispensables para asegurar una

igualdad mínima en la competencia política<sup>4</sup>.

Sin embargo, las propuestas del CEP tienen objetivos adicionales, que son novedosos:

- Buscan incentivar comportamientos que prestigien la política. Esto significa evitar las regulaciones que la experiencia internacional ha demostrado son difíciles de hacer respetar y donde las evasiones son fuente de escándalo. Los daños sociales de regulaciones bien intencionadas pero que se sabe son inefectivas e inducen una espiral de escándalos, pueden ser mayores que los beneficios obtenidos.
- La otra cara de este objetivo es evitar que un eventual resultado electoral pueda ser cuestionado con una investigación al financiamiento de la campaña triunfadora que revele comportamientos ilegales, como le pasó al Presidente Samper de Colombia. Lo análogo le ocurrió al Presidente Clinton.
- Maximizar la competencia en política. Esto significa evitar aquellas regulaciones y subsidios que favorecen a los candidatos titulares a costa de los aspirantes, y aquellas que favorecen a las coaliciones titulares a costa de las coaliciones aspirantes, dificultando en forma artificial la alternancia en el poder. Desde luego, este objetivo también exige evitar aquellas regulaciones que perjudiquen relativamente más a los candidatos independientes de alta representatividad.
- Fortalecer el ejercicio del derecho de asociación y de la libertad de expresión en política, evitando en lo posible las restric-

<sup>4</sup> Respecto a la prioridad de los pobres, cabe comentar que los subsidios públicos a los candidatos con pocos recursos deberían beneficiar en mayor grado a los ciudadanos en situación de pobreza en cuanto a obtener información relacionada con las opciones políticas que se ofrecen.

ciones a esas libertades que se suelen proponer para fiscalizar ciertas regulaciones fácilmente evadibles. Por ejemplo, cuando un individuo desea donar más a una candidatura que lo permitido por los límites que han ideado ciertos países, es de esperar que éste destine fondos a publicitar su preferencia por el candidato en los medios de comunicación, en ejercicio de su derecho constitucional a la libertad de expresión. Las propuestas del CEP intentan restringir ese derecho al mínimo. En el caso de los partidos políticos la propuesta del CEP intenta, por ejemplo, desincentivar eventuales comportamientos donde un partido obtiene votos ofreciendo favores privados y empleos, fortaleciendo en vez los incentivos para que represente a sus militantes y simpatizantes.

- La propuesta del CEP no limita su atención sólo al control de la corrupción, pues concede igual importancia al control de la extorsión. Esta consiste en un intercambio desigual, donde la parte fuerte amenaza con represalias a la parte débil, a menos que acepte un intercambio injusto. En política, la evidencia comparada sugiere que la extorsión más habitual consiste en que los candidatos con más posibilidades de ser electos, amenacen con daños futuros a las empresas y a los empleados públicos cuyos negocios o continuidad laboral está sujeta a decisiones de la autoridad futura, a menos que accedan a donar dinero o trabajo a su campaña.
- Las propuestas del CEP también buscan evitar situaciones de conflicto de interés, donde los parlamentarios y autoridades del Poder Ejecutivo legislan cuantiosos subsidios públicos que benefician preferencialmente a sus propias campañas y partidos, como se ha observado en países como España y Alemania.

### 3. Las propuestas centrales

1. Asegurar un mínimo de igualdad económica a los principales candidatos y partidos, *manteniendo* la actual franja de televisión y *creando además un subsidio* de 60% a los gastos electorales en publicidad de radio y prensa local a cada una de seis candidaturas a diputado por distrito con más firmas o votos. El subsidio estaría sujeto a un tope de \$5 millones por candidatura. Habría otro subsidio para cada una de seis candidaturas a senador por distrito, y la mitad de esto para cada una de las candidaturas presidenciales (suma \$140 millones a cada candidatura). El costo fiscal anualizado de este subsidio se limita a sólo 5 millones de dólares.

2. Evitar ciertas prácticas irregulares. Así, se propone eliminar las ventajas tributarias que obtienen ciertas donaciones políticas de las empresas (no fiscalizadas por el Servicio de Impuestos Internos), y al mismo tiempo rebajar los gravámenes que aplica la ley a esas donaciones. También se propone obligar a las personas jurídicas como sociedades anónimas, colegios profesionales y sindicatos, a obtener una aprobación de la asamblea de socios como condición para aprobar donaciones a una candidatura o partido.

3. Asegurar la transparencia y la probidad, exigiendo que los ciudadanos obtengan tanta información como los candidatos respecto a las fuentes de fondos de sus campañas.

Para lograr esto resulta necesario evitar la exigencia de publicidad total a las donaciones políticas, pues ella facilita la extorsión de los empleados públicos por parte de sus jefes, y facilita la extorsión de los contratistas pequeños del estado que desean donar a partidos rivales por parte de los partidos titulares. En base al concepto de voto secreto, se propone exigir que las donaciones pequeñas a las candidaturas se hagan a través de cuentas confidenciales administradas por el Servicio Electoral.

En el caso de las donaciones de tamaño superior a \$5 millones, se propone permitir a los donantes usar la misma vía confidencial, o alternativamente publicitar sus donaciones. La publicidad total ayuda a fiscalizar el tráfico de influencias en el caso de las donaciones grandes. Es conveniente dejar abierta la opción confidencial porque la experiencia ha demostrado que cuando un donante tiene preferencias políticas intensas, y la publicidad le resulta un gravamen, siempre ha podido evadir, recurriendo a mecanismos de gran efectividad como las organizaciones intermediarias, la división de los aportes en muchos más pequeños, la compra de medios de comunicación y la adquisición directa de publicidad a favor de su candidato. Así, una exigencia cerrada de publicidad total para las donaciones grandes incentiva comportamientos que terminan en escándalo. La opción de donar confidencialmente es atractiva para un donante de buena fe, y sólo es inconveniente para el donante corrupto y para el político extorsionador.

Además se propone exigir la publicación de los estados financieros agregados de cada candidatura y abrir los registros contables de las candidaturas a los fiscalizadores.

4. Incentivar a los partidos políticos a desarrollar una sana relación con sus militantes, creando un subsidio a las cuotas pagadas por los militantes. Este subsidio alcanzaría a un 30% para los primeros \$80.000 anuales de cuotas a 15% por los siguientes \$720.000 anuales, siempre que el militante pague cuotas en forma regular y participe en las elecciones internas.

Existen aspectos de la situación actual que se recomienda *mantener*:

- i) Mantener el actual límite a la adquisición de publicidad electoral televisiva, que la prohíbe por completo. Esta regulación es dura para estándares internacionales, pues en muchos países la publicidad televisiva consume el 50% de los

presupuestos de campaña (EE.UU. y Argentina). Sin embargo, al quitar efectividad publicitaria a las diferencias económicas, favorece una cierta igualdad económica relativa entre las candidaturas principales. Además, por ser fácilmente fiscalizable, evita los comportamientos de evasión que desprestigian a la política.

- ii) *no imponer* topes legales al gasto electoral total de cada candidato y partido, pues está demostrado que estos últimos son fácilmente evadibles y por tanto fuente de escándalos y desprestigio para la política. Por ejemplo, en los Estados Unidos existen límites al gasto en las campañas presidenciales, apoyados por la más perfecta maquinaria de fiscalización conocida. A pesar de ello, la Federal Election Commission dictaminó en 1999 que ambas campañas presidenciales de 1996 habían violado los límites al gasto, en más de 100 millones de dólares cada una. En Gran Bretaña, los límites al gasto *local* parecen cumplirse, pero ello se puede explicar porque el grueso del gasto electoral es desarrollado a nivel nacional, y está exento de límites, a pesar de que en los sistemas parlamentarios la publicidad nacional tiene efectos evidentes sobre las elecciones locales.

Los límites a los gastos electorales totales tampoco garantizan una igualdad relativa entre los candidatos principales, pues las desigualdades económicas son sólo una clase de desigualdad. Algunos candidatos reciben el respaldo público de más actrices y estrellas de televisión que otros, generando desigualdades que a veces son mitigadas por desigualdades económicas de signo opuesto.

En varios países, la investigación empírica ha mostrado también que los límites al gasto total favorecen a los candidatos titulares a costa de los candidatos aspirantes. Por ejemplo, un estudio con los datos de las elecciones de 1993 en Fran-

cia<sup>5</sup> muestra que por cada franco adicional de inversión publicitaria por voto, los candidatos titulares sólo pudieron obtener un aumento de 1,01% de los votos, mientras que los candidatos aspirantes obtuvieron el doble<sup>6</sup>. Esos resultados muestran también que si los límites franceses al gasto electoral total fueran reducidos a la mitad de su nivel de 1993, los candidatos titulares habrían obtenido diez por ciento más de votos en cada distrito por sobre su competidor más cercano. Así, los límites al gasto total pueden reducir la competencia política y favorecer la perpetuación de los actuales titulares de los cargos.

- iii) *no imponer topes máximos a las donaciones* que puede hacer cada persona a las candidaturas y partidos durante las campañas, pues la experiencia internacional demuestra que son fácilmente evadibles, que su control pone en peligro la libertad de expresión y que son incapaces de limitar la extorsión y la corrupción.

#### 4. Diferencias con otras propuestas y proyectos

El último proyecto del gobierno propone las siguientes medidas:

- límites y topes legales al gasto electoral total de cada candidato y partido,
- topes máximos a las donaciones que puede hacer cada persona a las candidaturas y partidos durante las campañas, y
- exigir publicidad total respecto de quién dona cuánto a cada candidatura o parti-

<sup>5</sup> En Francia, el límite legal al gasto electoral se aplicaba a los gastos realizados desde doce meses antes de las elecciones, y alcanzaban a 500.000 francos (unos \$ 50 millones de pesos) para distritos grandes, y a 400.000 francos para distritos con menos de 80.000 votantes.

do, aún para las donaciones valorizadas en \$1.

La propuesta del CEP se opone a estas tres propuestas, porque no logran los objetivos y porque al no ser fiscalizables, pueden incentivar conductas que desprestigian la política. La Comisión estima que los objetivos pueden ser alcanzados de mejor forma con las regulaciones y subsidios alternativos propuestos, pues ellos son fiscalizables a bajo costo.

Los límites al gasto total, a las donaciones de cada individuo y la exigencia de publicidad total de cada donación constituyen la tecnología regulatoria introducida en las democracias principales a partir de los años 60 y 70. La experiencia internacional de treinta años ha demostrado sus limitaciones y debilidades, y su vulnerabilidad a la evasión ha incentivado conductas que desprestigian la política.

Por eso, la propuesta del CEP puede entenderse como un conjunto de regulaciones de *segunda generación*, que toma en cuenta la real capacidad fiscalizadora del estado y dispone medidas para evitar los efectos secundarios dañinos que han sido observados en la experiencia internacional.

## 5. Un complemento indispensable: La reforma del estado

Quienes sostienen que el financiamiento privado de la política sería informal en Chile, presentan habitualmente el argumento de que mientras ello continúe, el equilibrio global entre las principales coaliciones políticas justificaría la continuación de otras prácticas igualmente informales de financiamiento a través de las instituciones públicas, las empresas del estado y los municipios.

Del mismo modo, quienes sostienen que existiría un financiamiento público informal a través de las instituciones públicas, las empresas del estado y los municipios, presentan tam-

bién el argumento de que mientras continúen esas prácticas, el equilibrio global justificaría mantener cierta informalidad en el financiamiento privado de la política.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP estima que el clientelismo<sup>7</sup> y el tráfico de influencias<sup>8</sup>, en la medida en que existan, constituyen atentados contra la probidad en el estado, contra la eficiencia y la calidad de los servicios que el estado presta a la ciudadanía, y contra la transparencia con que las autoridades deben servir a los ciudadanos, por lo que deben ser combatidos.

Consciente de los argumentos expuestos, la Comisión de Reforma del Estado del CEP ha entendido su propuesta sobre financiamiento político como una parte de un conjunto más amplio de medidas a favor de la probidad, de la eficiencia y de la transparencia en el estado y en las actividades que determina quién ocupa los principales cargos del estado.

Por esto, parece necesario ligar la modernización de la regulación del financiamiento político, con reformas al sistema de compras públicas de bienes y asesorías que aseguren en mayor medida la búsqueda y la obtención de la probidad, y con reformas al método de selección, remuneración y evaluación del desempeño de los directivos públicos<sup>9</sup>, que eviten que sus remuneraciones puedan interpretarse como un subsidio público informal que beneficia solamente a los partidos que apoyan al gobierno de turno.

<sup>6</sup> Palda, F. y K. Palda (1998) "The impact of campaign expenditure limits on political competition in the French legislative elections of 1993", *Public Choice* 94, p. 157-174.

<sup>7</sup> El clientelismo es un comercio de votos y apoyo político a cambio de favores, empleos y asesorías con sobrepago otorgados por un grupo de poder que controla alguna parte del estado.

<sup>8</sup> El tráfico de influencias incluye la corrupción y la extorsión.

<sup>9</sup> Se excluye de este grupo a aquellos funcionarios que son parte del equipo estrictamente político del gobierno.

# Sumario

Nº 77 Verano 2000

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS  
Monseñor Sótero Sanz 175,  
Fono 231 5324

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

José De Gregorio, Barry Eichengreen,  
Takatoshi Ito y Charles Wyplosz

Propuesta para reformar el FMI

Andrés Velasco

Instituciones, credibilidad y manejo macroeconómico en Chile

Harald Beyer, Patricio Rojas y  
Rodrigo Vergara

Apertura comercial y desigualdad salarial en Chile

Harald Beyer

Educación y desigualdad de ingresos: Una nueva mirada

Felipe Larraín y Jeffrey D. Sachs

El debate sobre sistemas cambiarios y las rigideces de la dolarización

Edgardo Barandiarán

El futuro del peso chileno

José Miguel Sánchez y Ricardo Sanhueza

Autonomía y regulación en el sector sanitario chileno

Ricardo Katz e Ignacia Benítez

Uso de un sistema de pronósticos para el control de la calidad del aire en Santiago

Ignacio Irarrázaval y Julio Guzmán

El rol de los incentivos tributarios para las instituciones sin fines de lucro: Análisis de la experiencia internacional

Peter Pulzer

El financiamiento político en Alemania

Eduardo Valenzuela y Carlos Cousiño

Sociabilidad y asociatividad: Un ensayo de sociología comparada

Joaquín Fermandois

El fin del viaje: ¿Una pérdida irrecuperable?

Marco Antonio de la Parra

La máquina Müller o cómo sobrevivir al siglo XX

Alfredo Bryce Echenique

Del humor quevedesco a la ironía cervantina

## DOCUMENTOS

Arturo Fontaine Talavera

*Alfredo Jocelyn-Holt: El Chile perplejo*

Arnold C. Harberger

*Memorándum sobre la economía chilena*

SUSCRIPCIONES Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000