

# Puntos de Referencia

Edición online  
N° 391, enero 2015

## Dinero y política: ¿una mezcla explosiva?

**Bernardita del Solar V.**

### Resumen

**D**esde hace tiempo, el Centro de Estudios Públicos ha venido trabajando en el tema de la Reforma del Estado, pues considera que esa tarea es necesaria para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Aunque no es un planteamiento popular, en parte debido al creciente desprestigio de la clase política, uno de los puntos más relevantes para mejorar la calidad de la política tiene precisamente que ver con las formas de financiamiento de esta actividad, que es lo que se aborda en el siguiente documento.

Hace tres décadas, el 33 por ciento de los chilenos no se identificaba con partido alguno. Hoy esa cifra llega al 70 por ciento. La desconfianza es también otro síntoma de esta realidad. Según la encuesta CEP de julio de 2014, apenas un 6% de los consultados confía en los partidos políticos.

Las presuntas irregularidades en el financiamiento de las campañas, en lo que se ha denominado el caso Penta, ha puesto aún más urgencia en la necesidad de encarar una reforma a la legislación vigente.

La norma actual permite cuatro tipos de aportes: anónimos, reservados, públicos y propios, además de establecer límites a las donaciones y al gasto electoral. Sin embargo, el SERVEL que es el organismo encargado de la fiscalización no cuenta ni con las condiciones para cumplir esta importante tarea.

La existencia de financiamiento público permite entregar un piso mínimo de recursos a todos los candidatos, pero este esquema no garantiza la igualdad de condiciones para los candidatos desafiantes que necesitan hacerse conocidos frente a los incumbentes que cuentan con esa ventaja.

De ahí que resulte esencial para incrementar la competencia buscar adecuadas fórmulas de financiamiento privado de la política, tanto para las campañas como para la actividad permanente de los partidos.

Los planteamientos que ha hecho el CEP en diversos documentos a lo largo del tiempo pueden contribuir a iluminar la discusión que se avizora intensa para los próximos meses.

---

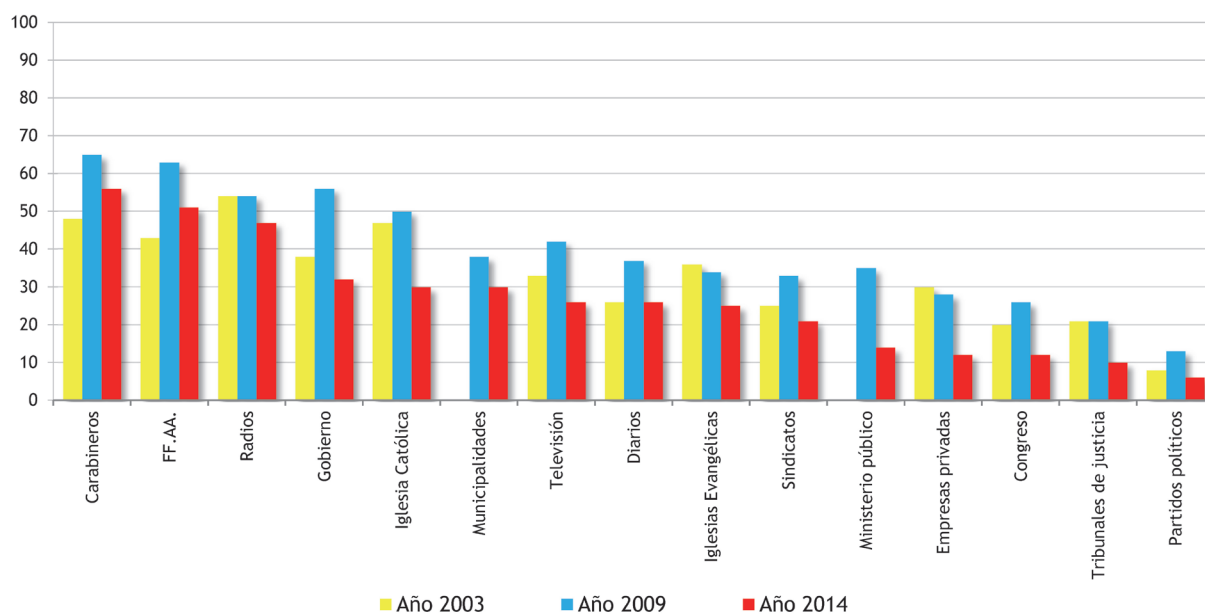
**Bernardita del Solar V.** Periodista, P. Universidad Católica de Chile. Fue editora de *El Mercurio* y ex directora de la revista *Qué Pasa* y actual responsable de Prensa y Comunicaciones del Centro de Estudios Públicos.

\* Agradezco los comentarios de Harald Beyer y Lucas Sierra. Los errores que pudiese contener este trabajo son de nuestra exclusiva responsabilidad.

La desconfianza hacia las instituciones y, en particular, hacia la política y los políticos no es buena para la salud de la democracia. La independencia, fortaleza y legitimidad social de los partidos y de sus representantes son esenciales para consolidar el sistema democrático. Sin embargo, en Chile la ciudadanía tiene poco aprecio por los partidos políticos y cada vez se identifican menos con alguno de ellos. La serie histórica de encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP) así lo refleja. Según el último estudio de opinión pública de julio de 2014, apenas el 6 por ciento de los consultados entre una larga lista de

escasa confianza interpersonal y baja confianza en las instituciones democráticas es particularmente compleja y debe ser motivo de preocupación. Al mismo tiempo, el grado de identificación de las personas con los partidos ha ido en constante declinación. En 1990, el 33 por ciento de los chilenos no se identificaba con partido alguno, en cambio ahora esa cifra supera el 70%. Por ejemplo, cuando se inició la transición, según consigna Arturo Valenzuela, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Georgetown, “el PDC gozaba de un 40% de identificación. Dependiendo del instrumento de

Gráfico 1 CONFIANZA EN INSTITUCIONES (evolución)



Fuente: Encuestas CEP.

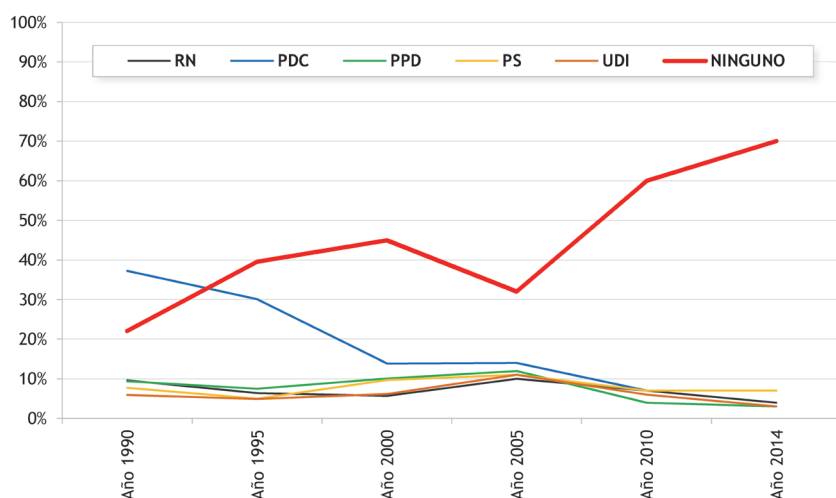
organizaciones confía en los partidos políticos. Como contrapartida, las instituciones que encabezan las mediciones de confianza son Carabineros y Fuerzas Armadas, que registran niveles de 56 por ciento y de 51 por ciento, respectivamente. (Gráfico 1).

Si bien respecto de los grados de adhesión a los partidos políticos se pueden encontrar números parecidos en otras latitudes con democracias muy consolidadas, la particular combinación chilena de

medición, hoy la suma de todos los partidos goza de una identificación partidaria de menos de un 40%<sup>1</sup>. Algo similar ha sucedido con todos los partidos. (Gráfico 2).

<sup>1</sup> Valenzuela, Arturo, *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Lucas Sierra y Francisco Javier Díaz y publicado en conjunto por el CEP y Cieplan, 2012. Pág. 20. (Disponible en: <http://goo.gl/jk6Hdc>).

Gráfico 2 IDENTIFICACIÓN POLÍTICA (evolución)



Fuente: Encuestas CEP.

Pero, por qué preocuparse por los partidos. Quizás la mejor razón es la que esgrimen los editores de *Democracia con Partidos*, Lucas Sierra y Francisco Javier Díaz, cuando afirman que “los buenos partidos políticos pueden ser el mejor antídoto contra el populismo, el caudillismo y la opacidad en política. De esta forma pueden operar como un gran soporte para la democracia”.<sup>2</sup>

Ahora bien, la menor lealtad ideológica de los chilenos es propia de procesos de modernización acelerados como los que ha vivido nuestro país. Las personas se sienten menos identificadas con los partidos y hay un creciente desinterés por la política. Al comparar datos de la encuesta CEP de noviembre de 2014 con los de octubre de 2009, el porcentaje de personas que respondían que no están para nada interesadas en la política ha aumentado en 13 puntos, alcanzando a un 53 por ciento. Todas estas cifras causan preocupación, pues para la buena salud de la democracia es fundamental que los partidos estén vigentes y conectados con la ciudadanía. Una

<sup>2</sup> *Democracia con Partidos, Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por el CEP y Cieplan, 2012. Pág. 11.

creciente separación entre ellos y la población puede ser en casos extremos una fuente creciente de inestabilidad. La tarea de promover esta cercanía no es fácil, pero parece prudente pensar en políticas públicas y reglas del funcionamiento de los partidos que se muevan en esa dirección, toda vez que el buen funcionamiento de los mismos tiene externalidades positivas que no se pueden desconocer.

Uno de los caminos, pero no el único, para asegurar una correcta operación es el financiamiento de sus actividades permanentes, que indudablemente tiene sentido que acompañe el financiamiento de las campañas electorales. Ésta es una materia que ha adquirido más urgencia a propósito del caso sobre presuntas irregularidades en el financiamiento de campañas por parte de Empresas Penta y que habrían beneficiado, principalmente, al partido político con más diputados: la UDI. Dado que hoy están permitidas las donaciones privadas a la política, habrá que esperar que finalicen las investigaciones para distinguir con más claridad el alcance de estos financiamientos.<sup>3</sup>

Un mal diseño de las alternativas para este fin puede contribuir a incrementar aún más el desprestigio de esta actividad. De ahí la importancia de evaluar bien las opciones de regulación, tanto del financiamiento público como del privado. Y al hacerlo, hay que tener cuidado de resguardar los principios de igualdad, competencia y probidad, entre otros. Sin desconocer que ha habido problemas, se puede

<sup>3</sup> Otros mencionados como receptores de financiamiento, aunque se desconoce su alcance, son el ex ministro de Hacienda y candidato presidencial Andrés Velasco y el actual ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga.

afirmar que Chile tiene una regulación del financiamiento político que, lejos de ser perfecta, ha funcionado con niveles aceptables. Es indudablemente que hay espacio para mejorar, en especial en relación con los mecanismos de fiscalización de los recursos que se canalizan hacia los partidos y las campañas. No obstante lo anterior, también hay que reconocer que es probable que un financiamiento que descansa excesivamente en fondos públicos reducirá la competencia, pues por su propia lógica, tiende a reproducir el statu quo y por lo mismo, a poner en desventaja a los desafiantes.

En este contexto, el Gobierno envió un proyecto de ley para reformar el financiamiento político. Sin perjuicio del análisis del mismo —el cual el Centro de Estudios Públicos examinará a fondo próximamente—, a la luz de la discusión que se avecina parece conveniente rescatar las propuestas que a lo largo del tiempo ha hecho el CEP en esta materia, particularmente porque son esfuerzos en los que ha participado un grupo transversal de personas con una mirada de largo aliento y que no ha estado sujeto a presiones coyunturales.

## Los primeros aportes del CEP

Desde 1997, el CEP ha venido trabajando en el financiamiento de la política, en el marco de la Comisión de Reforma del Estado que reunió a académicos y políticos de diversas tendencias para tal efecto. Como resultado de este trabajo, en 2000, publicó *Reforma del Estado. Volumen 1: Financiamiento Político*, muchos de cuyos planteamientos son válidos para discusión actual<sup>4</sup>. Para este análisis,

<sup>4</sup> *Reforma del Estado. Volumen 1: Financiamiento Político*, editado por Salvador Valdés P. (Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/cat\\_791\\_inicio.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_791_inicio.html)). En este trabajo se solicitaron estudios a las siguientes personas: Thomas E. Mann, Michael Johnston, Peter Pulzer, Vernon Bogdanor, Héctor Díaz Santana, Filip Palda, Ramiro Mendoza, Patricio Donoso, Paulina Ramos, Paulina Riquelme

sis, el CEP también encargó estudios a distinguidos especialistas, reconocidos internacionalmente, en Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Gran Bretaña.

El documento reconocía el derecho de las personas, tanto naturales como jurídicas, a contribuir en la difusión de su o sus candidatos y de sus opiniones aportando libre y voluntariamente su trabajo, su tiempo,

---

A la luz de la discusión que se avecina parece conveniente rescatar las propuestas que a lo largo del tiempo ha hecho el CEP en esta materia, particularmente porque son esfuerzos en los que ha participado un grupo transversal de personas...

---

sus servicios o su dinero. Más aún, sostenía que esa participación era positiva, porque consolidaba a la democracia y le hacía echar raíces en la sociedad.

Con el objetivo de que el sistema funcionase correctamente, se analizó una serie de mecanismos para evitar, por una parte, la corrupción por la vía de donaciones que comprometiesen la independencia de las autoridades y, por otra, la extorsión de que pudiesen ser objeto los particulares que rehusasen donar. Se creó así el mecanismo de aportes

---

y Fernando Contardo. Esta publicación forma parte del proyecto de la Comisión de Reforma del Estado que el CEP reunió y que suscribió el Informe con Proposiciones sobre el Financiamiento Político. La Comisión de Reforma del Estado estuvo integrada por las siguientes personas: Fernando Alliende, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Edgardo Boeninger Jorge Cauas, Ángel Flisfisch, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine T., David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Claudio Orrego, Máximo Pacheco M., Carlos Peña, Bruno Philippi, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tiroñi, Salvador Valdés P., Rodrigo Vergara y Wolf von Appen.

reservados pues se reconocía al donante el derecho a mantener en reserva su aporte. Esto, en consonancia con la norma que establece el secreto del voto a fin de evitar la extorsión y las represalias.

El trabajo de la Comisión se prolongó por tres años y concluyó con una propuesta que, entre otros aspectos, perseguía:

1. Mantener el sistema de una franja televisiva obligatoria en horario preferencial y de transmisión obligatoria y simultánea en los canales de televisión abierta.
2. Mantener la prohibición de transmitir propaganda política pagada en televisión.
3. Establecer un subsidio a las candidaturas parlamentarias y presidenciales para ser usado en la compra de espacios radiales y de prensa.
4. Establecer un subsidio decreciente que multiplicase el valor de las donaciones de las personas naturales inscritas en los partidos políticos hasta un cierto monto, de modo que el Estado agregase más valor a las donaciones pequeñas. No se proponía como criterio de subsidio los resultados electorales anteriores, pues la experiencia internacional comparada sugería que ello tiende a multiplicar de manera innecesaria las ventajas de los políticos ya establecidos en desmedro de la competencia, la diversidad y la renovación política.
5. Establecer, a través de una serie de medidas, la neutralidad tributaria de las donaciones de personas jurídicas, además de procedimientos destinados a garantizar que las donaciones de dichas personas se efectúen con el conocimiento de los dueños, en especial de los accionistas de las sociedades anónimas y miembros de sindicatos, colegios profesionales y otros.
6. Postulaba, también, que las candidaturas parlamentarias y presidenciales debían constituirse

como personas jurídicas sin fines de lucro, y por consiguiente obligadas a tener RUT, y confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses de terminada la campaña electoral.

El informe concluía señalando que las normas propuestas eran factibles, pero su aplicación requería establecer atribuciones y sanciones específicas. En particular, se recomendaba conceder facultades fiscalizadoras al Servicio Electoral (Servel) en esta materia, un tema que está muy presente en el actual debate, pues han quedado en evidencia las carencias que tiene este organismo para cumplir eficazmente con su misión.

---

Se recomendaba conceder facultades fiscalizadoras al Servicio Electoral en esta materia, un tema que está muy presente en el actual debate, pues han quedado en evidencia las carencias que tiene este organismo para cumplir eficazmente con su misión.

---

## La primera ley

Algunas de estas proposiciones influyeron en la primera ley sobre financiamiento de campañas políticas que sólo se dictó hace poco más de una década, en 2003. El establecimiento de las leyes 19.884 y 19.885 fue un avance significativo, al entregar financiamiento público a partidos y candidatos para períodos electorales, así como por establecer un sistema de financiamiento privado legal, definiendo límites al gasto por donante y candidatos. A estas leyes se agregó la Ley 19.963 en 2004. Antes de que se estableciera esta legislación, en Chile no había financiamiento público para las campañas, ni tampoco estaba regulado el

financiamiento privado. Era evidente, entonces, que en esta materia Chile estaba muy retrasado. A esa fecha, lo único que existía como aporte al financiamiento de la política era la franja de propaganda televisiva.

Esta legislación estableció el financiamiento con recursos públicos para campañas electorales, con el objetivo de satisfacer el principio de igualdad en el acceso de recursos por parte de todos los candidatos. Pero también permitió el financiamiento privado, pues personas naturales o jurídicas con fines de lucro pudieron, a partir de la promulgación de la Ley 19.884, aportar dinero a partidos políticos en cualquier momento en el tiempo, y a candidatos sólo en periodos de campaña electoral. Con ello también se ayudó a promover la competencia, toda vez que es muy difícil que un candidato nuevo pueda ser una alternativa sin acceso a financiamiento privado (precisamente porque es nuevo es muy difícil asegurar fondos públicos).

Desde la perspectiva de la identificación del donante, la norma vigente hoy determina cuatro categorías de aportes:

1. **Aportes anónimos:** son anónimos para la ciudadanía, pero no para el candidato, quien sabe quién le dona y el monto del aportante. Además, limita cada donación individual a 20 UF y establece que el monto total que se canalice por esta vía a un partido o candidato no puede ser mayor al 20% del límite de gasto electoral establecido. En este caso, el donante no puede considerar la donación para efectos tributarios.
2. **Aportes reservados:** de una forma análoga al secreto del voto, ni el candidato, ni el público saben quién es el aportante. Para lograr esto, los recursos se entregan al Servicio Electoral (Servel). Posteriormente, quien dona distribuye el monto entre uno o más candidatos o partidos en oficinas de este organismo y puede hacer público su aporte si es que así lo desea. El Servel

entrega todas las donaciones semanales acumuladas a cada candidato o partido, a través de un proceso de asignación aleatorio, con el fin de impedir que éstos puedan identificar quién fue el aportante. De este modo se pretende evitar la compra de favores y la extorsión. Existen toques máximos para las donaciones que se pueden entregar por este mecanismo.

3. **Aportes públicos:** la ciudadanía puede conocer la identidad del donante, ya que el Servel tiene un registro público.

Tanto los aportes reservados como públicos, en el caso de contribuciones de empresas, se consideran gasto para efectos tributarios, pero también existe un límite de lo que se puede descontar.

4. **Aportes propios:** aquellos que provengan del patrimonio del propio candidato. Su única restricción es que no sobrepase el límite de gasto electoral.

Al comienzo de la campaña, los partidos tienen derecho a recibir 0,01 UF por cada voto obtenido en la elección anterior equivalente. Después de ésta, se entrega tanto a los candidatos como a los partidos políticos 0,03 UF por cada voto obtenido. La Ley 19.884 estableció límites al monto de dinero que un candidato puede gastar en su campaña electoral. Estos límites varían por tipo de candidato (Presidente, senador o diputado) y también para cada elección.

Los límites totales por donante para cada tipo de elección son los siguientes:

- 2.000 UF en caso de candidato a Presidente.
- 1.250 UF en caso de candidato a senador.
- 1.250 UF en caso de candidato a diputado.
- 1.000 UF en caso de candidato a alcaldes, consejeros regionales o concejal.
- 10.000 UF a un partido político.
- 10.000 UF a distintos candidatos.

## La propuesta de financiamiento público del CEP<sup>5</sup>

La existencia de financiamiento público permite entregar un piso mínimo de recursos a todos los candidatos que está determinado por la votación de cada uno. Sin embargo, ello es particularmente interesante para los partidos establecidos con representación parlamentaria. Para un candidato emergente o nuevo, este esquema no garantiza igualdad. Sobre todo si se considera que los candidatos incumbentes parten con la ventaja de ser conocidos, en parte porque se les financian sedes electorales y asesores que están permanentemente

---

En los países que no permiten el aporte de personas jurídicas son frecuentes las denuncias de financiamiento irregular de campañas.

---

promoviendo a sus “jefes”. Investigaciones realizadas en Estados Unidos estiman que los candidatos incumbentes tienen una ventaja electoral de entre 3 y 4 puntos porcentuales en la votación. Los desafíos de los candidatos desafiantes son enormes. Entre otros aspectos, requieren de una fuerte inversión para ser conocidos y tener presencia pública.

Si les es complicado conseguir fondos para que puedan realizar su campaña, la competencia se reduce significativamente. A menudo se critica la actividad política diciendo que, al final, los candidatos son siempre los mismos, lo que revela la falta de renovación. Es muy difícil que los candidatos nuevos puedan sostenerse sin financiamiento privado y, por

---

<sup>5</sup> Las ideas de esta sección descansan en las propuestas del CEP antes citadas.

lo mismo, éste tiene un rol relevante si se aspira a un sistema que funcione en forma sana.

Si el financiamiento es sólo fiscal, es más probable que los candidatos titulares mantengan su ventaja inicial. Hay que tener presente también que si no hay canales formales para el financiamiento privado, incluido el de las personas jurídicas, aumentan las posibilidades de que se realicen contribuciones informales, con los riesgos de corrupción y extorsión asociadas a estas prácticas. De hecho, en los países que no permiten el aporte de personas jurídicas son frecuentes las denuncias de financiamiento irregular de campañas.

Por otra parte, quienes critican el esquema de aportes privados al financiamiento de campañas, particularmente de personas jurídicas, apuntan al riesgo de que estos aportes puedan actuar como compra de legislación favorable. Si bien en Chile no hay estudios sobre la materia, la evidencia internacional respecto de esa posibilidad no es concluyente, y más bien sugiere que el *lobby* es un mecanismo mucho más efectivo si se pretende influir en la legislación. Algunas investigaciones en Estados Unidos revelan que se gasta más en *lobby* que en financiamiento político y que muchos de los aportes a campañas estarían guiados más bien por las simpatías y las posiciones que históricamente han exhibido los candidatos.

Cabe, entonces, preguntarse por qué querrían las personas jurídicas donar de buena fe a la política. Se pueden argüir básicamente dos razones. Por un lado, puede interesarles el buen funcionamiento del sistema democrático y, por otro, el aportarles a candidatos o partidos que defienden principios generales que pueden ser beneficiosos para su desarrollo, antes que por intereses específicos. Así, los beneficios de permitir donaciones de personas jurídicas superan largamente los costos potenciales y éstos últimos, además, pueden evitarse con regulaciones apropiadas, como ha propuesto el CEP.

## Los beneficios del mecanismo de aportes reservados

La polémica que se ha desatado en estos días por el tema del financiamiento de las campañas políticas ha reforzado la idea de que el sistema requiere mejoras. El mecanismo favorito a experimentar un cambio son los aportes reservados, así como también los aportes de personas jurídicas. En efecto, el proyecto de ley que se ha conocido en estos días propone suprimirlos. En su momento, sin embargo, éstos fueron impulsados por la Comisión de Reforma del Estado del CEP por sus importantes beneficios.

Hay que tener claro cómo funciona este sistema para apreciar por qué se consideró como un mecanismo beneficioso. En particular, es importante recordar que estas donaciones no son sólo reservadas para el público, sino que también para los candidatos. La idea es que el donante no pueda demostrarle al candidato que realmente le donó, aunque lo haya hecho. El candidato, a su vez, no tiene forma de saber si lo que se le dice es efectivo y, por tanto, tiene independencia respecto de sus donantes potenciales. Por ejemplo, en la campaña electoral pasada la Presidenta Bachelet recibió cerca de 77 mil UF en aportes reservados. Es imposible que ella pueda saber quién le entregó recursos por esta vía y, por ende, es completamente independiente de sus donantes. Por cierto, puede haber casos en que exista una sola donación y, por lo tanto, hacer más fuerte el vínculo entre donante y candidato. Estos casos pueden requerir de revisión, pero incluso cuando ello ocurre, y dado que los límites por donante no son particularmente elevados, el aporte no parece ser muy determinante como para obligar al candidato. Para la Comisión, el mecanismo de las donaciones reservadas, entonces, tiene grandes virtudes y es una forma razonable de canalizar el aporte de las empresas a la política. Además, en contraste con la transparencia total,

tiene la ventaja de que puede evitar la extorsión desde los políticos a los donantes.

La canalización de los fondos a la política a través de aportes reservados ha comenzado hace varios años a encontrar apoyo en el mundo académico internacional. Un ejemplo de ello es el artículo del profesor Bruce Ackerman con el profesor Ian Ayres, como coautor, que promueve donaciones reservadas a la política<sup>6</sup>. En esta publicación, los académicos se muestran en desacuerdo con la transparencia total. Afirman que, “más que alabar las virtudes de una transparencia superficial, tiene más sentido crear ‘un velo de ignorancia’ en relación con las contribuciones individuales, privando tanto a los políticos como al público general de información confiable. Dado que los políticos no saben quién y cuánto les donan, no pueden favorecer a los grandes donantes con favores políticos”.<sup>7</sup> En este sentido, aseguran, favorecerían la causa de un mejor gobierno. Los autores destacan la experiencia de Chile al establecer un mecanismo de donaciones reservadas que aplica estos principios; sin embargo, explican que, a diferencia de su proposición, “Chile les da la opción a los grandes donantes a hacerlo anónimamente o dando a conocer completamente su contribución”.<sup>8</sup>

Incluso, Ackerman y Ayres promueven un mecanismo que, en su opinión, generaría aún mayor simetría en la información entre el público y los políticos, el que han bautizado como “secret refund booth” (cámara secreta de reembolsos).

Así, frente a la idea de transparentar completamente las contribuciones individuales, ellos proponen un mecanismo que les otorgue a los donantes la posibilidad de retirar lo que entregaron en un plazo

<sup>6</sup> Véase Ackerman, Bruce y Ian Ayres “The Secret Refund Booth”, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 73 Fall 2006.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.



de cinco días. Este mecanismo no tiene mayores diferencias con el que opera en Chile en la actualidad. Incluso, sugieren que se podría hacer pública la lista de los que aportaron al fondo reservado sin importar si efectivamente asignaron los recursos, aumentando así la información a la opinión pública al proteger igualmente a los donantes de la extorsión (podrían aportar y retirar) y manteniendo la independencia de los candidatos (como saben que se puede retirar la donación no están seguros de si los que aparecen en el listado efectivamente lo hicieron).

---

La mejor opción pareciera ser un sistema mixto de financiamiento, como el existente hoy en el país, que incluye aportes privados y aportes fiscales.

---

### Razones para apoyar un sistema mixto de financiamiento

La mejor opción pareciera ser un sistema mixto de financiamiento, como el existente hoy en el país, que incluye aportes privados y aportes fiscales. Un mecanismo así, también encuentra fundamentación en los planteamientos de algunos de los autores que contribuyeron al libro *Democracia con Partidos*, publicado en 2012, en el que distintos especialistas abordan muchos de los temas que están hoy en el centro del debate.<sup>9</sup>

En uno de los artículos contenido en el libro, el profesor Richard Katz plantea las visiones encontradas a la hora de establecer una regulación para los aportes y los límites al gasto: “este conflicto

adquiere forma en el contraste que se da entre el modelo normativo “libertario” y el modelo “igualitario”. En el modelo libertario domina la libertad de expresión individual; de ahí que las restricciones en los aportes o los gastos sean ilegítimas. En el modelo igualitario, el valor dominante es la “igualdad de condiciones “o, al menos, la protección ante un desequilibrio tal en el gasto que una visión logre ahogar a las demás”.<sup>10</sup> Comentando el artículo de Katz, la actual alcaldesa de Santiago, Carolina Tohá sostenía que “debiéramos contar con un mecanismo que regule el financiamiento de los partidos, el que debiera incluir una dimensión de financiamiento público, que hoy día no existe, y una regulación del financiamiento privado y su transparencia; hoy día no hay nada de eso”.<sup>11</sup> Se podría decir, entonces, que hay relativo consenso respecto a que debe existir un financiamiento mixto, aunque cómo se equilibran los distintos principios en juego en disposiciones específicas es objeto de debate y desacuerdo.

Salvador Valdés, ex asesor del Ministerio de Hacienda y con anterioridad coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, planteaba una serie de propuestas para fortalecer el aporte ciudadano a la política, pues señalaba que “la sintonía ciudadana con los partidos y parlamentarios sufre severos daños cuando los aportes ciudadanos motivados por legítima simpatía política son empujados hacia las vías irregulares, donde son impulsados por aportes corruptos y extorsionados”.<sup>12</sup>

El profesor Valdés defendió como principio general la idea de los aportes reservados porque éstos tienen la ventaja de introducir incertidumbre sobre el origen de los dineros, pues el candidato no tiene

---

<sup>9</sup> *Democracia con Partidos... Op. Cit.* Los artículos publicados fueron comentados por diversas personalidades políticas y académicas: Ena Von Baer, Claudio Fuentes, Carolina Tohá, José Miguel Izquierdo, Alvaro Elizalde, Daniel Platovsky, Harald Beyer y Eduardo Engel.

<sup>10</sup> Katz, Richard, *Democracia con Partidos... Op. Cit.* Pág. 82.

<sup>11</sup> Tohá, Carolina, *Democracia con Partidos...Op.Cit.* Pág. 107.

<sup>12</sup> Valdés, Salvador. *Democracia con Partidos.... Op. Cit.* Pág. 363.

la certeza de quién le donó. De este modo, disminuirían los riesgos de corrupción y extorsión. Para los aportantes pequeños es también una forma de protección, porque eventualmente podría haber alguna represalia por hacer pública su preferencia por un candidato al entregarle dinero.

Cabe mencionar aquí un estudio del profesor Raymond La Raja en el que examina si la transparencia absoluta de las contribuciones a las campañas afecta la propensión de las personas a dar dinero a los candidatos. Usando datos experimentales demuestra como los individuos se abstienen de hacer contribuciones o reducen el monto de las mismas para evitar que se conozca su identidad, especialmente en el caso de aquellos que están rodeados de gente con visiones políticas diferentes. En Estados Unidos, las leyes de financiamiento de campañas exigen que el origen de los recursos sea dado a conocer públicamente cuando las donaciones sobrepasen ciertos umbrales establecidos. La conclusión de esta investigación pone en duda las leyes de transparencia absoluta para la participación política, especialmente de pequeños donantes, pues muestra que las personas tienden a concentrarse debajo del umbral para evitar que se revele su identidad<sup>13</sup>. Este es un argumento poderoso para sustentar las ventajas de un sistema de financiamiento mixto que ha sido lo que ha propuesto el CEP.

## El desafío de fortalecer la democracia

Más que eliminarlos como se está planteando en el proyecto, podría ser positivo que el Estado incentive los aportes privados de las personas naturales.

<sup>13</sup> La Raja, Raymond. "Political Participation and Civic Courage: The Negative Effect of Transparency on Making Small Campaign Contributions" University of Massachusetts, Amherst. Publicado in *Political Behavior* (versión online, 29 octubre 2013, disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11109-013-9259-8>)

Actualmente, sólo las personas jurídicas con fines de lucro pueden hacer aportes reservados. El sistema opera mejor mientras más aportes pequeños existan y, también, porque el mecanismo de la reserva opera mejor por la misma razón. Además, permiten dispersar las posibilidades de influenciar las decisiones de políticas públicas y un mejor funcionamiento del sistema de aportes reservados.

Incrementar los aportes de personas naturales es también deseable al generar un mayor compromiso con el sistema político, pues es una manifestación de interés por parte de los electores que también exigen mayor responsabilidad y *accountability* en sus elegidos. Todo ello, sin duda, contribuye a fortalecer la democracia.

Isabel Aninat y Ricardo González, investigadores del CEP, publicaron recientemente una propuesta de Financiamiento para los Partidos Políticos que plantea crear un sistema permanente, fuera de períodos electorales, con fondos públicos para los partidos, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y, por consiguiente, el de la democracia. Ellos recomiendan establecer "un financiamiento basal, al que se le agregan subsidios para una serie de actividades que lleven a cabo los partidos, así como subsidios a las cuotas de los militantes activos y a las donaciones de personas naturales (*matching funds*) con topes".<sup>14</sup>

Lo medular de la propuesta es apoyar el funcionamiento de los partidos políticos con un subsidio cruzado que apunta a "incentivar la generación de bienes públicos y su acercamiento con la ciudadanía". Por esta vía, que garantiza un sistema mixto de financiamiento, se busca evitar que los partidos se transformen en organizaciones excesivamente

<sup>14</sup> Aninat, Isabel y Ricardo González. Propuesta de Política Pública: "Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos". CEP, 2014. Pág. 18. (Disponible en [http://www.cepchile.cl/1\\_5685/doc/financiamiento\\_permanente\\_no\\_electoral\\_de\\_los\\_partidos\\_politicos.html](http://www.cepchile.cl/1_5685/doc/financiamiento_permanente_no_electoral_de_los_partidos_politicos.html)).

dependientes del Estado, pero también incentivar la participación impulsando la búsqueda de financiamiento por cuenta propia. “Por tanto, la propuesta incluye límites a los montos de los subsidios y también requisitos para la entrega de ciertos fondos”, señalan los investigadores.

A la hora de rendir cuentas, plantean que para acceder al financiamiento basal se exigiría presentar la documentación necesaria para respaldar el gasto de los recursos en fines operacionales, léase boletas, facturas, pago de remuneraciones, entre otros. En tanto, para el subsidio a las cuotas de militantes activos, el partido político debería presentar al Servel, en conjunto con su balance anual, el registro detallado de las cuotas pagadas por los militantes, las donaciones recibidas y la nómina de los militan-

tes que participaron en las últimas elecciones de la directiva. Si el partido no cumple, el Servel puede retener el pago de los subsidios.

Uno de los puntos relevantes de la propuesta es también fortalecer las facultades y los recursos para que el Servel pueda ejercer efectivamente su labor. Si esto no se hace efectivo, está claro que no se lograrán los beneficios esperados.

Sabemos que no es sencillo legislar en materia de financiamiento político porque ello exige contrape-sar distintos bienes. Sin embargo, cada vez resulta más urgente la necesidad de buscar mecanismos de financiamiento adecuados con el fin de contribuir a un mejor funcionamiento del sistema democrático para que tenga mayor pluralismo y capacidad de renovación.

## Financiamiento político: Documentos publicados por el CEP

### Estudios Públicos

“Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile”  
FRANCISCO JAVIER DÍAZ Y LUCAS SIERRA I.

“El sonido del dinero. El gasto electoral y la libertad de expresión”  
CARLOS PEÑA G.

“Financiamiento político: La estrategia y una ley buena”  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

“Dinero y política: Sobre las formas de financiamiento electoral”  
CARLOS PEÑA G.

“El financiamiento político en Alemania”  
PETER PULZER

“Dilemas de las regulaciones del financiamiento político”  
THOMAS E. MANN

“Votos, dinero y buena política: Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos”  
MICHAEL JOHNSTON

“Regulación del financiamiento electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos”  
FILIP PALDA

### Puntos de Referencia

“Las ‘Coimas’: Las medidas del Gobierno y las propuestas del CEP”  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

“El país que viene: Financiamiento político”  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

### Libros

*Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*  
FRANCISCO JAVIER DÍAZ Y LUCAS SIERRA I.

*Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político*  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

### Propuestas de Políticas Públicas

“Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”  
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

### Opiniones

“Financiamiento de partidos políticos”  
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

“En la mayoría de las democracias del mundo se permite el aporte de empresas a las campañas”  
LUCAS SIERRA I.

“Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”  
RICARDO GONZÁLEZ T.

“Eliminar el aporte privado implicará reducir la competencia”  
LUCAS SIERRA I.

“La buena política puede costar cara, pero no es un gasto”  
LUCAS SIERRA I.

“Financiar la política”  
LUCAS SIERRA I.

“El precio de un candidato”  
FRANCISCO DÍAZ (CIEPLAN) Y LUCAS SIERRA (CEP)

“¿Fojas cero en financiamiento político?”  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

“Abrir el financiamiento político”  
SALVADOR VALDÉS PRIETO

Las versiones digitales de estos documentos están disponibles aquí: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/cat\\_1135\\_pag\\_1.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_1135_pag_1.html) **PdeR**