

## ¿Por qué Permitir la Donación de Personas Jurídicas a la Política?

Salvador Valdés\*

En primer lugar, muchas gracias por esta invitación. Mejorar la calidad de la política fue uno de los temas más importantes de la agenda de las treinta medidas que se propusieron en la Comisión Presidencial “secreta”, de la cual formé parte, en noviembre de 2006. Propusimos una serie de directrices al respecto y una que no incluimos fue prohibir las donaciones de las personas jurídicas a la política, tema sobre el cual hablaré hoy. No dispongo de mucho tiempo, pero tengo un trabajo al respecto y voy a concentrarme en el diagnóstico.

La calidad de la política es un tema urgente, pues según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos el 73% de los encuestados piensa que los políticos financian sus campañas en forma ilegal. Esto quiere decir que la opinión que tiene la ciudadanía respecto del financiamiento de la política es muy mala, lo que es grave, así que tenemos que avanzar en esa materia.

Voy a hacer una breve revisión de los argumentos que dio el gobierno para prohibir las donaciones de las personas jurídicas a la política. Después expondré los argumentos en contra, mostraré una serie de estadísticas nuevas sobre el financiamiento de las campañas de 2005 que he podido conseguir de parte del Servicio Electoral y de otras fuentes, para luego volver al análisis conceptual.

### LOS ARGUMENTOS DEL GOBIERNO PARA PROHIBIR LAS DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS

El primer argumento para prohibir las donaciones de las personas jurídicas es que las personas jurídicas no votan. De ello se deduce que tampoco deberían donar a la política, sin embargo, las personas jurídicas tampoco van a la ópera, no hacen deporte, ni van a clases y, a pesar de ello, el Estado las autoriza a donar al Teatro Municipal, al desarrollo deportivo y a la educación. En mi opinión se está confundiendo la capacidad de escuchar ópera con la de donar dinero para que exista música, que es algo muy diferente. Lo mismo pasa con la capacidad de sufragar. Ella no debe confundirse con la capacidad de donar dinero para que los candidatos puedan comprar mensajes publicitarios y hacérselos llegar a la ciudadanía. Se trata de cosas distintas y mi evaluación es que esta frase es un simple *slogan*, pues no tiene consistencia conceptual.

---

\* Investigador del CEP y Profesor Titular de Economía de la Universidad Católica de Chile.

El segundo argumento es que son los ciudadanos y no los intereses corporativos los que deben tener derecho a incidir en el resultado de una elección, vía sus aportes a las campañas (esto aparece en el programa de la Presidenta). Dicha afirmación es errónea, pues cuando un ciudadano quiere influir en el resultado de una campaña, es legítimo que su motivación sea económica. Por ejemplo, a veces la gente que integra un sindicato vota a favor de los candidatos que proponen leyes que les otorguen mayor poder, solo porque eso les conviene económicamente. En general, los intereses económicos personales son un motivo legítimo para expresarse en política, sea donando dinero o haciendo campaña de otras formas; mientras no haya tráfico de influencias eso no es un problema. Si se creyera que no debe expresarse en política quien tenga un interés económico y se pensara que el Estado debe usar su fuerza para acallar a esa persona estaríamos en una sociedad totalitaria. No quiero decir que los intereses económicos son los únicos intereses con derecho a expresarse, pero aquí obviamente se pretende silenciar a las personas naturales que están detrás de las personas jurídicas y que tienen derecho a manifestarse. Si se tomara este argumento en serio, no se podría hablar porque los contradictores siempre replicarían “usted tiene un interés económico detrás suyo, así que no puede participar en el debate”, con el fin de enmudecerlo. Entonces, concluyo que el segundo argumento también es un *slogan*.

¿Cuál es el verdadero argumento, que no se ha explicitado en el proyecto de ley ni en el programa de la actual Presidenta? Pienso que se aspira a reducir la desigualdad en los aportes privados a la política. Una persona de mayor riqueza puede donar más a través de las personas jurídicas que controla. Estoy pensando en personas jurídicas que se manejan estrechamente, como las sociedades familiares o formadas con parientes, para no mezclarlo con la protección de accionistas no controladores, tema distinto que no es mencionado por el mensaje ni por el programa de la Presidenta y que se puede solucionar sin prohibir la donación. Recapitulando, la persona de mayor riqueza puede donar sumas grandes a través de su persona jurídica y de esa manera incidir más sobre el presupuesto relativo de campaña de los distintos candidatos. Esto tiene importancia porque en las sociedades de mercado hay bastante desigualdad de riqueza, que produce una gran diferencia en la capacidad de donar. Entonces, el temor es que estas personas puedan entregar muchos más recursos que el ciudadano promedio. En definitiva, concluyo que la motivación de prohibir los aportes de personas jurídicas es limitar las donaciones a la política de las personas de mayor riqueza.

A continuación voy a evaluar qué significa esta desigualdad en dos niveles: primero iré a los hechos, para lo cual mostraré las estadísticas que les mencioné en un comienzo, y luego volveré al plano conceptual.

**LOS HECHOS RESPECTO A LA DESIGUALDAD ECONÓMICA ENTRE CAMPAÑAS**

A continuación se presenta un listado de fuentes de fondos para las campañas de 2005, que corresponde a las elecciones parlamentarias y a las dos presidenciales, cuya segunda vuelta fue en enero de 2006.

**Tabla 1**  
Fuente de fondos para campañas  
2005-enero 2006

Fuente	Monto (millones de \$)	Porcentajes de	
		T. Electoral	T. Legales
<b>Reservadas</b>	<b>13.717</b>	<b>26,70</b>	<b>14,30</b>
Anónimas	949	1,80	1,00
De carácter público	2.259	4,40	2,40
<b>Total Privadas Legales</b>	<b>16.925</b>	<b>32,90</b>	<b>17,70</b>
Créditos bancarios	9.551	18,60	10,00
Fiscal: Anticipos	1.953	3,80	2,00
Fiscal: Reembolsos	12.750	24,80	13,30
Franja de televisión (tasación)	10.287	20,00	10,80
<b>Electoral (privada + fiscal + TV)</b>	<b>51.465</b>	<b>100,00</b>	<b>53,80</b>
Asign. Parlam. 120 diputados 4 años	28.800		30,10
Asign. Parlam. 20 senadores 8 años	15.360		16,10
<b>Total Fuentes Legales</b>	<b>95.625</b>		<b>100,00</b>
PGE V Región	4.400		4,60
Chiledeportes 2º sem. 2005	5.003		5,20
Otra intervención oficialista	¿?		¿?
Privadas irregulares	¿?		¿?

Los montos están ordenados según las distintas fuentes de financiamiento. El primer grupo son las donaciones privadas. La primera línea son las reservadas, que son las que se entregan a través del Servicio Electoral quien, a su vez, las mezcla y las transmite en un cheque a los candidatos sin informarles quiénes financiaron dicha suma. A continuación están las donaciones anónimas y las donaciones privadas de carácter público (en ellas la ley encarga al candidato declarar la identidad de quién le donó, sin fiscalizar). Pueden ver que la suma de todas las donaciones privadas, considerando las campañas presidenciales, senatoriales y de diputados, fué de 16.900 millones de pesos. Otra fuente de fondos que es importante en las rendiciones ante el Servicio Electoral son los créditos bancarios, que alcanzaron a 9.500 millones de pesos más. Quisiera mencionar que en los

estados de cuenta no se cuenta cómo se pagan estos créditos, cuestión que considero una falencia importante en el sistema de control.

Existen otras dos fuentes que son de origen fiscal. En primer lugar, el aporte estatal en dinero, que a su vez tiene dos partes: los anticipos entregados al inicio de la campaña y los reembolsos, al aceptarse la rendición de las cuentas 45 o 90 días después de terminar la campaña. Esta suma alcanza los 14.700 millones de pesos, cifra comparable a las donaciones privadas de todo tipo. En segundo lugar tenemos el valor de la franja de televisión que la ley obliga a ceder en forma gratuita a los candidatos a presidente y a los partidos. El monto corresponde a una tasación un poco antigua de los minutos de televisión hecha en los años 90, por lo que es posible que ahora sea un poco más elevada y llegaría a los 10.000 millones de pesos.

Si se suman todas las contribuciones mencionadas hasta aquí, se llega a 51.000 millones de pesos que se distribuyen en alrededor de 20% para la franja televisiva, 28% para el aporte fiscal en dinero y 18% para los créditos bancarios. La suma de todos los aportes privados es un tercio del total de fuentes de fondos y como el aporte privado equivale solo a un tercio del total, su influencia es limitada.

A estas fuentes que podemos calificar de “electorales” se agregan otras dos. En primer lugar están las asignaciones parlamentarias. En 2005 hubo 120 diputados que terminaron su período y muchos de ellos fueron a la reelección. Además de su sueldo —que es igual al de un ministro— reciben una asignación parlamentaria de alrededor de cinco millones de pesos mensuales durante cuatro años que, mayoritariamente, se destina a mantener centros de atención a votantes en sus distritos, desde los cuales hacen campaña para su reelección, prestando favores y consiguiendo beneficios particulares para ellos en la burocracia estatal. Algunos diputados también invierten algo de esta suma en estudios para mejorar la legislación en la que participan, pero este uso es bastante menor. Por concepto de asignación parlamentaria para diputados el fisco destina la enorme suma de 28.800 millones de pesos para la reelección de estos. Por otra parte, hay veinte senadores que se eligieron en 2005. Los senadores también tuvieron una asignación parlamentaria, esta vez de ocho millones de pesos mensuales. Si esta suma se multiplica por los ocho años que llevaban los senadores que fueron a esta campaña, resulta un aporte fiscal de otros 15.000 millones de pesos. Por lo tanto, las asignaciones parlamentarias sumadas son muy significativas, ya que duplican la suma de todas las fuentes que definimos como “electorales”.

Por último, hay que agregar las fuentes ilegales de fondos que tienen varios componentes. En este ítem se incluye la desviación de fondos fiscales desde los programas de generación de empleo en la V Región (un total de 4.400 millones

según la denuncia del Ministerio Público, que está conformado por jueces independientes). En la tabla 1 se muestra solo la dispersión de fondos originada en la V Región, pero hay quienes afirman que se desvió mucho más en otras regiones del país, en particular en la VIII, que recibió la mitad de los fondos nacionales de PGE a pesar de que tienen mucho menos que la mitad de los cesantes del país.

Luego está la desviación de fondos de Chiledeportes. Las asignaciones directas del segundo semestre de 2005, que corresponde al período electoral, excedieron a las del primer semestre en 5.300 millones de pesos, incluyendo las asignaciones directas de enero de 2006. A esto hay que agregar las donaciones privadas irregulares que no se conocen y se gastan en forma paralela a lo rendido al Servicio Electoral y que completan el mapa que ilustra los orígenes de estos fondos.

¿Qué lección podemos obtener hasta aquí? Que cuando hablamos de las donaciones de personas jurídicas —que se aspira a prohibir— solo estamos hablando de un tercio del total electoral y de un 15% del financiamiento de la política en un ciclo electoral. Entonces, al ser algo secundario, ¿por qué molestarse en prohibirlo?

La tabla 2 intenta responder esta pregunta y revela el eventual impacto de la desigualdad en los aportes privados sobre los resultados de un sistema electoral binominal, donde lo que está en juego es quién gana el cupo de la Concertación y quién gana el cupo de la Alianza.

**Tabla 2**

<b>Aportes reservados recibidos por:</b>	<b>Todos los candidatos a Diputado</b>	<b>Todos los candidatos a Senador</b>	<b>a Presidente (1ª y 2ª vuelta)</b>
Candidatos DC	612	906	
Candidatos PS+PPD+PR	251	314	1.557
Cociente DC/(PS+PPD+PR)	2,44 veces	2,89 veces	
Candidatos UDI	1.400	2.214	1.420
Candidatos RN	562	436	628
Cociente UDI/RN	2,49 veces	5,08 veces	
Candidatos Concertación	863	1.220	1.557
Candidatos Alianza	1.962	2.825	2.048
Cociente Alianza/Concertación	2,27 veces	2,17 veces	1,32 veces

Para efectos de la estadística supondremos que el 100% de los aportes de personas jurídicas es del tipo reservado y viceversa. Para el cupo de la Concertación las rendiciones de cuenta ante el Servicio Electoral revelan que

los aportes recibidos por los candidatos a diputados DC, de parte de personas jurídicas, sumaron 612.000.000 de pesos en las campañas de 2005 mientras que los candidatos PS, PPD y PR recibieron un total de 251.000.000. Esto entrega un cociente de 2,44 veces para lo que recibe la DC versus lo que obtiene el PS-PPD-PR. Por lo tanto, es claro quien se vería más afectado ante una eventual prohibición de las donaciones de personas jurídicas.

Respecto al cupo de la Alianza, el cociente de los aportes de personas jurídicas recibidas por la UDI respecto de aquellas recibidas por RN es 2,49 veces. En el caso de los senadores, nuevamente los candidatos de la DC reciben aportes de personas jurídicas que superan en 2,89 veces los aportes que recibieron los candidatos del PS-PPD-PR, en tanto que los de la UDI superan en cinco veces a los de RN.

La desigualdad es mucho menor respecto de los aportes de personas jurídicas a los candidatos a Presidente. La candidata Bachelet recibió en las dos vueltas 1.557 millones de pesos en aportes de personas jurídicas; el candidato Lavín,

1.420 millones de pesos y el candidato Piñera, 628 millones. De esto se desprende que el cociente Alianza-Concertación es mucho menor en las presidenciales de lo que es al interior de las alianzas, donde se pelea el cupo de la coalición. Con esto obtenemos una lección importante: el efecto político concreto que lograría una prohibición de los aportes de personas jurídicas sería cambiar el equilibrio al interior de las alianzas, pero sin modificar el equilibrio entre las coaliciones, pues este está dado por el sistema binominal.

La tabla 3 muestra la suma de aportes reservados de personas jurídicas a todos los candidatos de un partido y al partido directamente. Se puede observar que el cociente Alianza-Concertación es 1,9 veces. La suma de lo que la UDI y RN recibieron por sobre lo que obtuvieron la DC más el PS-PPD y PR, dividida por el volumen total de fuentes de fondos electorales es apenas un 8,6% de todos

los fondos electorales. Esta desigualdad no tiene incidencia a nivel global, pues hay muchas otras fuentes de desigualdad en las elecciones como, por ejemplo, la intervención electoral oficialista. La desigualdad solo tiene incidencia al interior de las coaliciones, favoreciendo tanto a la DC como a la UDI y estos son hechos que me parece hay que tomar en cuenta.

**Tabla 3**  
**Aportes reservados de personas jurídicas a candidatos y a partidos**

Partido DC	391
Partidos PS+PPD+PR ( <b>x Bachelet</b> )	800
Cociente DC/(PS+PPD+PR)	0,49 veces
Partido UDI	2.075
Partido RN ( <b>Piñera autofinanció</b> )	514
Cociente UDI/RN	4,04 veces
Cociente Alianza/Concertación	2,17 veces
Total cand. + partido DC	1.909
Total cand. + partido PS+PPD+PR	2.922
Total cand. + partido UDI	7.109
Total cand. + partido RN	2.140
Cociente Alianza/Concertación	1,91 veces
<b>“Exceso” Alianza/Total Electoral</b>	<b>8,60%</b>

**DESIGUALDAD: ARGUMENTOS CONCEPTUALES A FAVOR DE UN PISO DE EQUIDAD**

Volvamos ahora a la discusión conceptual. Dado que hay desigualdad en la compra de mensajes publicitarios ¿se justifica que el Estado intervenga y limite esta disparidad? Mi posición es que sí se justifica, pero en forma limitada. Argumentaré que es legítimo que el Estado intervenga un poco, pero solo para asegurar un piso de igualdad de oportunidades para expresarse políticamente y que no debería ir más allá.

Lo que está en cuestión es en qué medida se restringe el derecho a la libre expresión de las personas de mayor riqueza. Se replica “bueno, ese es un derecho, pero habrá otros con los cuales compite”, pero afirmar eso es incorrecto, porque el aporte privado compra mensajes publicitarios y estos no son obligatorios para quien los recibe sino que son optativos. Una persona de gran riqueza puede gastar miles de millones de pesos en mensajes, pero los ciudadanos pueden desechar esos mensajes, ridiculizarlos y votar de otra manera. El punto es que enviar mensajes o hacer publicidad no son actos intrusivos que pongan en peligro otros derechos. Se deja a decisión de los electores hacer caso a los mensajes o no. Tengo una cita de la Corte Suprema de Estados Unidos que dice que este tipo de intervención para restringir la libre expresión en política tiene que ser mínima.

Con todo, se justifica tener un piso de igualdad. El argumento clave es que para que las elecciones tengan sentido debe haber igualdad de oportunidades para que los ciudadanos expresen su voz en las campañas. Este derecho también es importante y su defensa puede justificar restringir el derecho de expresión de las personas de alta riqueza.

En Chile existen instituciones para lograr este piso de igualdad de oportunidades. En primer lugar está la franja de televisión igualitaria. También existe un subsidio fiscal por voto obtenido. En tercer lugar está la asignación parlamentaria (los partidos que tienen más escaños reciben más por este concepto) aunque nos repugne su sesgo a favor de los diputados y senadores en ejercicio. Un cuarto elemento es que en la medida en que se use la vía reservada para la donación y que ella funcione con alguna efectividad, habrá un desincentivo a la donación privada corrupta y eso es bueno para igualar las oportunidades de expresión. Los datos muestran que estas instituciones han funcionado y han dado un piso de igualdad.

¿Es indispensable agregar un límite de gasto a cada candidato para garantizar el piso de igualdad? Aunque es dudoso los límites de gasto fueron parte del acuerdo de 2003, así que esa institución también existe en Chile. Por último, está la posibilidad de fijar límites al aporte de cada donante. La legislación creada en 2003 impuso dos límites: uno de diez mil UF (180 millones de pesos) para

cada persona natural y jurídica y otro que es mucho más estricto y se aplica solo a las personas jurídicas, que es el 1% de las utilidades tributables del año. Cualquier miembro de una sociedad de profesionales aquí presente que sepa cuánta es su utilidad tributable anual, podrá calcular a cuánto corresponde este 1% y podrá verificar que este límite es muy riguroso.

### **COSTOS DE PROHIBIR LAS DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS**

Restringir las donaciones privadas tiene costos que pueden superar con creces los beneficios de fortalecer el piso de igualdad de oportunidades ya mencionado. El primero es que reduce la competencia política, la cual es indispensable para recuperar la confianza del electorado. ¿Qué pasa cuando los candidatos a parlamentarios del partido dominante en una coalición reciben menos aportes privados que los candidatos del partido secundario de esa coalición? El partido dominante tiene incentivos para prohibir los aportes privados a fin de ganar más escaños a costa del socio en la coalición. Lo mismo ocurre entre alianzas respecto a las campañas a Presidente: si la coalición dominante recibe menos aportes privados para su campaña presidencial que la coalición opositora, la dominante tiene incentivos a prohibir los aportes privados.

En segundo lugar, al restringir las donaciones de personas jurídicas se incentivan las vías no convencionales de donación privada. ¿Cuáles son? Voy a mencionar tres. Una es la que en Estados Unidos se llama *independent expenditure*. En ella el gasto publicitario lo efectúa el propio donante por cuenta propia en vez de que lo haga el candidato. Esta opción está muy protegida por los derechos constitucionales a la libre expresión política, por lo cual es muy difícil de detener. Hay ilusiones respecto a que esta publicidad podría ser bloqueada con una fiscalización eficiente, pero es muy difícil que una ley que la prohíba resista un examen del Tribunal Constitucional. En Estados Unidos, en general, la Corte Suprema ha dado prioridad al derecho de libre expresión política. Estas razones y las que vienen han llevado a permitir las donaciones de personas jurídicas en Gran Bretaña, Alemania y Suecia, así como también en Estados Unidos, aunque en este caso operan a través de PACs y, desde 2004, a través de grupos 529.

Otro mecanismo no convencional para donar, aunque solo está disponible para personas muy ricas, es comprar medios de comunicación y clubes de fútbol. Quienes crean que estamos en una situación estable al respecto están equivocados porque el uso de esta estrategia puede aumentar mucho más. Si se llegara a prohibir la donación de personas jurídicas más gente tendría canales de televisión y radios.



La tercera vía no convencional es simplemente la vía irregular, algo que tributariamente sería un delito pero difícil de detectar en una economía globalizada. Existe la posibilidad, por ejemplo, de que el donante sea una filial extranjera de una empresa chilena sin que se informe al directorio de la matriz chilena.

¿Por qué en 2005 algunos privados se molestaron en usar las vías legales teniendo disponibles las vías no convencionales? Porque la regulación les fue favorable y porque crea ventajas que son la base del actual equilibrio que permite, además, aplicar algunas normas moderadas que facilitan la fiscalización de la donación motivada por tráfico de influencias. En efecto, la "informalización" masiva que causaría la prohibición que propone el gobierno empujaría a la donación privada motivada por la simpatía política, que usó los canales legales en 2005. Esto dificultaría detectar y reprimir la donación motivada por tráfico de influencias pues le otorga un camuflaje convincente: declarar estar motivada por simpatía política. Creemos que el Congreso negaría la destinación de un presupuesto significativo a la fiscalización de los aportes privados si creyera que muchas de las víctimas serían simpatizantes legítimos de los propios parlamentarios. Por el contrario, ocurriría lo opuesto si el Congreso confiara en que sus aportantes movidos por simpatía política están usando vías legales, mientras que aquellos donantes que aspiran a capturarlos están usando las vías no convencionales.

Durante el siglo XX, el Servicio de Impuestos Internos jamás aplicó estrictamente las leyes violadas por la donación informal y no fue por casualidad, ni porque los abogados supieran emplearlas. La razón fue que políticamente era un campo minado. Imagínense que el gobierno se pusiera a perseguir a sus opositores a través de Impuestos Internos, instruyéndolo a examinar con mayor saña el financiamiento de las campañas opositoras que el de las oficialistas. El SII pasaría a ser el ente más politizado del Estado y se resentiría la capacidad de recaudar impuestos de una manera confiable. En suma, ¿aumentaría el tráfico de influencias debido a una prohibición de donar a las personas jurídicas? Sí, porque la donación motivada por esta vía lograría el camuflaje provisto por las donaciones motivadas por simpatía política.

Comparto con Andrés Allamand la opinión de que hoy, enero de 2007, tampoco es creíble que el gobierno vaya a perseguir las donaciones motivadas por tráfico de influencias que ocupen vías irregulares, porque podría llevarse la sorpresa de descubrir que tiene que castigar a parlamentarios y a operadores de su propia coalición.

Por otra parte, la masificación de la donación irregular genera una dinámica perversa. Cuando un candidato sospecha que su rival está recibiendo donaciones irregulares toma vuelo el argumento "bueno, si no la recibo yo

también voy a perder la elección y dejaré a mis electores sin representación". Tal dinámica confirmaría y acentuaría la opinión de los encuestados respecto a la ilegalidad del financiamiento de las campañas en Chile.

Para concluir, quisiera decir que es muy distinto prohibir las donaciones de personas jurídicas a criticar las debilidades del actual sistema de donaciones reservadas. En un trabajo que estoy terminando propongo mejoramientos a este último sistema al igual que a las donaciones privadas de carácter público. Prohibir y bloquear todas las donaciones de personas jurídicas sería un error mucho mayor que limitar las donaciones reservadas.