



REFORMA DEL ESTADO

**VOLUMEN I:
FINANCIAMIENTO POLITICO**

Salvador Valdés Prieto

Thomas E. Mann

Michael Johnston

Peter Pulzer

Vernon Bogdanor

Héctor Díaz-Santana

Filip Palda

Ramiro Mendoza Z.

Patrício Donoso I.

Paulina Ramos V.

Paulina Riquelme P.

**Comisión de Reforma del Estado del CEP
CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS**

REFORMA DEL ESTADO
VOLUMEN I:
FINANCIAMIENTO POLITICO

REFORMA DEL ESTADO
VOLUMEN I: FINANCIAMIENTO POLITICO

© CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Home page: <http://www.cepchile.cl>

Este libro cuenta con el apoyo de la Fundación Tinker.

Inscripción N° 000.000
ISBN 956-7015-00-0
Publicado en Santiago de Chile, octubre de 2000.
Derechos reservados
1.000 ejemplares

Reservados todos los derechos de esta edición para el Centro de Estudios Públicos. Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso escrito del editor.

Asistente editorial
Carlos Monge

Diseño y producción gráfica
David Parra Arias

Foto portada
????????????????????

REFORMA DEL ESTADO
VOLUMEN I:
FINANCIAMIENTO POLITICO

SALVADOR VALDÉS PRIETO
(EDITOR)

THOMAS E. MANN
MICHAEL JOHNSTON
PETER PULZER
VERNON BOGDANOR
HÉCTOR DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS
FILIP PALDA
RAMIRO A. MENDOZA ZÚNIGA
PATRICIO DONOSO I.
PAULINA RAMOS V.
PAULINA RIQUELME P.
FERNANDO CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ

COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO DEL CEP

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Indice

Presentación del Editor	XI
PARTE I: EXPERIENCIAS EXTRANJERAS	1
Dilemas de las Regulaciones del Financiamiento Político	
THOMAS E. MANN	3
Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos.	
Las Reglas Básicas del Financiamiento Político	
MICHAEL JOHNSTON	27
1. Introducción	29
2. Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos	33
3. Divulgación y transparencia	60
4. Actuales iniciativas legislativas	65
5. Los subsidios y el problema de la competencia imparcial	72
6. Partidos, dinero blando y la cantidad suficiente de fondos	77
7. Conclusiones	79
Referencias bibliográficas	86
El Financiamiento Político en Alemania	
PETER PULZER	89
1. Introducción	91
2. Las relaciones entre dinero y votos	92
3. Políticas para controlar los abusos	98
4. Experiencia histórica alemana	100
5. El debate posterior a 1945	104
6. Resumen de la actual situación en Alemania	129
7. Conclusiones	131
Referencias bibliográficas	136
El Financiamiento Político en Gran Bretaña	
VERNON BOGDANOR	139
1. Introducción. Principios Fundamentales	141
2. El legado de la historia	144

3. Los subsidios públicos	149
4. Transparencia financiera	153
5. Límites a las donaciones y al gasto total	165
6. Conclusiones: Bases de las donaciones en Gran Bretaña	167

Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España

HÉCTOR DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS	171
1. Introducción	173
2. La evolución del financiamiento de partidos	174
3. Financiamiento público	177
4. Financiamiento privado	190
5. El financiamiento ilícito	197
6. Gastos de los partidos políticos	200
7. Mecanismos de control	202
8. Consideraciones finales	205
Anexos	208

Regulación del Financiamiento Electoral: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos

FILIP PALDA	215
1. Introducción	217
2. ¿Son necesarias las regulaciones al financiamiento político?	219
3. Regulaciones de información	226
4. Límites a las donaciones y a los gastos	247
5. ¿Son los subsidios la solución?	259
6. La comisión electoral federal: ¿Un caso de demasiada independencia?	265
7. Leyes electorales como instrumentos de la lucha política	267
8. Resumen de las lecciones para Chile	269
Referencias bibliográficas	271

PARTE II: EXPERIENCIA CHILENA 275

Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile

RAMIRO A. MENDOZA ZÚÑIGA	277
1. A manera de introducción	279
2. Expresiones normativas: La constitución y sus fuentes inmediatas	282
3. Ley orgánica constitucional de partidos políticos	292
4. Ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios	297
5. El financiamiento real de la actividad política en Chile	299
6. Las implicancias tributarias de las vías de financiamiento	

a los partidos	306
7. Conclusiones	313
Anexo 1	315
Anexo 2	319
Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Políticos	
PATRICIO DONOSO I., PAULINA RAMOS V. Y PAULINA RIQUELME P.	321
1. Introducción	323
2. Financiamiento político en Chile	325
3. Mecanismos de financiamiento de partidos políticos en otros países	330
4. Estrategias de autofinanciamiento para los partidos políticos	336
5. Incentivos a través de financiamiento público	347
6. Impacto de las propuestas en el financiamiento de los partidos y en el Fisco	356
7. Conclusiones	357
Referencias bibliográficas	359
Donaciones Políticas Confidenciales	
FERNANDO CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ	361
1. Introducción	363
2. Entorno de los mecanismos estudiados	364
3. Antecedentes sobre el secreto bancario en Chile	367
4. Experiencia bancaria en la administración de donaciones	369
5. La etapa del depósito	370
6. Devolución y confidencialidad de donaciones	375
7. Estimación de los costos de la proposición	381
PARTE III: INFORME DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO	385
Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política	
COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO	387
Prólogo	391
Introducción del redactor	396
Parte I: El financiamiento privado de la actividad política	400
Parte II: Transparencia y probidad del financiamiento privado	421
Parte III: Financiamiento público de la actividad política	466
Parte IV: Financiamiento forzoso	507
Parte V: Límites y regulaciones a los usos de fondos	527
Anexo 1: Aclaraciones, reservas y votos de minoría	550
Anexo 2: Lista de recomendaciones	556

Presentación del Editor

Este es el primero de los volúmenes que recogen los resultados del trabajo de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (CEP). Este volumen está dedicado al financiamiento de la actividad política. El volumen siguiente recogerá las propuestas de la Comisión respecto a cómo modernizar el nombramiento y evaluación del desempeño de los altos directivos del sector público, cómo modernizar la gestión de las compras públicas y propondrá medidas en favor de la probidad y la transparencia. Cálculos basados en datos empíricos recientes (Evans y Rauch, 1999) muestran que una reforma del Estado puede agregar hasta dos puntos porcentuales anuales al crecimiento económico de Chile en la próxima década.

¿Por qué es el financiamiento político parte de una reforma del Estado? Se ha postulado, con éxito empírico, que las reformas de este tipo ocurren solamente cuando ellas contribuyen a aumentar las probabilidades de éxito político de las autoridades que las deciden (Geddes, 1994). Consideremos el caso de Gran Bretaña. Ese país *rechazó* en 1853 la recomendación del informe Northcote-Trevelyan de adoptar un sistema de mérito para seleccionar los funcionarios superiores del Estado. Pero en 1870 el gobierno de Gladstone adoptó el sistema de mérito en Gran Bretaña para asegurar a su propio sector la propiedad de esos cargos¹, y dotó a sus ocupantes de inamovili-

¹ Según varios autores, el primer ministro Gladstone lo hizo en respuesta a la duplicación (a 2 millones) del número de votantes ocurrida en 1867, que amenazó a las elites con el peligro de una democratización de los cargos públicos (que antes habían estado reservados para ellas). La exigencia de exámenes académicos favoreció a los graduados de Cambridge y Oxford, que provenían casi exclusivamente de las elites, y por tanto la reforma preservó los mejores puestos para ella (ver fuentes en Orloff, 1993, p. 201-202).

² Si consideramos a la aristocracia como un partido, se deduce que la carrera funcionaria británica fue en su origen una forma elaborada de nombramiento político. Por eso la inamovilidad en un cargo es indicadora de la politización de la designación original en ese cargo, aunque también es, paradójicamente, una defensa contra una politización por parte de las autoridades siguientes. En Chile, una reforma al sistema de nombramiento de los altos puestos públicos también deberá enfrentar el crucial tema de la transición.

dad para mantenerlos². Este ejemplo confirma que una reforma se adopta cuando favorece el éxito de los líderes del momento.

Una reforma que profesionaliza la selección de los altos directivos de la administración pública e impone una evaluación independiente de su desempeño tiene un impacto *ambiguo* sobre el éxito en la carrera política. Por una parte, tal reforma aumentaría la eficiencia del Estado y mejoraría la calidad de las políticas públicas, captando así más votos para sus líderes. Esto sería reforzado por una aceleración del crecimiento económico que enriquecería a la ciudadanía. Por otra parte, esa reforma también haría más *difícil* para los líderes mantener la cohesión de su coalición al desaparecer la posibilidad de asignar dos o tres mil puestos altos en el Estado³, reduciría las donaciones políticas que hacen esos funcionarios y también reduciría el control de los líderes sobre las decisiones estatales que pueden contribuir a captar financiamiento para la actividad electoral y partidaria.

Esta es la conexión entre financiamiento político y reforma del Estado: la reforma es más probable cuando los líderes estiman conveniente apostar a lograr un financiamiento electoral y partidario adecuado sirviendo a la ciudadanía y logrando donaciones que expresen apoyo desinteresado, sin controlar ninguno de los dos o tres mil puestos más altos del aparato estatal.

Para materializar ese escenario conviene atacar en varios frentes, dos de los cuales se refieren al financiamiento político: *Primero*, sujetar a las candidaturas políticas a normas que realmente dificulten su financiamiento con el producto de extorsiones y corrupciones. Con tales normas, el control de dos o tres mil altos puestos estatales pasa a ser un pasivo político, pues aumenta la probabilidad de que sucesivos escándalos destruyan el eventual beneficio electoral que podría ser adquirido con las donaciones de esos funcionarios, y con los fondos que las decisiones tomadas en esos puestos puedan recaudar. *Segundo*, crear subsidios fiscales para garantizar mínimos de igualdad económica entre las candidaturas, eliminar el tratamiento tributario y regulatorio que pueda favorecer a las donaciones inte-

³ El número de puestos públicos en Chile que son de “exclusiva confianza”, es decir de denominación política, alcanza a 3.060 en el estado central (Rajevic *et al*, 2000). A ellos deben sumarse unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a \$ 6 millones (cifra para 1999), y una fracción indeterminada de los 40 mil funcionarios a “contrata”, que pueden ser despedidos sin expresión de causa cada doce meses.

⁴ Esta norma se aplica en Chile desde 1988. Ella limita el impacto en votos

resadas, y crear o mantener una prohibición de comprar publicidad política en televisión⁴, pues todo ello hace más probable que las donaciones políticas desinteresadas sean suficientes para competir con éxito.

Desde luego, la experiencia reciente de Chile demuestra que otras medidas, como aquellas que aumentan la transparencia en la administración fiscal, incluyendo remuneraciones, honorarios y compras públicas, también contribuyen con fuerza a materializar el escenario favorable a la reforma del Estado.

Por otra parte, la regulación del financiamiento de la actividad política es un tema independiente que, en sí mismo, puede contribuir al desarrollo democrático de Chile y puede atraer simpatía y votos a las autoridades que avancen en esto. La ciudadanía entiende que estas regulaciones pueden aumentar el grado de competencia política, y mejorar la capacidad del sistema político para garantizar mínimos de igualdad. La Comisión de Reforma del Estado del CEP construyó su propuesta en materia de financiamiento político, que se entrega en la Parte III de este volumen, en torno a dos ejes:

Primero, la prioridad de atacar el potencial de corrupción y extorsión que contiene el actual financiamiento no transparente de la política chilena. Esto es en sí mismo valioso desde el punto de vista ético, pero su prioridad para la reforma del estado se origina en su capacidad de aumentar el valor político de deshacerse del lastre de escándalos asociados a la designación de dos o tres mil altos puestos. Esto a su vez permite reducir el monto de recursos afectados por la corrupción y la extorsión.

La *corrupción* es la obtención de beneficios privados con el uso de la autoridad pública. El beneficio “privado” está lejos de limitarse al del funcionario involucrado y su familia, pues también incluye el beneficio de la facción o partido político del cual es miembro el funcionario, en cuánto ese beneficio se produce a costa del interés público. A cambio de una cifra limitada de financiamiento político, las autoridades corruptas pueden conceder a los grupos de presión con respaldo económico protecciones y ventajas regulatorias y fiscales que cuestan cifras mucho mayores a la sociedad⁵. Desde luego, las autoridades capaces de conceder esas ventajas también son los parlamentarios de oposición, y las autoridades del Poder Judicial.

La *extorsión*, en cambio, es un intercambio involuntario, donde

de las diferencias relativas de financiamiento privado entre coaliciones.

⁵ La corrupción reduce la inversión y el crecimiento económico (Wei, 2000).

la parte fuerte amenaza a la parte débil con una represalia. Para evitar la materialización de la amenaza, la parte débil entrega dinero o favores a la parte fuerte. Hay extorsión cuando un candidato a un puesto público exige a una empresa una donación a su campaña electoral, con la amenaza de aplicar algún daño (rechazar solicitud, omitir acción). Nuevamente, el costo social no está dado por la cifra acotada de donaciones extorsionadas que puede requerir el financiamiento de las campañas, sino porque gracias a la extorsión esas autoridades obtienen una protección ilegítima de la competencia política, aumentando su autonomía respecto a la ciudadanía. La falta de responsabilidad (*accountability*) frente a la ciudadanía puede permitir a las autoridades adoptar iniciativas sin apoyo ciudadano que cuesten cifras siderales a la sociedad. Por ejemplo, la extorsión de empleados públicos, empresas reguladas y contratistas puede proteger de la competencia política a líderes que desean ahogar a la economía de mercado con regulaciones injustificadas.

En términos políticos, el significado profundo de la lucha contra la extorsión y contra la corrupción, es dispersar mejor el poder entre las autoridades políticas y los grupos de presión, para que la ciudadanía pueda maximizar su propia influencia al decidir qué candidato gana las elecciones. El informe de la Comisión del CEP propone medidas concretas de transparencia con este objetivo. En esto, la Comisión ha tomado una posición innovadora al reconocer el peligro de la extorsión, que ha sido ignorado por numerosas legislaciones. La transparencia ha sido promovida en los Estados Unidos imponiendo como medida principal la publicidad total de las fuentes de fondos de las campañas. Si bien este instrumento ayuda a combatir la corrupción, presenta el grave defecto de agudizar la extorsión, sobre todo contra empleados públicos, empresas contratistas del Estado y empresas con tarifa regulada. En efecto, la publicidad total ha permitido a los políticos poderosos saber cuáles de sus subordinados y donantes han aportado recursos a los candidatos rivales, aumentando su capacidad de represalia, como atestiguan Mann y Johnston (ver más adelante). Como alternativa, la Comisión del CEP propone crear un mecanismo independiente para canalizar donaciones confidenciales, que también logra la transparencia al crear una simetría de información entre los políticos que reciben donaciones y la ciudadanía. Además, este mecanismo logra prestigiar a la actividad política pues hace posible a un candidato financiarse con donaciones probadamente desinteresadas.

Segundo tema rector del Informe: la conveniencia de asegurar un piso de igualdad económica para los principales candidatos. Esta meta se postula en beneficio de la ciudadanía y no de los candidatos, pues la existencia de un piso mínimo obliga a los candidatos líderes, incluso aquellos que reciben amplio financiamiento privado, a servir mejor a la ciudadanía para ganar. Por esto, el informe de la Comisión respalda la franja de televisión gratuita que hoy existe. Propone un nuevo subsidio al gasto en publicidad de radio y prensa, para fortalecer la noción de un piso mínimo de igualdad, que consiste en subsidiar en un 60% los gastos electorales en publicidad de radio y prensa, a cada una de las seis candidaturas a diputados por distrito con más firmas o votos. El subsidio estaría sujeto a un tope de \$ 5 millones por candidatura. Habría subsidios análogos para los candidatos a senador y a presidente, este último con un límite de \$ 140 millones. El costo fiscal anualizado de estos subsidios se estima en sólo 5 millones de dólares. También propone incentivar a los partidos políticos a desarrollar una sana relación con sus militantes, creando un subsidio a las cuotas que ellos paguen. Este subsidio alcanzaría a 30% para los primeros \$ 80 mil anuales de cuotas, y a 15% por los siguientes \$ 720 mil anuales, siempre que el militante pague sus cuotas en forma regular y participe en las elecciones internas.

La Comisión también consideró como una posible meta la igualdad económica *relativa* de los principales candidatos. Algunos observadores han promovido esta meta con el argumento de que ciertas posiciones políticas tendrían un respaldo económico muy superior a otras en Chile. Pero existen recursos electorales que no pueden ser comprados con dinero, tales como el apoyo publicitario de artistas y deportistas famosos, y ellos parecen haber sido más efectivos que el dinero. En todo caso, la Comisión estimó necesario conciliar cualquier meta de igualdad relativa con otros bienes, tales como la promoción de conductas que prestigien la actividad política, y el pluralismo en los medios de comunicación. La Comisión propone mantener medidas de probada efectividad para reducir la ventaja publicitaria de contar con más fondos, como son la prohibición de transmitir propaganda política por televisión, y la prohibición de publicar propaganda política en radio y prensa fuera de un período de 27 días previo a la elección, a pesar de que ellas constituyen restricciones importantes a la libertad de expresión de los grupos con más recursos. La Comisión también propone mantener la ausencia de límites al gasto total de cada candidatura y a las donaciones totales de cada individuo y grupo, siguiendo la práctica

alemana, británica y sueca. La experiencia muestra que esos límites son fácilmente evadidos –el donante puede comprar a nombre propio la publicidad que beneficia a su candidato. Además, esos límites pueden inducir a los grupos empresariales que desean o se ven obligados a influir en política a adquirir medios de comunicación con el objetivo de sesgar la crónica, la cobertura fotográfica y la selección de periodistas en favor de sus candidatos.

La Comisión propone también medidas concretas para desalentar ciertas prácticas irregulares, como la evasión tributaria que actualmente subsidia a las donaciones de algunas empresas a la política, y como los actos de algunos controladores de personas jurídicas como sindicatos, sociedades anónimas y colegios profesionales orientados a destinar fondos sociales a sus candidatos favoritos sin contar con la aprobación de los miembros. Estas medidas, así como las propuestas que responden a las causas del actual fracaso de la fiscalización que debería hacer el Servicio de Impuestos Internos, reflejan el convencimiento de la Comisión de que la claridad en materias conceptuales debe ser acompañada de medidas específicas y detalladas para evitar otro fracaso regulatorio. En particular, la propuesta de trasladar el trabajo fiscalizador desde el Servicio de Impuestos Internos al Servicio Electoral, y de apoyar a éste con recursos y facultades proporcionales a metas alcanzables, distinguen a esta propuesta de otras que se han hecho en Chile.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Las Partes I y II de este libro reúnen, respectivamente, los seis estudios encargados por la Comisión de Reforma del Estado del CEP sobre experiencias extranjeras, y los tres trabajos con análisis y propuestas para Chile encargados a profesionales chilenos.

La Parte I, sobre Experiencias Extranjeras, está encabezada por una entrevista en profundidad concedida por Thomas E. Mann, Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington D.C.) a un grupo de académicos del CEP. Mann pasa revista a los principales problemas enfrentados en la actualidad por las principales democracias (Estados Unidos, Italia, España y Japón, entre otros) después de 30 años de aplicación de las regulaciones sobre el financiamiento de la actividad política adoptadas *circa* 1970. Conviene enfatizar sus comentarios sobre Italia, que en 1974 aprobó una ley sobre financiamiento político

que restringió las donaciones individuales y el gasto electoral total, exigió publicidad obligatoria de quién donó cuánto a quién y además concedió financiamiento público a los partidos. Mann reporta que esas regulaciones “resultaron ser una burla”, pues no fueron acatadas. La excepción fue el financiamiento público, “que vino a agregar un poco más de dinero al ‘botín’ a repartirse”. Conviene tomar en cuenta la opinión de este reconocido experto, en vista de las semejanzas con el proyecto de ley que está en el Congreso chileno desde mayo del 2000. La visión panorámica lleva a Mann a concluir que en muchos países se ha pedido demasiado de las leyes de financiamiento político, aspirando a que compensen desigualdades en la estructura de poder de la sociedad, o a que aumenten con fuerza la competencia política, sin llegar a buen resultado práctico.

El trabajo de Michael Johnston entrega, además de una descripción exhaustiva de la legislación de los Estados Unidos en materia de financiamiento político, una evaluación de su eficacia práctica después de 25 años de experiencia. Esta distinción es central, pues en muchos casos la práctica está lejos de lo que un observador desprevenido creería al leer el texto de la ley. Un buen ejemplo es la prohibición legal a que las empresas donen dinero a los candidatos, que está vigente desde 1907 (Tillman Act). Sin embargo, la ley permite a las empresas donar fuertes sumas de dinero a los partidos, sea a través de su organización nacional, o a través de sus ramas estatales, y los partidos se encargan de transferir esas sumas a los candidatos, dando origen a un enorme volumen de recursos conocido como “dinero blando”, que en la campaña presidencial de 1996 superó en cinco veces el presupuesto oficial de las campañas (Informe Comisión, parte III).

Johnston hace un aporte fundamental a nuestra discusión porque critica los resultados que ha tenido cada regulación en términos de promover una “buena política”. Sostiene que la actual regulación de los Estados Unidos ha hecho muy poco por fomentar la buena política en ese país. Por el contrario, argumenta que esa legislación ha reducido la competencia, ha aumentado el grado de desconfianza pública y ha inhibido la capacidad de reacción del sistema político. Además, sostiene que ha contribuido poco a evitar la extorsión. Ofrece buenos argumentos a favor de la tesis de que la obligación de divulgar las fuentes del financiamiento electoral tal vez empeora estos problemas.

El trabajo de Peter Pulzer describe la experiencia de Alemania, cuyo Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a

modelar las leyes de financiamiento político. Destaca en esta experiencia el hecho de que Alemania no pone límites a las donaciones individuales, no pone límites al gasto electoral de cada partido o candidato y no hace obligatoria la publicidad de la fuente de las donaciones inferiores a 20 mil marcos (unos \$ 5 millones). Por otra parte, Alemania hace un serio esfuerzo regulatorio para impedir que las donaciones de empresas —que están permitidas, y sin límites— permitan reducir impuestos. Al mismo tiempo, Alemania fomenta el pago de cuotas por parte de los militantes a sus partidos, a través de un interesante sistema de subsidio complementario, que fue la base de una propuesta de la Comisión.

El trabajo de Vernon Bogdanor, referido a Gran Bretaña, parte por relatar cuán diferente es la política en un país donde un nuevo gobierno sólo puede designar hasta 70 personas al asumir el poder, mientras que los dos mil funcionarios superiores de la administración pública son elegidos en función de sus méritos. En cuanto al financiamiento político, la democracia británica obliga a cuestionar las recetas regulatorias tradicionales: no pone límites a las donaciones individuales, no pone límites al gasto electoral de cada partido (que es lo crucial en un sistema parlamentario con campañas de nivel nacional) y no hace obligatoria la publicidad de la fuente de las donaciones⁶. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial ha ofrecido franjas gratuitas de televisión y radio, y desde 1954 ha existido una prohibición legal de transmitir publicidad política en televisión. Más notable aún, desde 1975 concede financiamiento público a los partidos de oposición, *excluyendo a los partidos de gobierno*, por un monto que en 1996 alcanzó a 2 millones de libras (\$ 1.600 millones). Bogdanor hace ver cómo estas instituciones han asegurado importantes pisos de equidad y han aumentado la igualdad económica relativa entre los principales partidos británicos. La información de este trabajo respecto a la forma en que se ha logrado obligar a los sindicatos y sociedades anónimas británicas a obtener la aprobación de sus miembros para hacer donaciones es la base de las propuestas de la Comisión en esta materia.

El trabajo de Héctor Díaz-Santana sobre España muestra que su financiamiento de la política, al revés de los países ya expuestos,

⁶ Desde 1996 el Partido Laborista ha promovido su imagen de limpieza publicando voluntariamente una lista de personas naturales y jurídicas que le han donado más de 5 mil libras (unos \$ 4 millones). Pero hasta ahora, ningún partido se ha mostrado dispuesto a publicitar el monto de cada donación ni a canalizarlas

es predominantemente público. En 1976 estos subsidios ayudaron al nacimiento de la nueva democracia, pues permitieron subsistir a los partidos que no tenían apoyo de grupos empresariales, sin limitar tampoco las donaciones privadas. Desde 1985 el financiamiento español entra a una fase mucho más reguladora, imponiendo límites a las donaciones privadas y multiplicando por 2,5 los subsidios públicos. Esta reforma es de gran interés en Chile, pues muestra cómo cierto tipo de subsidios públicos, que en una fase introductoria pueden resultar justificados, tienden a crecer indefinidamente una vez que la clase política detecta que puede autoconcederse incrementos a costa de los contribuyentes. En el caso de España, el argumento ofrecido para la multiplicación del subsidio fue ayudar a los partidos a pagar las deudas bancarias que habían contraído para financiar sus campañas, préstamos que habían sido garantizados con los ingresos futuros del subsidio. Además, el subsidio ha sido diseñado por los partidos nacionales para favorecerse a sí mismos, pues los partidos minoritarios que obtienen un porcentaje significativo de votos en circunscripciones diferentes, sin alcanzar escaños, no pueden computar esos votos para obtener subsidio. Según el autor, la ausencia de regulaciones que frenen el financiamiento irregular y la consecuente corrupción, a lo cual se suma la autonomía artificial del electorado que han logrado los partidos grandes, permiten concluir que el sistema español está obsoleto.

El trabajo de Filip Palda ofrece una crítica conceptual profunda de las diversas regulaciones que se aplican en los Estados Unidos y el Canadá. Es claro que los límites al gasto total de las campañas y los límites a las donaciones individuales obstaculizan o regulan la libertad de expresión en política. Su posición es que estos límites pueden conducir a los gobiernos a regulaciones cada vez más represivas. Esta posición, que a primera vista sorprende, es respaldada rigurosamente con evidencia empírica. Hace ver que los candidatos pueden eludir un límite a sus gastos totales solicitando a algunos de sus adherentes que adquieran por su cuenta publicidad en su favor. Para evitar esto, un Estado regulador debe necesariamente poner límites a todos los gastos de campaña realizados por ciudadanos individuales, y no sólo por los candidatos y partidos. Pero eso no es todo, porque los grupos afectados por estos límites todavía pueden reorientar su inversión hacia formas alternativas de influencia, como el *lobby* a los políticos ya electos. Luego, el Estado regulador debe ir más allá y limitar el *lobby*, lo que lleva a restringir el derecho de petición y la libre expresión. Sin embargo, Palda es claro al afirmar

que es conveniente obligar a las candidaturas y partidos a mantener contabilidad formal de ingresos y gastos, pues ello ayuda a fiscalizar casos de corrupción y extorsión, y también conviene hacer públicos sus estados financieros. Sin embargo, advierte respecto a los costos de la fiscalización, reportando que el número de fiscalizaciones realizadas en EE.UU. ha aumentado desde 23 mil en 1982 a 43 mil en 1994, y la multa media subió desde mil a 5 mil dólares.

ANTECEDENTES SOBRE
LA SITUACIÓN EN CHILE

La Parte II de este libro provee los antecedentes sobre la situación actual del financiamiento de la política en Chile y sobre diversas posibilidades de reforma que fueron utilizados por la Comisión para elaborar su propuesta.

El trabajo de Ramiro Mendoza se inicia revisando la génesis del marco legal vigente en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en 1977 y 1978, para continuar luego con la de las normas en la Constitución de 1980 y su reforma en 1989. Allí muestra como la Constitución chilena declara ilícitas a todas aquellas asociaciones y grupos de partidos que realicen actividades propias de los partidos. La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (18.603) concilia esta restricción con la libertad de expresión, la libertad de asociación y con la formación de candidaturas independientes. De esta forma Chile ha consolidado un freno, que es único en el concierto internacional, a la realización de campañas políticas a través de adherentes que eludan, al amparo de la libertad de expresión, las normas aplicadas a las candidaturas.

El trabajo ofrece también una completa evaluación jurídica de las estrictas regulaciones financieras aplicadas a los partidos políticos, concluyendo que ellas han empujado el grueso de los flujos de financiamiento a la esfera de las candidaturas, entidades informales sin personalidad jurídica. Al revisar el financiamiento público de la política en Chile, encuentra que los parlamentarios reciben dietas y asignaciones por más de 7 mil millones de pesos, pero ellos se reparten también a los parlamentarios oficialistas. Al analizar los aspectos tributarios, Mendoza hace ver que los traspasos de fondos a las candidaturas violan la Ley de Herencias y Donaciones cuando no realizan el trámite de insinuación y no pagan el impuesto a las donaciones. También establece que las donaciones de empresas a la

política no tienen relación con el giro, ni son necesarias para producir la renta, por lo que devengan un impuesto de 35% si es sociedad anónima o son retiro presunto en caso de sociedades de personas o empresas unipersonales, caso en que quedan sujetas al impuesto Global Complementario. En suma, Mendoza concluye que el marco legal chileno es inconsecuente, al regular con fuerza a los partidos y no considerar a las candidaturas. También declara absurdo que el Tribunal Constitucional haya permitido las donaciones de empresas, y al mismo tiempo las leyes tributarias les impidan realizar los asientos contables que reflejen dichos aportes, promoviendo la evasión.

El trabajo de Patricio Donoso, Paulina Ramos y Paulina Riquelme explora diversas formas de incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos. Primero, los autores consideran la posibilidad de mejorar la gestión de la recaudación de cuotas regulares y donaciones de los militantes. En este punto concluyen que los partidos carecen de una gestión adecuada para captar cotizaciones, no están orientados a maximizar la satisfacción de sus militantes – por ejemplo, mediante la realización regular de actividades atractivas para ellos–, no intentan generar más confianza en el partido, y han establecido una infraestructura de cobranza francamente precaria. Segundo, exploran la posibilidad de otorgar un subsidio público a ciertas actividades de los partidos, con el objeto de potenciar la vinculación entre los líderes de los partidos, los militantes y la comunidad. En este punto evalúan un posible subsidio a la captación de cuotas de militantes, considerando las distorsiones que causarían las diversas modalidades posibles. Su propuesta fue esencialmente adoptada por la Comisión en su Informe.

El trabajo de Fernando Contardo surgió del interés de la Comisión en explorar la viabilidad práctica de un mecanismo independiente para canalizar donaciones confidenciales a las candidaturas. Tal mecanismo –propuesto originalmente por Levine (1997)– lograría una simetría de información entre los políticos que reciben donaciones y la ciudadanía, con la ventaja de no facilitar la extorsión de los candidatos poderosos contra los adherentes que quisieran donar a los candidatos rivales, defecto del que adolece la regulación estadounidense que obliga a una publicidad total de las fuentes de las donaciones. Contardo evalúa los aspectos técnicos y la viabilidad práctica de tal propuesta, y después de desechar una serie de diseños, propone uno que cumple con todos los requisitos a un costo administrativo moderado: 1 dólar por donación procesada, más 6 dólares por devolución, más los intereses ganados durante un período de retención de 10 días. Estos resultados alentaron a la

Comisión a recomendar la adopción de un sistema de donaciones confidenciales de las características indicadas.

Esperamos que la reunión de estos trabajos en un solo volumen facilite la difusión de este conocimiento y permita que Chile adopte en un futuro cercano una legislación más moderna en materia de financiamiento político. Creemos que ello será una pieza fundamental para una reforma del Estado que adopte un sistema objetivo de nombramiento y evaluación del desempeño de los altos directivos del sector público, pues permitirá conformar una base económica alternativa para las coaliciones principales, a cambio de ceder el enorme poder que representa la designación de tres mil directivos públicos en régimen de exclusiva confianza en el Estado central.

El esfuerzo que representa este libro ha sido el fruto de la colaboración de muchas personas, a las que debo expresar mi agradecimiento. En primer lugar, el Centro de Estudios Públicos tomó la iniciativa de lanzar este proyecto, invitando a cerca de treinta personalidades destacadas a integrar la Comisión de Reforma del Estado, y reuniendo los recursos humanos y materiales necesarios. En especial, debo agradecer el respaldo que en todo momento mantuvieron Eliodoro Matte Larraín, presidente del CEP, y Arturo Fontaine Talavera, Director del CEP, a este proyecto. En este punto resultó crucial la ayuda de la Tinker Foundation, quien contribuyó una generosa donación.

Pero el Centro de Estudios Públicos aportó más que eso: pro-

Presentación del Editor

Este es el primero de los volúmenes que recogen los resultados del trabajo de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (CEP). Este volumen está dedicado al financiamiento de la actividad política. El volumen siguiente recogerá las propuestas de la Comisión respecto a cómo modernizar el nombramiento y evaluación del desempeño de los altos directivos del sector público, cómo modernizar la gestión de las compras públicas y propondrá medidas en favor de la probidad y la transparencia. Cálculos basados en datos empíricos recientes (Evans y Rauch, 1999) muestran que una reforma del Estado puede agregar hasta dos puntos porcentuales anuales al crecimiento económico de Chile en la próxima década.

¿Por qué es el financiamiento político parte de una reforma del Estado? Se ha postulado, con éxito empírico, que las reformas de este tipo ocurren solamente cuando ellas contribuyen a aumentar las probabilidades de éxito político de las autoridades que las deciden (Geddes, 1994). Consideremos el caso de Gran Bretaña. Ese país *rechazó* en 1853 la recomendación del informe Northcote-Trevelyan de adoptar un sistema de mérito para seleccionar los funcionarios superiores del Estado. Pero en 1870 el gobierno de Gladstone adoptó el sistema de mérito en Gran Bretaña para asegurar a su propio sector la propiedad de esos cargos¹, y dotó a sus ocupantes de inamovilidad para mantenerlos². Este ejemplo confirma que

¹ Según varios autores, el primer ministro Gladstone lo hizo en respuesta a la duplicación (a 2 millones) del número de votantes ocurrida en 1867, que amenazó a las elites con el peligro de una democratización de los cargos públicos (que antes habían estado reservados para ellas). La exigencia de exámenes académicos favoreció a los graduados de Cambridge y Oxford, que provenían casi exclusivamente de las elites, y por tanto la reforma preservó los mejores puestos para ella (ver fuentes en Orloff, 1993, p. 201-202).

² Si consideramos a la aristocracia como un partido, se deduce que la carrera funcionaria británica fue en su origen una forma elaborada de nombramiento político. Por eso la inamovilidad en un cargo es indicadora de la politización de la designación original en ese cargo, aunque también es, paradójicamente, una defensa contra una politización por parte de las autoridades siguientes. En Chile, una reforma al sistema de nombramiento de los altos puestos públicos también deberá enfrentar el crucial tema de la transición.

una reforma se adopta cuando favorece el éxito de los líderes del momento.

Una reforma que profesionaliza la selección de los altos directivos de la administración pública e impone una evaluación independiente de su desempeño tiene un impacto *ambiguo* sobre el éxito en la carrera política. Por una parte, tal reforma aumentaría la eficiencia del Estado y mejoraría la calidad de las políticas públicas, captando así más votos para sus líderes. Esto sería reforzado por una aceleración del crecimiento económico que enriquecería a la ciudadanía. Por otra parte, esa reforma también haría más *difícil* para los líderes mantener la cohesión de su coalición al desaparecer la posibilidad de asignar dos o tres mil puestos altos en el Estado³, reduciría las donaciones políticas que hacen esos funcionarios y también reduciría el control de los líderes sobre las decisiones estatales que pueden contribuir a captar financiamiento para la actividad electoral y partidaria.

Esta es la conexión entre financiamiento político y reforma del Estado: la reforma es más probable cuando los líderes estiman conveniente apostar a lograr un financiamiento electoral y partidario adecuado sirviendo a la ciudadanía y logrando donaciones que expresen apoyo desinteresado, sin controlar ninguno de los dos o tres mil puestos más altos del aparato estatal.

Para materializar ese escenario conviene atacar en varios frentes, dos de los cuales se refieren al financiamiento político: *Primero*, sujetar a las candidaturas políticas a normas que realmente dificulten su financiamiento con el producto de extorsiones y corrupciones. Con tales normas, el control de dos o tres mil altos puestos estatales pasa a ser un pasivo político, pues aumenta la probabilidad de que sucesivos escándalos destruyan el eventual beneficio electoral que podría ser adquirido con las donaciones de esos funcionarios, y con los fondos que las decisiones tomadas en esos puestos puedan recaudar. *Segundo*, crear subsidios fiscales para garantizar mínimos de igualdad económica entre las candidaturas, eliminar el tratamiento tributario y regulatorio que pueda favorecer a las donaciones interesadas, y crear o mantener una prohibición de comprar publicidad política en televisión⁴, pues todo ello hace más probable que las donaciones políticas desinteresadas sean suficientes para competir con éxito.

³ El número de puestos públicos en Chile que son de “exclusiva confianza”, es decir de denominación política, alcanza a 3.060 en el estado central (Rajevic *et al.*, 2000). A ellos deben sumarse unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a \$ 6 millones (cifra para 1999), y una fracción indeterminada de los 40 mil funcionarios a “contrata”, que pueden ser despedidos sin expresión de causa cada doce meses.

⁴ Esta norma se aplica en Chile desde 1988. Ella limita el impacto en votos de las diferencias relativas de financiamiento privado entre coaliciones.

Desde luego, la experiencia reciente de Chile demuestra que otras medidas, como aquellas que aumentan la transparencia en la administración fiscal, incluyendo remuneraciones, honorarios y compras públicas, también contribuyen con fuerza a materializar el escenario favorable a la reforma del Estado.

Por otra parte, la regulación del financiamiento de la actividad política es un tema independiente que, en sí mismo, puede contribuir al desarrollo democrático de Chile y puede atraer simpatía y votos a las autoridades que avancen en esto. La ciudadanía entiende que estas regulaciones pueden aumentar el grado de competencia política, y mejorar la capacidad del sistema político para garantizar mínimos de igualdad. La Comisión de Reforma del Estado del CEP construyó su propuesta en materia de financiamiento político, que se entrega en la Parte III de este volumen, en torno a dos ejes:

Primero, la prioridad de atacar el potencial de corrupción y extorsión que contiene el actual financiamiento no transparente de la política chilena. Esto es en sí mismo valioso desde el punto de vista ético, pero su prioridad para la reforma del estado se origina en su capacidad de aumentar el valor político de deshacerse del lastre de escándalos asociados a la designación de dos o tres mil altos puestos. Esto a su vez permite reducir el monto de recursos afectados por la corrupción y la extorsión.

La *corrupción* es la obtención de beneficios privados con el uso de la autoridad pública. El beneficio “privado” está lejos de limitarse al del funcionario involucrado y su familia, pues también incluye el beneficio de la facción o partido político del cual es miembro el funcionario, en cuánto ese beneficio se produce a costa del interés público. A cambio de una cifra limitada de financiamiento político, las autoridades corruptas pueden conceder a los grupos de presión con respaldo económico protecciones y ventajas regulatorias y fiscales que cuestan cifras mucho mayores a la sociedad⁵. Desde luego, las autoridades capaces de conceder esas ventajas también son los parlamentarios de oposición, y las autoridades del Poder Judicial.

La *extorsión*, en cambio, es un intercambio involuntario, donde la parte fuerte amenaza a la parte débil con una represalia. Para evitar la materialización de la amenaza, la parte débil entrega dinero o favores a la parte fuerte. Hay extorsión cuando un candidato a un puesto público exige a una empresa una donación a su campaña electoral, con la amenaza de aplicar algún daño (rechazar solicitud, omitir acción). Nuevamente, el costo social

⁵ La corrupción reduce la inversión y el crecimiento económico (Wei, 2000).

no está dado por la cifra acotada de donaciones extorsionadas que puede requerir el financiamiento de las campañas, sino porque gracias a la extorsión esas autoridades obtienen una protección ilegítima de la competencia política, aumentando su autonomía respecto a la ciudadanía. La falta de responsabilidad (*accountability*) frente a la ciudadanía puede permitir a las autoridades adoptar iniciativas sin apoyo ciudadano que cuesten cifras siderales a la sociedad. Por ejemplo, la extorsión de empleados públicos, empresas reguladas y contratistas puede proteger de la competencia política a líderes que desean ahogar a la economía de mercado con regulaciones injustificadas.

En términos políticos, el significado profundo de la lucha contra la extorsión y contra la corrupción, es dispersar mejor el poder entre las autoridades políticas y los grupos de presión, para que la ciudadanía pueda maximizar su propia influencia al decidir qué candidato gana las elecciones. El informe de la Comisión del CEP propone medidas concretas de transparencia con este objetivo. En esto, la Comisión ha tomado una posición innovadora al reconocer el peligro de la extorsión, que ha sido ignorado por numerosas legislaciones. La transparencia ha sido promovida en los Estados Unidos imponiendo como medida principal la publicidad total de las fuentes de fondos de las campañas. Si bien este instrumento ayuda a combatir la corrupción, presenta el grave defecto de agudizar la extorsión, sobre todo contra empleados públicos, empresas contratistas del Estado y empresas con tarifa regulada. En efecto, la publicidad total ha permitido a los políticos poderosos saber cuáles de sus subordinados y donantes han aportado recursos a los candidatos rivales, aumentando su capacidad de represalia, como atestiguan Mann y Johnston (ver más adelante). Como alternativa, la Comisión del CEP propone crear un mecanismo independiente para canalizar donaciones confidenciales, que también logra la transparencia al crear una simetría de información entre los políticos que reciben donaciones y la ciudadanía. Además, este mecanismo logra prestigiar a la actividad política pues hace posible a un candidato financiarse con donaciones probadamente desinteresadas.

Segundo tema rector del Informe: la conveniencia de asegurar un piso de igualdad económica para los principales candidatos. Esta meta se postula en beneficio de la ciudadanía y no de los candidatos, pues la existencia de un piso mínimo obliga a los candidatos líderes, incluso aquellos que reciben amplio financiamiento privado, a servir mejor a la ciudadanía para ganar. Por esto, el informe de la Comisión respalda la franja de televisión gratuita que hoy existe. Propone un nuevo subsidio al gasto en publicidad de radio y prensa, para fortalecer la noción de un piso mínimo de igualdad, que

consiste en subsidiar en un 60% los gastos electorales en publicidad de radio y prensa, a cada una de las seis candidaturas a diputados por distrito con más firmas o votos. El subsidio estaría sujeto a un tope de \$ 5 millones por candidatura. Habría subsidios análogos para los candidatos a senador y a presidente, este último con un límite de \$ 140 millones. El costo fiscal anualizado de estos subsidios se estima en sólo 5 millones de dólares. También propone incentivar a los partidos políticos a desarrollar una sana relación con sus militantes, creando un subsidio a las cuotas que ellos paguen. Este subsidio alcanzaría a 30% para los primeros \$ 80 mil anuales de cuotas, y a 15% por los siguientes \$ 720 mil anuales, siempre que el militante pague sus cuotas en forma regular y participe en las elecciones internas.

La Comisión también consideró como una posible meta la igualdad económica *relativa* de los principales candidatos. Algunos observadores han promovido esta meta con el argumento de que ciertas posiciones políticas tendrían un respaldo económico muy superior a otras en Chile. Pero existen recursos electorales que no pueden ser comprados con dinero, tales como el apoyo publicitario de artistas y deportistas famosos, y ellos parecen haber sido más efectivos que el dinero. En todo caso, la Comisión estimó necesario conciliar cualquier meta de igualdad relativa con otros bienes, tales como la promoción de conductas que prestigien la actividad política, y el pluralismo en los medios de comunicación. La Comisión propone mantener medidas de probada efectividad para reducir la ventaja publicitaria de contar con más fondos, como son la prohibición de transmitir propaganda política por televisión, y la prohibición de publicar propaganda política en radio y prensa fuera de un período de 27 días previo a la elección, a pesar de que ellas constituyen restricciones importantes a la libertad de expresión de los grupos con más recursos. La Comisión también propone mantener la ausencia de límites al gasto total de cada candidatura y a las donaciones totales de cada individuo y grupo, siguiendo la práctica alemana, británica y sueca. La experiencia muestra que esos límites son fácilmente evadidos –el donante puede comprar a nombre propio la publicidad que beneficia a su candidato. Además, esos límites pueden inducir a los grupos empresariales que desean o se ven obligados a influir en política a adquirir medios de comunicación con el objetivo de sesgar la crónica, la cobertura fotográfica y la selección de periodistas en favor de sus candidatos.

La Comisión propone también medidas concretas para desalentar ciertas prácticas irregulares, como la evasión tributaria que actualmente subsidia a las donaciones de algunas empresas a la política, y como los actos de algunos controladores de personas jurídicas como sindicatos, sociedades anónimas y colegios profesionales orientados a destinar fondos socia-

les a sus candidatos favoritos sin contar con la aprobación de los miembros. Estas medidas, así como las propuestas que responden a las causas del actual fracaso de la fiscalización que debería hacer el Servicio de Impuestos Internos, reflejan el convencimiento de la Comisión de que la claridad en materias conceptuales debe ser acompañada de medidas específicas y detalladas para evitar otro fracaso regulatorio. En particular, la propuesta de trasladar el trabajo fiscalizador desde el Servicio de Impuestos Internos al Servicio Electoral, y de apoyar a éste con recursos y facultades proporcionales a metas alcanzables, distinguen a esta propuesta de otras que se han hecho en Chile.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Las Partes I y II de este libro reúnen, respectivamente, los seis estudios encargados por la Comisión de Reforma del Estado del CEP sobre experiencias extranjeras, y los tres trabajos con análisis y propuestas para Chile encargados a profesionales chilenos.

La Parte I, sobre Experiencias Extranjeras, está encabezada por una entrevista en profundidad concedida por Thomas E. Mann, Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington D.C.) a un grupo de académicos del CEP. Mann pasa revista a los principales problemas enfrentados en la actualidad por las principales democracias (Estados Unidos, Italia, España y Japón, entre otros) después de 30 años de aplicación de las regulaciones sobre el financiamiento de la actividad política adoptadas *circa* 1970. Conviene enfatizar sus comentarios sobre Italia, que en 1974 aprobó una ley sobre financiamiento político que restringió las donaciones individuales y el gasto electoral total, exigió publicidad obligatoria de quién donó cuánto y además concedió financiamiento público a los partidos. Mann reporta que esas regulaciones “resultaron ser una burla”, pues no fueron acatadas. La excepción fue el financiamiento público, “que vino a agregar un poco más de dinero al ‘botín’ a repartirse”. Conviene tomar en cuenta la opinión de este reconocido experto, en vista de las semejanzas con el proyecto de ley que está en el Congreso chileno desde mayo del 2000. La visión panorámica lleva a Mann a concluir que en muchos países se ha pedido demasiado de las leyes de financiamiento político, aspirando a que compensen desigualdades en la estructura de poder de la sociedad, o a que aumenten con fuerza la competencia política, sin llegar a buen resultado práctico.

El trabajo de Michael Johnston entrega, además de una descripción exhaustiva de la legislación de los Estados Unidos en materia de financia-

miento político, una evaluación de su eficacia práctica después de 25 años de experiencia. Esta distinción es central, pues en muchos casos la práctica está lejos de lo que un observador desprevenido creería al leer el texto de la ley. Un buen ejemplo es la prohibición legal a que las empresas donen dinero a los candidatos, que está vigente desde 1907 (Tillman Act). Sin embargo, la ley permite a las empresas donar fuertes sumas de dinero a los partidos, sea a través de su organización nacional, o a través de sus ramas estatales, y los partidos se encargan de transferir esas sumas a los candidatos, dando origen a un enorme volumen de recursos conocido como “dinero blando”, que en la campaña presidencial de 1996 superó en cinco veces el presupuesto oficial de las campañas (Informe Comisión, parte III).

Johnston hace un aporte fundamental a nuestra discusión porque critica los resultados que ha tenido cada regulación en términos de promover una “buena política”. Sostiene que la actual regulación de los Estados Unidos ha hecho muy poco por fomentar la buena política en ese país. Por el contrario, argumenta que esa legislación ha reducido la competencia, ha aumentado el grado de desconfianza pública y ha inhibido la capacidad de reacción del sistema político. Además, sostiene que ha contribuido poco a evitar la extorsión. Ofrece buenos argumentos a favor de la tesis de que la obligación de divulgar las fuentes del financiamiento electoral tal vez empeora estos problemas.

El trabajo de Peter Pulzer describe la experiencia de Alemania, cuyo Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a modelar las leyes de financiamiento político. Destaca en esta experiencia el hecho de que Alemania no pone límites a las donaciones individuales, no pone límites al gasto electoral de cada partido o candidato y no hace obligatoria la publicidad de la fuente de las donaciones inferiores a 20 mil marcos (unos \$ 5 millones). Por otra parte, Alemania hace un serio esfuerzo regulatorio para impedir que las donaciones de empresas –que están permitidas, y sin límites– permitan reducir impuestos. Al mismo tiempo, Alemania fomenta el pago de cuotas por parte de los militantes a sus partidos, a través de un interesante sistema de subsidio complementario, que fue la base de una propuesta de la Comisión.

El trabajo de Vernon Bogdanor, referido a Gran Bretaña, parte por relatar cuán diferente es la política en un país donde un nuevo gobierno sólo puede designar hasta 70 personas al asumir el poder, mientras que los dos mil funcionarios superiores de la administración pública son elegidos en función de sus méritos. En cuanto al financiamiento político, la democracia británica obliga a cuestionar las recetas regulatorias tradicionales: no pone límites a las donaciones individuales, no pone límites al gasto electoral de cada partido (que es lo crucial en un sistema parlamentario con

campañas de nivel nacional) y no hace obligatoria la publicidad de la fuente de las donaciones⁶. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial ha ofrecido franjas gratuitas de televisión y radio, y desde 1954 ha existido una prohibición legal de transmitir publicidad política en televisión. Más notable aún, desde 1975 concede financiamiento público a los partidos de oposición, *excluyendo a los partidos de gobierno*, por un monto que en 1996 alcanzó a 2 millones de libras (\$ 1.600 millones). Bogdanor hace ver cómo estas instituciones han asegurado importantes pisos de equidad y han aumentado la igualdad económica relativa entre los principales partidos británicos. La información de este trabajo respecto a la forma en que se ha logrado obligar a los sindicatos y sociedades anónimas británicas a obtener la aprobación de sus miembros para hacer donaciones es la base de las propuestas de la Comisión en esta materia.

El trabajo de Héctor Díaz-Santana sobre España muestra que su financiamiento de la política, al revés de los países ya expuestos, es predominantemente público. En 1976 estos subsidios ayudaron al nacimiento de la nueva democracia, pues permitieron subsistir a los partidos que no tenían apoyo de grupos empresariales, sin limitar tampoco las donaciones privadas. Desde 1985 el financiamiento español entra a una fase mucho más reguladora, imponiendo límites a las donaciones privadas y multiplicando por 2,5 los subsidios públicos. Esta reforma es de gran interés en Chile, pues muestra cómo cierto tipo de subsidios públicos, que en una fase introductoria pueden resultar justificados, tienden a crecer indefinidamente una vez que la clase política detecta que puede autoconcederse incrementos a costa de los contribuyentes. En el caso de España, el argumento ofrecido para la multiplicación del subsidio fue ayudar a los partidos a pagar las deudas bancarias que habían contraído para financiar sus campañas, préstamos que habían sido garantizados con los ingresos futuros del subsidio. Además, el subsidio ha sido diseñado por los partidos nacionales para favorecerse a sí mismos, pues los partidos minoritarios que obtienen un porcentaje significativo de votos en circunscripciones diferentes, sin alcanzar escaños, no pueden computar esos votos para obtener subsidio. Según el autor, la ausencia de regulaciones que frenen el financiamiento irregular y la consecuente corrupción, a lo cual se suma la autonomía artificial del electorado que han logrado los partidos grandes, permiten concluir que el sistema español está obsoleto.

⁶ Desde 1996 el Partido Laborista ha promovido su imagen de limpieza publicando voluntariamente una lista de personas naturales y jurídicas que le han donado más de 5 mil libras (unos \$ 4 millones). Pero hasta ahora, ningún partido se ha mostrado dispuesto a publicar el monto de cada donación ni a canalizarlas por una entidad independiente.

El trabajo de Filip Palda ofrece una crítica conceptual profunda de las diversas regulaciones que se aplican en los Estados Unidos y el Canadá. Es claro que los límites al gasto total de las campañas y los límites a las donaciones individuales obstaculizan o regulan la libertad de expresión en política. Su posición es que estos límites pueden conducir a los gobiernos a regulaciones cada vez más represivas. Esta posición, que a primera vista sorprende, es respaldada rigurosamente con evidencia empírica. Hace ver que los candidatos pueden eludir un límite a sus gastos totales solicitando a algunos de sus adherentes que adquieran por su cuenta publicidad en su favor. Para evitar esto, un Estado regulador debe necesariamente poner límites a todos los gastos de campaña realizados por ciudadanos individuales, y no sólo por los candidatos y partidos. Pero eso no es todo, porque los grupos afectados por estos límites todavía pueden reorientar su inversión hacia formas alternativas de influencia, como el *lobby* a los políticos ya electos. Luego, el Estado regulador debe ir más allá y limitar el *lobby*, lo que lleva a restringir el derecho de petición y la libre expresión. Sin embargo, Palda es claro al afirmar que es conveniente obligar a las candidaturas y partidos a mantener contabilidad formal de ingresos y gastos, pues ello ayuda a fiscalizar casos de corrupción y extorsión, y también conviene hacer públicos sus estados financieros. Sin embargo, advierte respecto a los costos de la fiscalización, reportando que el número de fiscalizaciones realizadas en EE.UU. ha aumentado desde 23 mil en 1982 a 43 mil en 1994, y la multa media subió desde mil a 5 mil dólares.

ANTECEDENTES SOBRE
LA SITUACIÓN EN CHILE

La Parte II de este libro provee los antecedentes sobre la situación actual del financiamiento de la política en Chile y sobre diversas posibilidades de reforma que fueron utilizados por la Comisión para elaborar su propuesta.

El trabajo de Ramiro Mendoza se inicia revisando la génesis del marco legal vigente en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en 1977 y 1978, para continuar luego con la de las normas en la Constitución de 1980 y su reforma en 1989. Allí muestra como la Constitución chilena declara ilícitas a todas aquellas asociaciones y grupos de partidos que realicen actividades propias de los partidos. La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (18.603) concilia esta restricción con la libertad de expresión, la libertad de asociación y con la formación de candidaturas independientes. De esta forma Chile ha consolidado un freno,

que es único en el concierto internacional, a la realización de campañas políticas a través de adherentes que eludan, al amparo de la libertad de expresión, las normas aplicadas a las candidaturas.

El trabajo ofrece también una completa evaluación jurídica de las estrictas regulaciones financieras aplicadas a los partidos políticos, concluyendo que ellas han empujado el grueso de los flujos de financiamiento a la esfera de las candidaturas, entidades informales sin personalidad jurídica. Al revisar el financiamiento público de la política en Chile, encuentra que los parlamentarios reciben dietas y asignaciones por más de 7 mil millones de pesos, pero ellos se reparten también a los parlamentarios oficialistas. Al analizar los aspectos tributarios, Mendoza hace ver que los traspasos de fondos a las candidaturas violan la Ley de Herencias y Donaciones cuando no realizan el trámite de insinuación y no pagan el impuesto a las donaciones. También establece que las donaciones de empresas a la política no tienen relación con el giro, ni son necesarias para producir la renta, por lo que devengan un impuesto de 35% si es sociedad anónima o son retiro presunto en caso de sociedades de personas o empresas unipersonales, caso en que quedan sujetas al impuesto Global Complementario. En suma, Mendoza concluye que el marco legal chileno es inconsecuente, al regular con fuerza a los partidos y no considerar a las candidaturas. También declara absurdo que el Tribunal Constitucional haya permitido las donaciones de empresas, y al mismo tiempo las leyes tributarias les impidan realizar los asientos contables que reflejen dichos aportes, promoviendo la evasión.

El trabajo de Patricio Donoso, Paulina Ramos y Paulina Riquelme explora diversas formas de incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos. Primero, los autores consideran la posibilidad de mejorar la gestión de la recaudación de cuotas regulares y donaciones de los militantes. En este punto concluyen que los partidos carecen de una gestión adecuada para captar cotizaciones, no están orientados a maximizar la satisfacción de sus militantes –por ejemplo, mediante la realización regular de actividades atractivas para ellos–, no intentan generar más confianza en el partido, y han establecido una infraestructura de cobranza francamente precaria. Segundo, exploran la posibilidad de otorgar un subsidio público a ciertas actividades de los partidos, con el objeto de potenciar la vinculación entre los líderes de los partidos, los militantes y la comunidad. En este punto evalúan un posible subsidio a la captación de cuotas de militantes, considerando las distorsiones que causarían las diversas modalidades posibles. Su propuesta fue esencialmente adoptada por la Comisión en su Informe.

El trabajo de Fernando Contardo surgió del interés de la Comisión en explorar la viabilidad práctica de un mecanismo independiente para ca-

nalizar donaciones confidenciales a las candidaturas. Tal mecanismo –propuesto originalmente por Levine (1997)– lograría una simetría de información entre los políticos que reciben donaciones y la ciudadanía, con la ventaja de no facilitar la extorsión de los candidatos poderosos contra los adherentes que quisieran donar a los candidatos rivales, defecto del que adolece la regulación estadounidense que obliga a una publicidad total de las fuentes de las donaciones. Contardo evalúa los aspectos técnicos y la viabilidad práctica de tal propuesta, y después de desechar una serie de diseños, propone uno que cumple con todos los requisitos a un costo administrativo moderado: 1 dólar por donación procesada, más 6 dólares por devolución, más los intereses ganados durante un período de retención de 10 días. Estos resultados alentaron a la Comisión a recomendar la adopción de un sistema de donaciones confidenciales de las características indicadas.

Esperamos que la reunión de estos trabajos en un solo volumen facilite la difusión de este conocimiento y permita que Chile adopte en un futuro cercano una legislación más moderna en materia de financiamiento político. Creemos que ello será una pieza fundamental para una reforma del Estado que adopte un sistema objetivo de nombramiento y evaluación del desempeño de los altos directivos del sector público, pues permitirá conformar una base económica alternativa para las coaliciones principales, a cambio de ceder el enorme poder que representa la designación de tres mil directivos públicos en régimen de exclusiva confianza en el Estado central.

El esfuerzo que representa este libro ha sido el fruto de la colaboración de muchas personas, a las que debo expresar mi agradecimiento. En primer lugar, el Centro de Estudios Públicos tomó la iniciativa de lanzar este proyecto, invitando a cerca de treinta personalidades destacadas a integrar la Comisión de Reforma del Estado, y reuniendo los recursos humanos y materiales necesarios. En especial, debo agradecer el respaldo que en todo momento mantuvieron Eliodoro Matte Larraín, presidente del CEP, y Arturo Fontaine Talavera, Director del CEP, a este proyecto. En este punto resultó crucial la ayuda de la Tinker Foundation, quien contribuyó una generosa donación.

Pero el Centro de Estudios Públicos aportó más que eso: proveyó un ambiente académico riguroso y su cultura de búsqueda de soluciones equitativas y de fondo. En especial deseo agradecer la contribución intelectual que brindó Harald Beyer, quien comentó con profundidad las docenas de borradores y variantes que surgieron a lo largo del desarrollo del

proyecto. La labor de nuestro asistente editorial, Carlos Monge, fue esencial para lograr un volumen mejor escrito y más útil al público lector. Quiero expresar mi reconocimiento a David Parra por su excelente producción gráfica y diseño. También deseo agradecer la permanente colaboración de los demás investigadores del CEP, y del personal administrativo del Centro de Estudios Públicos.

Salvador Valdés Prieto

Coordinador

Comisión de Reforma del Estado

Centro de Estudios Públicos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Evans, P. y J. Rauch (1999) "Bureaucracy and growth: A cross national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth", *American Sociological Review*, vol. 64, octubre, pp. 748-765.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Orloff, Ann S. (1993) *The Politics of Pensions: Great Britain, Canada and the United States 1880-1940*, The University of Wisconsin Press, Madison.
- Rajevic, E., F. Goya y C. Pardo (2000) "Los Puestos Directivos en el Estado chileno", mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Wei, Shang-Jin (2000) "How taxing is corruption on international investors?", *The Review of Economics and Statistics*, febrero, pp. 1-11.

Dilemas de las Regulaciones del Financiamiento Político*

THOMAS E. MANN

Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington, D. C.). Ex presidente de la Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos (1981-1987). Autor de numerosas publicaciones sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos.

* En las páginas que siguen se reproduce la entrevista que le hiciera un grupo de académicos al profesor Thomas E. Mann.

En el curso de la conversación, el profesor Mann se refirió a los objetivos, resultados y repercusiones de las regulaciones del financiamiento político en diversos países (Italia, España y Japón, entre otros), y al estado del debate actual sobre el tema en los Estados Unidos.

La entrevista tuvo lugar en el Centro de Estudios Públicos el 29 de mayo de 1998, y en ella participaron Arturo Fontaine Talavera (director del CEP), Salvador Valdés (coordinador de la Comisión del CEP abocada al estudio de la Reforma del Estado), Harald Beyer (investigador del CEP), Tomás Chuaqui (profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica), Daniel Kaufman (profesor visitante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica) y M. Teresa Miranda (jefe de redacción de *Estudios Públicos*).

Edición y notas de Salvador Valdés y M. Teresa Miranda.

La transcripción de esta entrevista fue traducida del inglés por *Estudios Públicos*.

–Usted ha señalado que hay insatisfacción en los Estados Unidos con el actual sistema de financiamiento de las campañas electorales federales. Entre otros problemas, ha mencionado los costos crecientes de las campañas, la ingente cantidad de tiempo y energía que deben destinar los candidatos a la tarea de reunir fondos, la aparición de la “abogacía de temas específicos” y el llamado “dinero blando”. ¿Cuáles son hoy las principales corrientes de opinión en materia de la regulación del financiamiento político en los Estados Unidos?

–Yo diría que en el debate más amplio a nivel de estados, editoriales de los diarios y revistas de opinión aparecen tres principales escuelas de reforma.

La primera afirma que el dinero es la raíz de todos los males y que para lograr un sistema político limpio y una genuina igualdad política es necesario eliminar el dinero privado de las elecciones y de la esfera política. Recomienda, por consiguiente, financiar completamente las campañas electorales con recursos fiscales –aun cuando debido al fallo de la Corte Suprema en el caso *Buckley versus Valeo*¹, esto no podría aplicarse en forma obligatoria. Actualmente, esta propuesta se está promoviendo a nivel local y popular mediante la llamada “Campaña Pública” (*Public Campaign*), que cuenta con el apoyo financiero de muchas fundaciones y cuya casa matriz en Washington coordina los esfuerzos –vía referéndum o proyectos de ley– para lograr su aprobación en diversos estados.

¹ En el caso *Buckley versus Valeo* (424 USI 1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley de Campañas Electorales Federales (*Federal Election Campaign Act*) de 1974. La Corte, invocando la Primera Enmienda de la Constitución, que protege la libertad de expresión, rechazó los siguientes tres tipos de límites obligatorios a los gastos: 1) a los gastos totales de campaña en el caso de candidatos presidenciales que optan por no recibir financiamiento público; 2) a los gastos totales en las campañas de representantes y senadores; y 3) a los llamados ‘gastos independientes’. Dejó vigentes, entre otras disposiciones, las restricciones que esa ley estableció para los candidatos presidenciales que aceptan un subsidio público para el financiamiento de sus campañas electorales, y mantuvo los límites legales a los montos de las donaciones que puede hacer cada individuo.

Ahora, ¿qué problemas presenta esta posición? En breve, los principales escollos son: a) ¿cómo saber si el público, los contribuyentes, aceptarán subsidiar a la amplia gama de candidatos y partidos que serían elegibles para recibir el dinero público?, y b), ¿cómo regular las donaciones que están fuera del área reglamentada? Dado el fallo *Buckley*, ¿es realmente posible regular la “abogacía de temas específicos” (*issue advocacy*)? ¿Cómo evitar que el dinero privado fluya por esa vía no controlable para influir en las elecciones, desbaratando así las mejores intenciones y planes de quienes abogan por el financiamiento público?

Una segunda corriente dice precisamente lo contrario, que cualquier intento por regular el dinero en la política restringe la libertad y la libertad de expresión. Señalan que los esfuerzos realizados en el pasado para regular las finanzas políticas han sido inútiles y contraproducentes: simplemente han hecho que el dinero fluya por vías menos responsables (*less accountable*). Entonces ¿por qué no desregular todo el sistema y volver a un estado natural? Esto es, sin financiamiento público, sin limitaciones a las donaciones o gastos de cualquier tipo, pero agregando al estado natural un elemento regulatorio: la publicidad obligatoria. O sea, entregar al público información oportuna sobre quién le está dando a quién y sobre cómo se están gastando esos fondos. Ésta es la propuesta que se ha denominado “desregular y divulgar”.

Ahora, ella tampoco resuelve el problema del dinero destinado a “abogacía de temas específicos”, que no está sujeto a regulación, y los defensores de esta legislación no tocarían este asunto. Así, el dinero podría fluir por vías que no están obligadas a divulgar quién dona a quién. Luego, la pregunta más importante es si este sistema regulatorio, en el cual Bill Gates podría contribuir con US\$ 50 millones tanto al partido Demócrata como al Republicano para las elecciones del Congreso, obedece a nuestro concepto de cómo debe ser una democracia. Tal vez la publicidad que Bill Gates le dé a su discurso impida que el discurso de los demás sea escuchado, ¿no se estaría llevando demasiado lejos, entonces, la libertad de expresión?

Por último, están las iniciativas emprendidas y apoyadas por el Brennan Center, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, que son un verdadero desafío jurisprudencial al fallo *Buckley*. Lo que ellos dicen es que el fallo *Buckley* es uno de los más vergonzosos que ha dictado la Corte Suprema, que no fue debidamente revisado, que tiene serios defectos, que no se sustentó en pruebas empíricas y que ha tenido consecuencias perversas y socavado la salud de la democracia norteamericana. Luego, para derribar a ese enorme “roble” que representa el fallo *Buckley*, han entablado demandas a nivel estatal y local, están presentando escritos

amicus, publican artículos en revistas de derecho, envían cartas al editor a los periódicos y están escribiendo monografías y libros.

Ahora, si el fallo *Buckley* es derribado, ¿en qué dirección caerá? ¿Llevará a decir que, aparte de la corrupción o presunta corrupción, hay otras bases legítimas como los asuntos de equidad y legitimidad del sistema para la regulación estatal del financiamiento político? El fallo podría caer hacia ese lado. ¿O llevará a decir que la distinción hecha por la Corte entre las donaciones y los gastos simplemente no es sostenible y que, en realidad, el Gobierno no tiene base razonable alguna para regular nada? Así, vía un proceso judicial, se podría terminar volviendo al estado natural. Y en ese caso el sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales permanecería intacto, porque aún subsistiría la posibilidad de acatar los límites a los gastos en forma voluntaria a cambio de recursos públicos.

En suma, éstos son los tres esfuerzos importantes en curso, aun cuando en este momento no los llamaría esfuerzos legislativos serios, salvo en dos o tres estados. Ninguno de ellos, por otra parte, cuenta con nada que se aproxime a un apoyo mayoritario a nivel nacional. Pero están comenzando a insinuar una forma de pensar en cómo regular las finanzas políticas.

En lo que respecta a iniciativas a nivel federal, yo diría que el Congreso puede intentar parchar el sistema, o bien puede no hacer nada. Estas son las dos alternativas en el momento político actual. Y parchar significa: intentar regular el dinero blando, es decir, el dinero que fluye por canales no sujetos a fiscalización; regular la abogacía de temas específicos durante los 30 ó 60 ó 90 días anteriores a las elecciones; elevar los límites máximos a las donaciones individuales para facilitar la recaudación de dinero; establecer varios tipos de subsidio público indirecto. Esto es lo que el Congreso ha intentado hacer, pero sus posibilidades de éxito no son muy prometedoras.

—En cuanto a la experiencia de otros países en materia de reglamentación o regulación del financiamiento político, ¿cómo evalúa usted, por ejemplo, la experiencia italiana? ¿Son las reglas específicas que rigen el financiamiento político más cruciales que otras instituciones gubernamentales? ¿En qué medida es importante aquí contar con un poder judicial eficaz? En suma, ¿qué deberíamos considerar al diseñar el marco regulatorio para una política democrática más limpia?

—Italia es un caso que hace volver a la cordura a los reformadores del financiamiento de campañas electorales. Cualquiera que se proponga establecer nuevos reglamentos debiera familiarizarse con la experiencia de países como Italia para comprender que las reglas del financiamiento político no podrán terminar por sí solas con la corrupción, ni aumentar la competencia, ni devolver la legitimidad al sistema político. Recordemos que en

1974 el gobierno italiano aprobó una serie de regulaciones al financiamiento político que resultaron ser una burla. Éstas incluían el financiamiento público de los partidos políticos, restricciones a las donaciones individuales y al gasto electoral total, y publicidad obligatoria de quién donó cuánto a quién. Nadie acató las dos últimas. Por su parte, el financiamiento público vino a agregar un poco más de dinero al “botín” a repartirse. En particular, permitió satisfacer la demanda de los socialistas, ya que Bettino Craxi se transformó en un participante clave que pudo exigir su parte del botín.

Si observamos la experiencia italiana, nos damos cuenta de que la única esperanza de cambio llega cuando suceden hechos mucho más dramáticos. Ciertamente, no sólo se requirió el esfuerzo de los magistrados italianos, la llamada operación “Manos Limpias” (*Mani Pulite*), sino también un cambio en el sistema electoral –la sustitución de un estricto sistema de representación proporcional por un sistema en que el 75% de los escaños se elige en distritos uninominales– para lograr que un sistema corrupto, clientelista, que había operado durante décadas, pusiera en marcha una serie de fuerzas que están comenzando a producir un patrón de competencia entre las dos principales alianzas.

Por consiguiente, lo que se puede rescatar de la experiencia italiana es que las regulaciones del financiamiento político han tenido un efecto relativamente pequeño en la configuración de la democracia y en el desempeño del Gobierno. Las prácticas de financiamiento político incentivaban la corrupción, pero las regulaciones impuestas para reformar el sistema lo empeoraron en vez de mejorarlo. Fue una burla de reforma.

Mis conclusiones son: primero, no siempre hay que comenzar por cambiar las reglas del financiamiento de las campañas cuando se está tratando de lograr objetivos más amplios en una democracia. Es más importante comenzar por la independencia de la prensa, el fortalecimiento del Poder Judicial, la integridad del servicio público, el régimen de sueldos de los funcionarios públicos, el sistema constitucional y el sistema electoral. Mi segunda conclusión es que las reglas y reglamentos del financiamiento político deben redactarse con pleno conocimiento del modo en que actúan realmente los distintos actores involucrados. Es decir, hay que ser pragmáticos y es necesario tener un conjunto de reglas y un aparatage administrativo que sea capaz de hacerlas cumplir, de lo contrario sólo se empeora aún más la situación.

–¿Qué puede decirnos de la experiencia de Japón?

–El caso de Japón es en cierta manera muy parecido al de Italia. Después de la Segunda Guerra Mundial, en parte debido al peligro comunista, se desarrolló un sistema de partidos con un partido dominante,

por lo que la competencia tenía lugar al interior del partido hegemónico. Nuevamente, el problema japonés obedecía en parte al sistema electoral. Éste contemplaba distritos de tamaño mediano, que elegían 3 a 6 escaños cada uno, por lo que varios miembros de un mismo partido eran candidatos en cada distrito. Y como el partido no era una base de diferenciación, tuvieron que encontrar otra, y eso significaba establecer una identidad independiente y separada.

Los candidatos debían construir entonces sus propias organizaciones, lo cual costaba mucho dinero. Había algunas reglas relativas al financiamiento, pero ellas no se acataban. Por ejemplo, es conocida la relación entre miembros del Partido Democrático Liberal y el sector de la construcción. Estas compañías daban dinero a distintas facciones del partido, y éstas retribuían con favores. Si uno ha visitado Japón se da cuenta de que ya no queda lugar donde construir, pero no importa, ¡aún quedan muchos lechos de río por pavimentar!

Últimamente, ha habido cambios en Japón. Se modificó el sistema electoral, y aun cuando no se ha terminado con el predominio de un solo partido, comenzamos a ver la emergencia de una oposición democrática. También se han modificado las leyes del financiamiento político. Por ejemplo, el sistema de publicidad obligatoria (que antes nadie respetaba) se está haciendo más eficiente, y se ha reducido el umbral a partir del cual deben ser publicitadas las donaciones de empresas individuales. De pronto, las compañías se ven expuestas a que se sepa cuánto le han dado a quién. Esto les acarrea problemas con sus accionistas y con otros políticos².

Si a esto agregamos la aparición de partidos más pequeños, los resultados no han sido tan malos como en Italia. En buenas cuentas, las reglas de financiamiento político no son preponderantes en el desarrollo de un sistema limpio. Pero éstas, junto con otros cambios, pueden ser utilizadas cuidadosamente para comenzar a tratar de redirigir el sistema.

—¿Cuál es su apreciación de lo que ha ocurrido en países como España, por ejemplo? ¿Hasta qué punto se cumplen realmente las reglas en la práctica? ¿Qué efecto han tenido sobre el sistema político?

—No hay nadie, hasta donde yo sé, enteramente contento con su sistema de financiamiento de campañas políticas. Ha habido escándalos antes y después de una reforma, y hay gobiernos que han tenido que repensar por completo su sistema después de que alguna reforma importante no ha funcionado según lo esperado. España constituye un buen ejemplo de

² Conforme con lo que dice el señor Mann más adelante, los problemas a que se refiere aquí son los de extorsión (*N. del E.*).

este caso. Decidieron que “había que eliminar de las elecciones el dinero privado”. Pero no lograron que el dinero privado se mantuviese al margen, sino sólo que comenzara a fluir en forma subterránea, aumentando así la corrupción y la falta de transparencia del sistema.

Creo que el único país que aún dice que lo ha hecho razonablemente bien es Canadá, que cuenta con uno de los sistemas más regulados dentro del mundo democrático. Este contempla un sistema de financiamiento público que opera mediante subsidios en proporción a los aportes individuales, con límites a los gastos totales que son reales y un sistema muy estricto de publicidad obligatoria de los aportes individuales. Sin embargo, partes de este sistema han sido cuestionadas y hay casos que han llegado a los tribunales. Por ejemplo, una corte de Alberta falló que era prácticamente inconstitucional que no hubiera límites al gasto para los así llamados “terceros partidos” o grupos independientes.

En todo caso, cuando los miembros de la Comisión Neill –la comisión que está estudiando el sistema de financiamiento político en Gran Bretaña– viajaron a varios países, quedaron impresionados por el grado de satisfacción de los canadienses con su reglamentación del financiamiento político. Canadá, por lo tanto, es un caso donde hay un grado sustancial tanto de regulación como de subsidios públicos indirectos, y nadie dice que el sistema haya colapsado.

–*¿Qué hay del sistema británico?*

–Gran Bretaña es un caso muy interesante. Escribí un pequeño artículo en el que digo que no deben preocuparse, porque las cosas están bastante bien. La pregunta hoy es si avanzarán o no hacia un verdadero sistema de publicidad obligatoria de las donaciones individuales y si regularán o no las donaciones extranjeras. Actualmente, los partidos informan voluntariamente un año después de la elección quién contribuyó con cantidades superiores al umbral prefijado, pero no dicen qué cantidad, lo que significa que pueden haber dado 50 mil libras o 5 millones de libras. De modo que necesitan mejorar la transparencia del sistema y ver cómo implementarlo. También deberían tomar medidas respecto de las donaciones extranjeras.

En cuanto a límites a los gastos electorales totales, en Gran Bretaña ha habido restricciones a los gastos en los distritos electorales desde fines del siglo XIX. Los gastos por circunscripción no pueden ser mayores que el equivalente de US\$ 10.000 a US\$ 12.000. Pero, por supuesto, esto sólo se aplica a las actividades de campaña y no a los cuatro años anteriores al comienzo formal de una campaña. Además, sólo se refiere a las actividades de campaña de candidatos al Parlamento. De modo que si un candi-

dato coloca afiches en los principales caminos y autopistas para que puedan ser vistos por los transeúntes que ingresan a un distrito, y que digan “Vote por los laboristas”, eso no se considera incluido dentro de los límites de la circunscripción.

En realidad, pienso que los límites por circunscripción han funcionado sólo porque no hay límites a los gastos de los partidos a nivel nacional. Y como esto significa que los partidos tienen amplia libertad para distribuir sus recursos como mejor les parezca, los límites al gasto por circunscripción no suscitan mucha controversia.

Recordemos también que el apoyo a los candidatos individuales juega un papel más bien pequeño en la política británica, por lo que la actividad electoral tiende a darse a nivel de partidos y, por ende, a nivel nacional. Ahora, ¿ingresará Gran Bretaña al mundo de las limitaciones a los gastos de los partidos? ¿Aprobarán los británicos el financiamiento público de los partidos políticos? Me aventuro a predecir que rechazarán ambas medidas. Lo que posiblemente harán, creo yo, es proporcionar más subsidios públicos a los partidos de oposición en el Parlamento, a fin de que haya una oposición más vibrante, ya que el partido de gobierno es el que controla el escenario. También pienso que adoptarán un sistema riguroso de publicidad obligatoria para las donaciones individuales y que prohibirán las donaciones extranjeras. Dudo que vayan mucho más allá que eso.

—Nos gustaría conocer su opinión acerca de tres sistemas posibles de regulación del financiamiento de los partidos políticos. El primero corresponde a la situación vigente hoy en Chile, que presenta tres características: a) los candidatos y los partidos no están obligados a mantener registros de las donaciones y gastos; b) tampoco están obligados a informar sobre sus estados financieros a las autoridades tributarias, ni a los jueces, ni, por supuesto, al electorado; y c) no hay límites a las donaciones ni a los gastos, con excepción de la publicidad electoral pagada por televisión, que está prohibida. ¿Piensa usted que con este sistema se puede prevenir la extorsión y la corrupción? ¿Hay algún grupo en los Estados Unidos que proponga esta forma de desregulación del financiamiento político?

—Si dejamos de lado el único elemento que existe en Chile y que no se da en los Estados Unidos, cual es el tiempo gratuito por televisión que reciben los partidos y la prohibición de propaganda televisiva pagada, creo que nadie en mi país apoya un sistema parecido al estado natural que hay en Chile. La idea de que los actores principales, o sea, candidatos y partidos, no tengan que mantener registros de sus ingresos y gastos, y no deban entregar informes de ellos a las autoridades para su divulgación al público, me parece antediluviana.

A mi juicio, la mezcla de falta de transparencia y ausencia de límites a las donaciones y al gasto da a los políticos la posibilidad de extorsionar

a los grupos privados y permite un sistema de favoritismo, sobornos y comisiones clandestinas, sin que nadie pueda cuestionar si diversas decisiones políticas fueron influenciadas por los “favores” hechos a los políticos. Por ende, yo diría que aun los más exaltados desreguladores en Estados Unidos no aceptarían el actual sistema chileno.

–¿Por qué daría lugar a la extorsión por parte de figuras políticas a la empresa privada?

–Porque lo hemos visto en los Estados Unidos. De hecho, en la mayoría de las democracias el Gobierno tiene considerable poder. Quienes ocupan altos cargos, elegidos o designados, a veces están en situación de afectar el bienestar de entidades privadas. Por ello, las entidades privadas y sus dirigentes temen que el Gobierno los castigue con alguna medida. Tienen miedo de que su voz pueda ser excluida de las deliberaciones sobre asuntos que podrían afectarlos.

En toda democracia son tan complejos los vínculos entre los sectores público y privado, que me parece esencial evitar que haya oportunidades para que una de las partes de esa relación pudiera obtener ventajas sustanciales mediante la explotación de la otra parte. La prensa se suele centrar en el soborno, en cómo grandes intereses privados tratan de convencer a los políticos para que hagan lo que a ellos les conviene. Creo que tan típico como esto, pero mucho más preocupante, es la extorsión que puede ejercer un poder del Estado. Son numerosos los casos de obtención de fondos mediante presión. Lo vimos recientemente con el dinero blando obtenido por los partidos Demócrata y Republicano, en 1996; y también lo vimos en la campaña presidencial de 1972.

–Consideremos ahora un segundo sistema. Aún no hay límites a las donaciones ni a los gastos, pero hay tres regulaciones: primero, los partidos y los candidatos deben mantener una contabilidad completa de los ingresos y gastos, los que son auditados por las autoridades tributarias, pero sólo sobre una base confidencial; segundo, los delitos de extorsión y corrupción están tipificados legalmente y son sancionables; y tercero, los fiscales pueden investigar éstos y otros crímenes relacionados con corrupción, extorsión, etc., sólo sobre una base confidencial. ¿Cuál sería su evaluación de este sistema?

–No lo encuentro satisfactorio porque carece de transparencia. Materias criminales quedarían como asuntos privados entre, por un lado, candidatos y partidos individuales, y por otro lado los donantes y las autoridades tributarias o fiscales que investigan potenciales delitos. Esto de ninguna manera entrega a los votantes información sobre qué tipo de intereses apoyan a qué partido o a cuál candidato, ni les permite saber si un parlamentario, por ejemplo, se ha enfrentado a una situación en que su obli-

gación de defender el interés público ha entrado en conflicto con su interés privado de ser reelegido para un nuevo período, salvo que haya un juicio público por soborno o por otra violación de las leyes criminales.

Ahora bien, en los Estados Unidos ha habido juicios por violación ostensible de las leyes del financiamiento de las campañas, los que han sido resueltos con mucho más éxito por los tribunales ordinarios o tributarios que por la Comisión Federal de Elecciones. Y la razón de ello es que esas otras instancias son más poderosas: tienen mayor discreción procesal y sus resoluciones van acompañadas de verdaderas sanciones.

Sin duda, la obligación de llevar un registro contable de las donaciones recibidas y de los gastos constituye una importante protección contra el error y un instrumento para descubrir genuinas ilegalidades y corrupción. Ésta es una condición necesaria pero no suficiente, ya que en este sistema no tienen cabida otros valores como, por ejemplo, dar a conocer a los votantes si hay conflicto de intereses.

—Un tercer sistema consistiría en introducir regulaciones específicas para asegurar un nivel mínimo de transparencia que pudiera prevenir esos conflictos de interés que usted acaba de mencionar. Por favor, considere tres opciones posibles en este caso. La primera: obligar a una publicidad periódica de toda la información contable a cualquier ciudadano interesado. La segunda: exigir la divulgación de información sobre la cantidad de donaciones y la identidad de los donantes en los casos en que presumiblemente pudieran originarse conflictos de intereses, como, por ejemplo, cuando los aportes de un solo donante sobrepasan en 10% todos los fondos recaudados por un candidato, o cuando la contribución de un solo donante sobrepasa los 100 mil dólares, o algo así. Finalmente, la tercera opción es más drástica que la anterior, pues se prohíbe que los aportes sobrepasen algún techo considerado problemático. Estas prohibiciones serían una forma de limitación a las donaciones. ¿Cuál sería su evaluación de estas opciones respecto de su capacidad de prevenir la extorsión o los conflictos de intereses?

—En el caso de Chile, creo que la primera opción significaría un enorme progreso. El quid del asunto aquí es asegurarse de que exista un sistema de publicidad obligatoria que funcione, que haya capacidad de pedir, recibir y procesar informes para luego presentarlos a cualquier interesado de una manera comprensible. Sin embargo, me atraen más las otras dos proposiciones, que en realidad constituyen una forma de ver si es posible evitar, por así decirlo, que un candidato o un partido sean financiados de manera preponderante por cierto interés particular.

Ahora, habría que diseñar un plan bastante efectivo de análisis y divulgación para hacer cumplir estas disposiciones, porque hay muchas maneras en que una entidad puede camuflarse dentro de otras entidades para hacer contribuciones. ¡Imagino a abogados trabajando rápidamente en esto!

Unas palabras de advertencia: estas metas son un maravilloso punto de partida, pero otro asunto muy diferente es diseñar mecanismos para que funcionen en la práctica.

–El derecho a la libertad de expresión suele invocarse para impugnar los límites a los gastos electorales totales. Pero aunque el dinero sea muchas cosas, en ningún caso es “expresión”. Es lo que da poder para hablar o para hacer que el discurso sea más efectivo. De modo que limitar los gastos totales no significa limitar la libertad de palabra misma, significa limitar su poder. Y, en realidad, es posible argumentar, precisamente en defensa de la libertad de expresión, que los gastos totales deberían limitarse, porque las diferencias de poder implican que algunos son más libres que otros, o que algunos ejercitan su libertad en perjuicio de la libertad de otros. ¿Qué piensa usted de este argumento?

–Creo que ese argumento tiene cabida en el ámbito filosófico. La pregunta es si cabe en el ámbito jurisprudencial. La Corte Suprema de los Estados Unidos no ha acogido bien los argumentos de este tipo, aunque puedo decirle que el ataque emprendido por el Brennan Center en su libro *Buckley Stops Here* es consecuente con el argumento que usted acaba de mencionar. De hecho, en una democracia siempre hacemos concesiones. Siempre estamos limitando la palabra con el objeto de permitir que los demás puedan ser escuchados.

En las audiencias, por ejemplo, el tiempo se divide entre los oradores, y a ninguno de ellos se le permite hablar indefinidamente. No dejamos hablar a un estudiante durante 45 minutos en la clase. Y autorizamos a los gobiernos para que determinen el tiempo, lugar y la forma de hacer las elecciones, y para que establezcan reglamentos que prohíban a un candidato vociferar su propaganda por la calle principal durante las últimas 24 ó 48 horas antes de la elección, porque eso impediría escuchar a las otras candidaturas. Pero si el sistema está estructurado de alguna forma para acallar algunas voces, entonces se tiene un verdadero problema de libertad de expresión. Luego, el asunto se transforma en cómo abordar el problema.

En los Estados Unidos hay una escuela de pensamiento en la comunidad legal que piensa que cualquier desafío exitoso al fallo del caso *Buckley* pondría en riesgo la Primera Enmienda de la Constitución. Hay otra escuela que piensa que eso puede hacerse, pero con cuidado, con justificación. Pienso que sería muy sano que estos argumentos se pudieran desarrollar y debatir. Pero creo que estamos muy lejos de que la Corte Suprema de los Estados Unidos, la actual por lo menos, sea receptiva a ese argumento.

–Ese argumento es muy riesgoso si se lo plantea así, porque el próximo paso sería abarcar la publicidad en general. ¿Cuánto dinero gasta Mercedes Benz tratando de vender un auto, en comparación con los demás? Luego, el caso de la religión: ¿cuánto dinero gastan ciertas iglesias para difundir sus creencias? ¿También vamos a limitar la publicidad en esas áreas? ¿Y por qué ha de ser tan distinta la política de la religión? ¿Qué pasaría con las campañas relacionadas con el aborto, con los movimientos pro vida versus los pro aborto opcional? Si cualquiera de estos problemas va a ser resuelto sobre la base de que todos deberían sujetarse a cierto límite predeterminado de dinero a gastar para esos fines, terminaríamos viviendo en una sociedad muy distinta de lo que entendemos como una sociedad libre.

–Bueno, déjeme preguntarle lo siguiente: ¿considera usted ofensiva la prohibición que rige en muchas democracias del mundo de transmitir por televisión publicidad electoral pagada? ¿Es ésta una restricción a la libertad de palabra?

–Es una restricción, al menos que ofrezcamos otra alternativa. Sería francamente impactante, por ejemplo, si en Chile se prohibiera la publicidad electoral en las radios. Además, la apatía, la falta de interés en la política, está de algún modo relacionada con este tema. Esta regulación para la televisión, que es donde se hace política hoy día, favorece a la despolitización de la sociedad. Es como imaginar el ágora de los griegos sin libertad de palabra.

–El caso de los Estados Unidos es el mejor argumento en contrario que puedo usar aquí. Es decir, tenemos un acceso totalmente irrestricto a las bandas de transmisión de televisión y radio, tenemos candidatos que gastan millones y millones de dólares, tenemos toneladas de comunicaciones políticas, y hay cada vez menos interés en la política. Se piensa que hemos degradado nuestro proceso democrático con una publicidad política agresiva y sin sentido, que de ningún modo contribuye a elevar el nivel de discusión sobre el país y su futuro. No hay una relación clara entre la cantidad de tiempo que los políticos aparecen en pantalla y el compromiso del público con el proceso democrático.

–Pero en los Estados Unidos no hay un sistema libre en la televisión, porque los límites a las donaciones individuales significan, de hecho, que la libertad política en este momento se está canalizando a través de la abogacía de temas específicos. Y, muy a menudo, vemos estas campañas negativas por televisión, en vez de tener una campaña política abierta. Quizás el sistema estadounidense está distorsionado debido a tanta regulación.

–Pero nosotros no regulamos el acceso de los candidatos a las bandas de transmisión de televisión. Ellos pueden hacer toda la propaganda que quieran, siempre que puedan pagarla. Eso sí, tienen que pagarla de su

propio dinero, si son personalmente adinerados, o bien con el dinero recolectado de acuerdo a las regulaciones que limitan el tamaño de los aportes. Por cierto, esas regulaciones no se aplican a la abogacía de temas específicos.

En cuanto a la falta de interés en la política y en los procesos electorales, hay estudios que indican que mientras más ven esos programas las personas, incluso los avisos de candidatos, más decae su interés en la política. Es decir, tendrían un efecto desmotivador sobre el electorado estadounidense.

—Sobre el argumento que se planteó recién con el ejemplo de la Mercedes Benz, se puede alegar que el directorio de la Mercedes Benz no decide lo que uno va a hacer con su vida, mientras que los políticos sí lo hacen cuando llegan al poder. Ellos tienen el tipo de autoridad necesaria para decidir cosas muy importantes. De modo que habría una significativa diferencia entre regular la publicidad de la Mercedes Benz y regular el financiamiento de una campaña política.

—Pienso que hay una diferencia significativa, como usted dice, entre la política y los otros casos, ya que la política trata de un ámbito público, y la política es donde se toman las decisiones de cómo se distribuirán los recursos de la sociedad. Mientras que esos otros temas, como la economía y la religión, son privados. Además, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que garantiza la libertad de palabra, puede ser interpretada también de una forma que permita que aquellas voces que no tienen mucho dinero puedan participar.

De hecho, hay otra enmienda a la Constitución, que es la Decimocuarta Enmienda, que surgió en la época de la Guerra Civil, que no se refiere al financiamiento electoral sino a la discriminación racial, que básicamente dice que no se debe privar a los ciudadanos de una protección igual ante la ley. Y si usted combina esas interpretaciones de la Decimocuarta y de la Primera Enmienda, puede argumentarse que un énfasis exagerado en la libertad de palabra, ya que la palabra equivale a dinero, realmente puede socavar esta idea, y se podría exigir que haya un ámbito público donde la gente tenga la oportunidad de expresarse, si no de una forma igual, porque nunca va a ser igual, por lo menos de una forma mínima para que puedan hacer llegar sus mensajes a los votantes.

—Pero eso es un asunto diferente. Esos no son límites; más bien se trata de un piso mínimo. Porque también pudiera darse una situación en que no hay límites, pero donde sí hay una plataforma básica para el discurso. En Chile ya logramos eso: hay acceso gratuito a la televisión, lo que es muy importante. Ahora, para lograr ese objetivo, que todas las voces sean escuchadas, ¿qué formas de financiamiento público indirecto cree usted que podrían funcionar?

–Es de lo que estamos hablando aquí precisamente. En primer lugar, tiempo gratis de televisión, algo que nosotros no tenemos pero que ustedes sí tienen en Chile. Ahora bien, a mi entender, la franja electoral gratis por televisión en Chile funciona bien para las elecciones presidenciales: hay pocos candidatos. Pero en las elecciones del Congreso, los 30 minutos de la franja deben dividirse entre todos los candidatos a la Cámara y al Senado, lo que proporciona muy poca cobertura para cada candidato individual.

Pienso que ustedes tendrían que mejorar este aspecto y buscar otras soluciones. A su vez, se podrían contemplar subsidios para otras formas de contacto directo con el electorado como la impresión de panfletos y volantes, correo gratis. También ayudaría el que se subsidiaran los debates que son transmitidos por radio o por otros medios. De hecho, se ha descubierto que los votantes obtienen más información en esos escenarios en que los candidatos deben enfrentarse en público, en que se sienten obligados a decir algo.

Pero hay dos aspectos que quiero subrayar aquí. El primero es el grado en que los norteamericanos están descontentos con la evolución de las campañas. Las campañas en los Estados Unidos no han mejorado en proporción a los fondos invertidos, y hay varios grupos e individuos que están trabajando muy seriamente en este tema. El segundo es que somos una sociedad enorme y heterogénea, con muchos grupos de interés, y sus voces no deben ser acalladas. Debemos dejar que la gente hable, que formule sus puntos de vista. No queremos que un sistema de controles impida que estas fuerzas naturales se expresen en las campañas políticas.

De lo que se trata, entonces, es de hacer frente, de algún modo, a la manipulación cobarde y cínica de políticos egoístas, que para lograr sus intereses mezquinos usan la bandera constitucional, la libertad de palabra y la abogacía de temas específicos. Porque eso es lo que está sucediendo. Pero no hay una solución fácil, y quizás hacer menos es mejor que hacer más, debido al costo de ir demasiado lejos.

En el caso de Chile, probablemente significa ir de a poco, comenzando con la transparencia y las subvenciones indirectas, tratando de hacer frente también a la corrupción por otros medios, y luego ver cómo funciona durante un período.

–¿Es posible tener un sistema sin límites a los gastos electorales totales que funcione bien? En otras palabras, ¿es posible evitar la corrupción, cautelar la libertad de expresión y la equidad, y a la vez no tener límites a los gastos?

–Ese es el sistema que hemos tenido en los Estados Unidos durante la mayor parte de nuestra historia, y la mayoría de las democracias funcionan sin límites a los gastos. Los límites a los gastos son una excepción

en el mundo democrático. De hecho, no hay límites que no sean violables en la práctica. Ahora bien, creo que una fórmula que combine verdaderos subsidios públicos para los candidatos aspirantes y límites relativamente altos a los gastos pudiera ser una transacción razonable. Pero hoy día esto no es factible en los Estados Unidos.

Por eso pienso que una estrategia más apropiada para mi país es tratar de abordar los problemas inmediatos que amenazan con colapsar todo el sistema, mientras se desarrolla un argumento jurisprudencial para regulaciones que impongan algunas limitaciones a la libertad de expresión y palabra.

–Si se estableciera un piso mínimo de subsidios públicos, y hubiera una forma apropiada de transparencia, ¿serían entonces menos importantes los límites al gasto electoral total?

–Esa sería una atractiva combinación, un piso mínimo de apoyo público más un sistema genuinamente transparente. El problema es que en el mundo real emergen complicaciones con los pisos mínimos. En los Estados Unidos hay elecciones primarias y generales: ¿estaría disponible el piso mínimo para las elecciones primarias, o sería solamente para las elecciones generales? Si fuera sólo para las generales, ¿qué sucedería con la competencia en los distritos en que hay un solo partido? ¿Cómo se trataría a los partidos minoritarios?

Si exigimos umbrales altos para acceder al financiamiento público, ¿no estaríamos permitiendo que los partidos dominantes retuvieran para siempre esa condición? Por otra parte, si el subsidio se extiende a los partidos minoritarios, ¿no se estarían usando fondos públicos para crear candidaturas artificiales que no han demostrado, de hecho, ningún atractivo propio?

Yo no sé en Chile, pero en los Estados Unidos hay muchos partidos chicos a los que yo no quisiera apoyar hasta que demuestren que tienen un apoyo popular más amplio. La opción del pleno financiamiento público voluntario, si lo analizamos detenidamente, daría la misma cantidad de dinero a todos los candidatos en las primarias de cualquier partido. Podría tocarle al partido Neonazi, o al partido de los Pedófilos. Y lo mismo sucedería en una elección general. Los candidatos del partido Demócrata o del Republicano tendrían que desarrollar sus campañas con el mismo dinero que el partido Verde, el de la Ley Natural, y los demás. Pienso que sería un problema. La solución de sentido común sería limitar los subsidios a los partidos que ya han demostrado suficiente fuerza, por ejemplo, mediante la obtención de algunos escaños en el Parlamento.

–En países donde la sociedad está muy polarizada por motivos raciales, religiosos o políticos, el uso de recursos públicos para crear este piso mínimo podría resultar inaceptable para la mayoría de la gente, porque dirían: “No quiero apoyar a esta facción que sólo quiere destruirnos”. ¿Qué piensa usted?

–Creo que una sociedad muy polarizada no estaría capacitada para adoptar un sistema como ése.

–Uno de los ítems más caros en una campaña electoral moderna es la televisión, o las transmisiones en general. ¿Cuáles serían, a su juicio, los otros elementos más importantes y onerosos en las campañas electorales?

–En Gran Bretaña, por ejemplo, el gasto más alto es en carteles y posters. Últimamente, sin embargo, están recurriendo cada vez más al contacto directo con las personas a través del correo, lo que es muy caro. Otro costo muy alto en muchas democracias es la mantención del personal que hace el trabajo preparatorio para las reuniones de campaña.

Cada vez es más difícil obtener voluntarios gratis, y cada vez más los partidos políticos dependen de trabajadores pagados que hacen esta labor a nivel de las bases que antes siempre fue gratis. ¡También hay países donde no se puede comprar avisos por televisión o radio, y donde sin embargo se gasta mucho más por votante que en los Estados Unidos!

En Japón, por otro lado, es muy difícil el contacto directo de los candidatos con los votantes durante la campaña. Hay restricciones muy complejas a lo que pueden hacer los candidatos en los últimos 60 días de campaña. Por ejemplo, no pueden ir de puerta en puerta para hablar con los habitantes de su distrito, tampoco pueden poner avisos con sus nombres. Los posters son diseñados oficialmente y los nombres de los candidatos aparecen en letras de un tipo de cierto tamaño. En realidad, me gusta decir en broma que estas regulaciones no son para hacer campañas sino para impedir que se lleven a cabo. Y como saben que pueden hacer muy poco durante la campaña, durante 2 a 3 años antes de la elección se dedican a desarrollar relaciones personales con los votantes. Hay que tener cuidado con lo que se hace. Al restringir cierto tipo de actividades durante una campaña, se puede empeorar la situación.

En cuanto a la televisión, ya se ha demostrado que domina completamente la atención del público. A mi juicio, los países que han logrado de alguna manera prohibir la propaganda electoral pagada en televisión deben mantener esa prohibición. Les he aconsejado a los británicos mantenerla, y lo mismo deberían hacer los chilenos.

–¿Qué piensa usted sobre las limitaciones a la cantidad que una empresa o individuo puede donar a un partido o candidato?

–Bueno, hay países que ponen restricciones a las fuentes y límites a la cuantía de las donaciones, como los Estados Unidos y Canadá. Otros prohíben los aportes en dinero de los empleados públicos, para evitar que sus jefes los extorsionen. Sin embargo, los europeos me han dicho que donde los partidos tienen fuertes raíces históricas en ciertos sectores de la sociedad, como el Partido Laborista británico en los sindicatos, esas restricciones no tienen sentido, ya que de todas maneras el partido recibirá el apoyo institucional de esas organizaciones que actúan como intermediarios. Para los europeos, el concepto de “contribución monetaria” se aplica a elecciones centradas en los candidatos, pero no a elecciones centradas en los partidos.

En mi opinión, los límites a las contribuciones o donaciones son esenciales en los Estados Unidos para evitar que los políticos recauden fondos del sector privado mediante apremios y presiones indebidas. También ayuda a enfrentar el problema de las contribuciones que tienden a deslegitimar todo el sistema. Por ejemplo: cuando sabemos que un individuo está inyectando 5 ó 50 millones de dólares en una campaña y que la supervivencia de su empresa depende de las decisiones que pueden tomar los políticos. Por eso, pienso que las limitaciones desempeñan un papel positivo, siempre que se trate de una situación electoral centrada en el candidato y que ellas no violen las normas y prácticas tradicionales, porque si es así no funcionarán.

–Consideremos el objetivo de asegurar suficiente competencia en las elecciones parlamentarias. Aparentemente, esto contribuye a asegurar que las preferencias de los votantes sean representadas adecuadamente por los parlamentarios elegidos. Este problema ha sido una preocupación importante en los Estados Unidos, porque las tasas de reelección en el Congreso han llegado a cerca del 90%, en circunstancias que pocas elecciones son parejas. En Chile, por otro lado, no hay elecciones primarias, por lo que el poder de los partidos nacionales para nominar candidatos es mucho más grande que en los Estados Unidos. Dada esta situación, ¿qué recomendaría usted para que los votantes no se vean limitados a escoger entre los candidatos propuestos por las jerarquías de los partidos? ¿En qué medida se ve afectado esto en Chile por el sistema electoral?

–Quisiera poder darle una solución. Estoy seguro de que el sistema electoral contribuye al nivel de competencia. En los Estados Unidos, las tasas de reelección de los titulares en el Congreso fluctúan mucho. Hubo un período de intensa competencia en la década de los 70, con una gran rotación de miembros de la Cámara y el Senado, y luego entramos en un período de estabilidad, con una tasa de 98% de reelección de titulares. ¿No recuerdan? Ronald Reagan era nuestro presidente, todos estábamos felices. ¿Qué sentido tenía reemplazar a unos congresistas por otros?

Luego tuvimos uno de los peores períodos de nuestra política. Había descontento con los políticos y comenzamos a tener una alta rotación.

Y lo más importante, cambió el equilibrio en el Congreso. Esto ha resultado más benéfico para el sistema político que ningún otro cambio. La posibilidad de que el partido en el poder quede fuera disciplina en forma muy saludable el proceso político. De modo que, francamente, no importa si tenemos una cantidad grande de distritos con un solo partido y distritos sin mucha competencia, ni que sean reelegidos el 90% de los titulares.

Lo que sí importa es que haya suficientes escaños intercambiables (*swing seats*) para que con alguna frecuencia se pueda lograr un cambio en el control del Congreso. Así es como opera el proceso político, y pienso que ahora está funcionando de manera muy eficiente.

Sería preocupante si comenzáramos otro período como el *New Deal*, en el que había un partido dominante que además tenía enormes ventajas para reunir fondos. Lo que importa es tener partidos que se alternen. Hay competencia cuando existe la posibilidad real de que la oposición pueda ser gobierno y que el gobierno pueda ser oposición.

—¿Aun si los candidatos fuesen nombrados por las directivas de los partidos nacionales, sin pasar por las primarias?

—En los Estados Unidos hemos llevado a cabo una serie de reformas para abordar precisamente este problema. Comenzaron a fines de los años sesenta, cuando se acusó a los partidos de corrupción y de no estar en contacto con el ciudadano corriente. Así fue como adoptamos las elecciones primarias directas. Actualmente, las primarias funcionan para la mayoría de las elecciones legislativas. Aún hay un par de estados que siguen usando convenciones, pero con la posibilidad de que después se efectúe una primaria. En el proceso para nominar a los candidatos a la presidencia, son más los estados que recurren a las primarias que a las convenciones de partido.

Indudablemente, las primarias son una válvula de escape. Ofrecen una oportunidad de operar por fuera de la jerarquía del partido, y en la medida en que los partidos sean insulares, jerárquicos y remotos, entonces hay algo a favor de este tipo de cambios. Sin embargo, probablemente fuimos demasiado lejos y debilitamos a nuestros partidos políticos. Elevamos a nuestros candidatos por sobre los partidos y fragmentamos aún más nuestra política.

Por otro lado, conseguimos un sistema capaz de absorber los tremendos conflictos que surgieron en la sociedad estadounidense, especialmente en las décadas de los 60 y los 70. Y, por lo tanto, dimos oportunidades para que las fuerzas que emergen dentro de la ciudadanía puedan movilizarse y tratar de influir en la nominación de los candidatos. Pienso que ésta es una válvula de escape muy importante. Creo que si los

partidos en Chile se niegan a abrirse, se debería considerar seriamente la apertura a este tipo de procesos.

—¿Hay algún país europeo que tenga algún tipo de elecciones primarias para elegir a los candidatos al Congreso?

—No, que yo sepa. Los países europeos tienen sistemas de partidos fuertes. No obstante, se han reformado en alguna medida los procesos de elección de las mesas directivas de los partidos políticos. Por ejemplo, el gran éxito de Tony Blair consistió en disminuir el peso que tenían los sindicatos en la elección de la directiva del Partido Laborista. Los conservadores en Gran Bretaña actualmente están haciendo un gran esfuerzo por flexibilizar un poco su proceso. Pero ningún partido en Europa, hasta donde yo sé, tiene algún sistema que se aproxime a las elecciones primarias que hay en los Estados Unidos.

—Una de las consecuencias de las regulaciones del financiamiento electoral en los Estados Unidos ha sido la canalización de fondos hacia la abogacía de temas específicos; es decir, todos estos grupos que, básicamente, hacen una campaña negativa durante los últimos 30 días. Esta abogacía de temas específicos se lleva a cabo de diferentes maneras, por intermedio de fundaciones, instituciones y grupos de diferentes tipos. ¿Cree usted que es realista tratar de regular esas instituciones, o por lo menos exigirles transparencia? ¿O piensa que el choque con la libertad de palabra es inevitable y que no hay ninguna esperanza de regular en forma realista la abogacía de temas específicos?

—Buena pregunta. Este es el tema más difícil del debate sobre el financiamiento electoral en los Estados Unidos. Quisiera cuestionar un poco la premisa de su pregunta, que dice que la abogacía de temas específicos surgió debido a las restricciones del sistema, que fue una reacción natural dentro del sistema hidráulico del flujo de dinero. No fue así. Surgió de manera independiente.

En los Estados Unidos no hay límites a los gastos para las elecciones al Congreso, y existen amplias oportunidades para que los grupos efectúen gastos independientes. El único caso donde admito que encaja su afirmación es en las campañas presidenciales. Bill Clinton vio esa oportunidad en 1996 y la usó. Pero si la Corte Suprema, o una corte menor, hubiera aceptado una opinión de la Comisión Federal de Elecciones sobre qué constituye abogacía “expresa”, que es la simple prueba de su significado, entonces este camino se le habría negado a Clinton. Es cierto, sin embargo, que el Partido Demócrata podría haber hecho publicidad, de todos modos, a favor del plan presupuestario de Clinton.

En verdad, no hay forma en que podamos regular la abogacía de temas específicos. Sin embargo, pienso que debería haber alguna modesta

regulación de los avisos publicitarios que invocan los nombres y otra información de los candidatos cerca de la fecha de la elección. Por lo menos debieran estar sujetos a la obligación de publicitar el origen de sus fondos.

También se debieran reducir las restricciones que afectan a las donaciones electorales provenientes de corporaciones y sindicatos, ya que esas restricciones han incentivado la creación de entidades artificiales para canalizar fondos durante las campañas electorales.

Pero esto debe ser abordado con cuidado. Hay que reconocer que cada vez más democracias se están transformando en plebiscitarias, que vivimos en campaña, que los políticos y grupos de interés están constantemente transmitiendo mensajes que dan forma a la agenda pública. Y aunque esto no estuviera bien, continuará, y no creo que debiéramos tratar de ponerle límites.

De lo que estamos hablando, entonces, es de intentar poner atajo a las infracciones de la ley. Nadie está tratando de prohibir la publicidad por radio y televisión; nadie está tratando de suprimir la comunicación política. Lo que intentamos hacer es darles a los candidatos, partidos y votantes una justa posibilidad de poder presentar su caso, de responder acusaciones, de saber de dónde vienen los cambios. Es difícil tener un electorado responsable y razonable si por lo menos no se le hace ese pequeño servicio.

—Una pregunta sobre la desilusión con la política y la factibilidad política de aprobar reformas sobre el financiamiento de campañas. La intuición dice que si se le preguntara a la gente: “¿Le gustaría que se cambiara el sistema de financiamiento de campañas?”, todo el mundo respondería: “Sí”. Pero si luego se les preguntara: “¿Es éste uno de los problemas más importantes en su vida diaria?”, la respuesta será: “No”. Y si se le preguntase: “¿Cree usted que los políticos cambiarán alguna vez el sistema de financiamiento?”, probablemente responderán: “No, soy muy escéptico al respecto”. Por lo tanto, si se realizan estos cambios, ¿cuántos ciudadanos van siquiera a darse cuenta? ¿Cambiará esto la forma en que realmente se realicen las elecciones? ¿No correríamos el riesgo de desilusionar aún más a la ciudadanía realizando algunos cambios que no constituyen soluciones reales para sus problemas?

—Ciertamente se corre ese riesgo. De hecho, una de las cosas para las que Chile debiera estar preparado en su ingreso al mundo de la transparencia es que ésta no aumentará la confianza del público en el sistema político. En los Estados Unidos, el electorado tenía más confianza en el gobierno cuando el dinero se pasaba bajo la mesa, porque no se daba cuenta de lo que sucedía.

Hoy tenemos transparencia. Hoy se sabe que tal Comité de Acción Política (*Political Action Committee*, PAC) hizo un aporte monetario a los miembros de tal comité que votó en tal forma. Mientras más información hay,

más escéptica se ha vuelto la ciudadanía. Así que esto no es un ejercicio para aumentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno, porque desgraciadamente la gente no invierte mucho tiempo y energía en estudiar estas materias.

Ahora, si se les pregunta a los norteamericanos qué reformas específicas desean, responderán que reducir el gasto. Después se quejan: “Bueno, yo no sé nada respecto de esos candidatos. ¿Por qué no nos informan más sobre ellos?” Lo que la gente dice no es una buena guía de cómo debiera reformarse el sistema. Más bien, la gente responde a la cobertura de la prensa. Y como los políticos se preocupan por la publicidad, la prensa sigue siendo una amenaza potencial para ellos. Necesitamos que la gente se enoje con el sistema para poder usar ese descontento como una amenaza a los políticos que no son responsables y lograr deshacernos de ellos. Es más, hay que preocuparse de que esta amenaza siga siendo creíble.

Lamentablemente, no tengo una buena respuesta para su punto más amplio: el temor de que si las reformas se introdujesen en forma gradual, la gente se quejaría de que las cosas no han mejorado. En el caso del dinero blando y la abogacía de temas específicos en los Estados Unidos, si sólo se pudiera mantener la situación actual, que no es buena, me quedaría contento, porque veo que el futuro puede llegar a ser mucho peor que el presente. Quizás la gente no aprecie las ventajas de mantener las cosas tal como están ahora.

–Si se obligara a publicitar la información financiera de las campañas electorales, se debería crear una entidad fiscalizadora. ¿Cómo visualiza usted esta entidad?

–Esto es en extremo importante. Los problemas administrativos suelen quedar relegados, como si fueran secundarios. A los legisladores no les gusta pensar en asuntos aburridos como la implementación y la administración. Sin embargo, estas reformas tienen éxito o fracasan, muchas veces, según sea posible o no administrar los estatutos. La experiencia de los Estados Unidos es que los estados han subinvertido en el personal necesario para administrar las nuevas leyes que aprueban y, como resultado, ni siquiera logran que funcione bien el sistema de publicidad obligatoria.

Por lo tanto, primero hay que tener recursos administrativos adecuados. En segundo lugar, las leyes y regulaciones deben poder ser aplicadas. Tercero, me parece que se necesita algún tipo de entidad o autoridad que pueda tomar decisiones en caso de disputas.

Nosotros hemos organizado esto de una forma totalmente equivocada. Tenemos una comisión integrada por tres demócratas y tres republicanos, por lo que fácilmente se puede llegar a un punto muerto. Y ésta es una entidad a la que el Congreso le puede recortar su presupuesto.

De modo que se necesita una entidad fiscalizadora con algo de independencia y aislamiento. Se necesita un administrador fuerte. Y, junto con ello, se necesita un sistema judicial que sirva de válvula de seguridad para evitar que se cometan flagrantes violaciones de la ley.

–Para terminar, ¿cuáles son, a su juicio, los objetivos que realmente pueden lograrse mediante estas regulaciones?

–Pienso que la responsabilidad (*accountability*) del sistema político puede aumentar cuando los votantes tienen algún conocimiento de los intereses que están apoyando a tal o cual candidato o grupo de candidatos que están eligiendo.

Creo que en Chile y en muchos otros países donde hay prácticas muy antiguas de clientelismo y sobornos, estas regulaciones ayudarían a que ellas disminuyeran. El clientelismo tiene un efecto distorsionador en las políticas públicas. Por lo tanto, si éste disminuye, pienso que puede mejorar la calidad de las decisiones públicas. Finalmente, me parece que al sacar a la luz el financiamiento de la política, controlamos en cierta medida las conductas indebidas y le damos al electorado cierta razón para pensar que existe algo de justicia y decencia en su democracia.

Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos*

Las Reglas Básicas del Financiamiento Político

MICHAEL JOHNSTON

Departamento de Ciencias Políticas, Colgate University.

* Quisiera expresar mis sinceros agradecimientos por los útiles comentarios y juicios críticos formulados por Stanley Brubaker, Bertram Levine, Salvador Valdés Prieto, y por varios miembros de la Comisión, así como por la valiosa información sobre aspectos técnicos proporcionada por Bobby Werfel y Greg Scott de la United States Federal Election Commission (FEC). El trabajo fue traducido al castellano y publicado por *Estudios Públicos*, N° 79, Invierno del 2000.

1. INTRODUCCIÓN

Tanto las democracias nuevas como las ya establecidas enfrentan el desafío de mantener relaciones aceptables entre la riqueza privada y el poder público. Para que exista una democracia de base amplia y sustentable y para que haya crecimiento económico, es necesario que la política y el mercado sean abiertos y competitivos y que las relaciones entre ambos estén altamente institucionalizadas. Esos son los objetivos hacia los que se ha orientado la liberalización a nivel mundial durante las dos últimas décadas. Pero el mercado y la política democrática difieren entre sí en varios aspectos fundamentales. La democracia presupone un grado de igualdad (“una persona, un voto”) y reglas de procedimiento destinadas a conjugar diferentes intereses para luego transformarlos en políticas públicas con una amplia base de apoyo. Las instituciones democráticas derivan su legitimidad del consentimiento de los gobernados –quienes tienen el poder de cambiar los gobiernos– y se supone que son responsables ante el conjunto de la población.

La competencia política es vital, pero está restringida a determinados períodos y procesos y a ciertas clases de resultados. El mercado, en cambio, supone un clima de competencia mucho menos estructurado, tiene poca o ninguna pretensión de ser igualitario y está al servicio de diversos intereses privados sin intentar conciliarlos. Sus actores deben rendir cuentas a accionistas y prestadores, y deben velar ellos mismos por su propio beneficio; la mayoría de las reglas por las que se rige el mercado están destinadas a fomentar procesos ordenados y no resultados particulares. La población, en su mayor parte, tiene escasas posibilidades de expresar su opinión sobre la identidad y las actividades de las personas que toman las decisiones económicas fundamentales.

Los regímenes políticos ejercen su poder sobre un territorio y una población determinados; los mercados son influidos por fuerzas e intereses que trascienden las fronteras nacionales y pueden poner trabas al go-

bierno hasta anular su mandato político. Si bien es esencial que los vínculos entre la política y el mercado sean abiertos y legítimos, los contrastes entre los procesos políticos y el mercado indican que las relaciones entre ambos deben concebirse cuidadosamente a fin de resguardar los valores y la vitalidad de cada sector, e impedir que uno de los dos explote al otro. ¿Qué tipos de conexiones entre la riqueza y el poder es preciso fomentar y proteger, y cuáles se deben evitar y penalizar?

En ningún área resultan más urgentes estas preguntas que en la regulación del financiamiento de las campañas electorales. ¿Cómo podemos financiar los costosos, aunque esenciales, procesos de la política electoral sin que los intereses financieros ejerzan una influencia desmedida, sin que el proceso político se vea despojado y privado de un debate libre y abierto? Ningún país ha encontrado respuestas concluyentes.

En este análisis revisaré los orígenes y fundamentos del actual sistema de financiamiento político en los Estados Unidos, realzando tanto sus virtudes como sus inconvenientes y exponiendo algunas de sus consecuencias. Mi objetivo no es emitir juicios sobre las personas y los partidos que participan en la política chilena. Menos aún pretendo sugerir que los Estados Unidos representan un caso ideal. Más bien espero identificar algunas modalidades en que la regulación del financiamiento de las campañas podría inhibir la corrupción y fomentar la buena política.

Para todos es evidente la gravedad de la corrupción. Los casos agudos de corrupción pueden reducir y distorsionar el crecimiento económico, premiar la ineficiencia económica y burocrática, debilitar el grado de responsabilidad del gobierno y disminuir la confianza de la gente en aquellos que ejercen el poder. La corrupción es motivo de gran preocupación no sólo por los recursos que se sustraen y las oportunidades políticas que se pierden; también es síntoma de problemas más profundos en la política y en la economía. Es más, la corrupción tiende a beneficiar a personas y grupos privilegiados, al tiempo que deja pocas alternativas económicas o políticas para los ciudadanos pobres o políticamente débiles. Por estas razones, las prácticas más graves de corrupción pueden llegar a enraizar en las elites políticas y económicas, y prolongarse si la resistencia directa es débil¹.

La buena política no sólo es política libre de corrupción. Se trata de un proceso valioso por derecho propio: permite que la gente tenga voz en las decisiones que afectan su vida, aumenta la vitalidad de la socie-

¹ Michael Johnston (1998), "What Can Be Done About Entrenched Corruption?", pp. 149-180. Presentado originalmente en la 9ª Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC, 30 de abril de 1997.

dad civil, crea lazos entre la sociedad y las elites, y ayuda a que los más pobres y débiles sean menos vulnerables. Sin embargo, cuando los legisladores estadounidenses promulgaron las actuales leyes prestaron escasa atención a la buena política. Pese a que muchos concordaron en las prácticas que había que combatir, hubo poca reflexión sobre los aspectos que deberían incentivarse y recompensarse. En consecuencia, se perdieron amplias oportunidades de aumentar la vitalidad de la política y de recuperar la confianza pública.

La buena política contribuye a preservar importantes valores, pero también encierra diversas paradojas:

- Es abierta y competitiva y sus desenlaces electorales no están predeterminados. Sin embargo, produce resultados decisivos que cuentan con una amplia base de apoyo.
- Involucra una cuota de interés propio, pero se desarrolla dentro de un amplio marco consensual de normas, procedimientos y objetivos aceptables.
- Ofrece a los ciudadanos auténticas alternativas, pero no tantas como para que los mandatos se fragmenten y los ganadores no puedan gobernar.
- Moviliza a amplios sectores de la sociedad –no sólo a bandos de elites–, pero no le confiere a ninguno de ellos el poder total (ni la derrota permanente); estar en la oposición no significa aceptar una condición permanente de impotencia o privación.
- Les otorga a los ganadores un poder real de gobierno, pero los considera responsables de sus actos; los ganadores respetan los derechos de los perdedores y emplean el poder y los recursos estatales para gobernar a toda la sociedad y no sólo para beneficio propio o de sus partidarios.

Como lo sugieren estos cinco puntos, la buena política supone un equilibrio entre vitalidad y orden, entre apertura y resolución. Se trata sin duda de ideales, no de realidades: en los Estados Unidos no alcanzamos a satisfacer varios de estos estándares. Muchas personas creen que el proceso político no está particularmente abierto a ellos ni es receptivo a sus puntos de vista. Una encuesta Gallup realizada en 1997 reveló que la mayoría de los entrevistados opina que en Washington los funcionarios elegidos se guían más por presiones de los donantes (77%) que por los intereses del país (19%), y que más personas ven las elecciones como un objeto que “se vende al candidato que pueda recaudar la mayor cantidad de dinero” (59%) que como “una competencia en la cual el triunfo generalmente depende

de quién es el mejor candidato” (37%). Por último, el 59% estima que incluso si se introducen reformas radicales, “los intereses especiales siempre encontrarán la forma de mantener su poder en Washington”².

En muchas democracias la gente piensa así³; ello refleja, en efecto, las desigualdades que existen en una sociedad y el hecho de que si bien todos pueden participar, no todos pueden ganar. Sin embargo, también hay aspectos del sistema norteamericano que intensifican estos recelos. Los partidos políticos están mal organizados e imponen un grado relativamente escaso de disciplina a los funcionarios elegidos. La separación de poderes y el federalismo se traducen en resultados electorales menos que decisivos y los cambios prometidos no se concretan. Las campañas electorales basadas en el uso intensivo de los medios de comunicación –requisito fundamental en un sistema con partidos débiles, bajos niveles de participación y una población que vive predominantemente en las afueras de las ciudades– precisan de grandes recursos financieros, pero hacen muy poco para atraer al electorado. Es así como la mayoría de los votantes enfrentan un sistema que eleva sus expectativas de una manera simbólica, pero que generalmente genera mandatos débiles y delega el poder en personas distantes y en procesos que cuesta comprender. Es un error fundamental decir que las elecciones no tienen importancia; aun así, por lo general las campañas estadounidenses no subrayan el efecto que *sí tendrá* una elección, ni tampoco esclarecen la conexión entre los votos emitidos por la gente y las políticas que obtendrán.

Sostengo que la actual legislación norteamericana ha ayudado a evitar que las empresas privadas intenten sobornar directamente a los funcionarios públicos elegidos, pero ha hecho muy poco por fomentar la buena política. En verdad, la actual legislación ha reducido la competencia política, ha aumentado el grado de desconfianza pública e inhibido la capacidad de reacción del sistema. Además, ha contribuido poco a evitar la *extorsión* –es decir, a disminuir la capacidad que tienen los funcionarios electos de presionar a los intereses privados. Irónicamente, la obligación de divulgar las fuentes y montos del financiamiento electoral –el aspecto más generalizado y más ampliamente apoyado del actual sistema– tal vez empeora estos problemas. El valor real de los actuales límites a las donaciones y a los subsidios públicos (*matching funds*), fijados en 1976, ha sufrido un des-

² Gallup Poll Archives, “Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform”. Los resultados se basan en entrevistas telefónicas con una muestra nacional escogida al azar de 872 adultos mayores de 18 años, realizadas entre el 3 y el 5 de octubre de 1997. El margen de error estimado fue de $\pm 3\%$. Los resultados se entregan en http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm.

³ Michael Johnston (1993), “Disengaging from Democracy”.

gaste tan grande por efecto de la inflación que los candidatos deben considerar la recaudación de fondos casi como un proyecto de tiempo completo.

Otros asuntos más recientes –en especial el “dinero blando” y la “publicidad de temas específicos”– son ilustrativos a su vez de problemas con la legislación actual. En los Estados Unidos deberíamos considerar alternativas para liberar el flujo de fondos políticos, en particular para los aspirantes. Lo anterior sería posible elevando substancialmente los límites de las donaciones individuales y, en un grado más moderado, los límites de las donaciones de los Comités de Acción Política (*Political Action Committees, PAC*); otorgando subsidios vinculados a la evidencia de una amplia base de apoyo (en especial para los aspirantes, al inicio de la campaña), y ofreciendo incentivos tributarios a los donantes individuales. Es preciso que revisemos también los sistemas de “transparencia”, publicando únicamente información sobre las grandes donaciones.

Una idea alternativa, la de “fideicomisos ciegos” que pondrían término a la divulgación pública de las donaciones, pudiera ofrecer algunas ventajas en el contexto estadounidense, y más todavía en el caso de Chile. Tenemos que considerar modalidades innovadoras de combinar el financiamiento público y privado, y aplicar distintas reglas a las donaciones efectuadas por individuos y a las donaciones de los PAC, así como a los candidatos que van a la reelección (titulares) y a los aspirantes a los cargos. Por último, es necesario dedicar especial atención a los riesgos de extorsión. A mi juicio, cualquier nuevo enfoque para la regulación del financiamiento de las campañas debería tender a fomentar la buena política y a controlar la corrupción, y debería formar parte de una estrategia más amplia de reforma del Estado.

2. LAS REGLAS BÁSICAS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS

En la mayoría de los casos, los esfuerzos destinados a reformar el financiamiento político en los Estados Unidos han surgido como una respuesta a los escándalos. Irónicamente, las reformas promulgadas a raíz del caso de Teapot Dome en los años veinte, y las importantes enmiendas introducidas a consecuencia del caso Watergate durante los años setenta, no habrían evitado que ocurrieran esas situaciones. Pero han tenido profundos efectos de otro tipo, no todos positivos y muchos de ellos involuntarios. Hoy en día el cohecho y el abuso flagrantes son en general la excepción y no la norma, y la gran mayoría de las campañas se llevan a cabo sin

violar la ley. Los intereses económicos son poderosos, pero lo son desde hace mucho tiempo por razones que tienen poco que ver con las donaciones políticas propiamente tales⁴.

El papel que juega el dinero es motivo de preocupación legítima: el “dinero blando” (donaciones y gastos electorales no regulados), el costo total de las campañas, la gama de alternativas que se ofrecen en las elecciones y la función del ciudadano común son aspectos importantes para cualquier persona preocupada de la salud de la política democrática, y todos ellos están afectados por las regulaciones actuales. Proteger el sistema electoral de la corrupción sigue siendo un objetivo importante que sólo se ha cumplido de manera imperfecta. En los últimos tiempos, no obstante, uno de nuestros mejores resguardos contra la corrupción ha sido la sana competencia, y cualquier nuevo sistema de normas debe elaborarse teniendo en mente este hecho.

2.1. Un problema persistente

La preocupación por el papel del dinero en la política precede a la República. Las primeras campañas para ocupar el cargo de representante en la entonces Cámara de los Burgueses de Virginia, incluso las campañas de figuras luminarias como George Washington, contemplaban la distribución generalizada de alimentos y licores fuertes⁵, lo que algunos veían como compra de votos. El papel que jugó el Banco de los Estados Unidos al sufragar la campaña presidencial de Henry Clay en 1832 le dio al presidente Andrew Jackson —considerado por el Banco como contrario a la renovación de su carta de privilegios— un argumento que él utilizó eficazmente para conseguir la reelección⁶. La primera ley federal sobre financiamiento político, dictada en 1867, “prohibía a los funcionarios federales solicitar donaciones a los trabajadores de los astilleros de la Armada”⁷. La época entre fines del siglo 19 y comienzos del 20 marcó el apogeo de las “máquinas políticas” que se habían organizado en muchas ciudades y tam-

⁴ Para una descripción clásica, véase E. E. Schattschneider (1960), *The Semisovereign People*, especialmente los capítulos II y III.

⁵ George Thayer (1973), *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present*; Gil Troy (1997), “Money and Politics: The Oldest Connection”.

⁶ U. S. Federal Election Commission (FEC), *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1, <http://www.fec.gov/pages/20year.htm>.

⁷ Michael Johnston (1998), “What Can Be Done About Entrenched Corruption?”, capítulo 1, p. 5.

bién en algunos estados. Las campañas se caracterizaban por la compra de votos, los fraudes en las votaciones y el uso de “electores flotantes” que votaban varias veces; todas ellas, actividades financiadas por medio de comisiones clandestinas y de sobornos pagados por grupos económicos o mediante el robo directo de fondos públicos.

Tal vez la más tristemente famosa intromisión del dinero privado en la política nacional ocurrió en la elección presidencial de 1896, cuando el financista Mark Hanna y sus amigos recaudaron la suma sin precedentes de US\$ 3,5 millones en favor de William McKinley⁸. Esto llevó a la primera propuesta seria para que el Estado financiara las elecciones federales, formulada por el presidente Theodore Roosevelt en 1905. La Ley Tillman de 1907 no proporcionó financiamiento público, pero sí prohibió las donaciones de empresas y bancos nacionales, impedimento que sigue vigente en la actualidad. En 1910 se exigió por ley que en las campañas para la Cámara de Representantes se revelara información financiera, requisito que en 1911 se hizo extensivo a las campañas senatoriales⁹.

Tras el escándalo de Teapot Dome durante la administración de Warren G. Harding, el gobierno promulgó la Ley Federal sobre Prácticas Corruptas (1925). En teoría, esta ley impuso estrictos límites al gasto en las campañas para la Cámara de Representantes y el Senado, tan estrictos que pocos esperaban que alguna vez se acatarían. Pero sólo eran aplicables a los comités de campaña que funcionaban en dos o más estados, y no se impuso ningún límite a la cantidad de comités que podría tener un candidato. Como consecuencia, se transformó en una práctica común crear cientos de comités que sólo existían sobre el papel, y que se disolvían una vez reunido el máximo de donaciones posibles en su nombre. Las disposiciones que exigían revelar y otorgar acceso público a la información eran débiles, y los candidatos podían eximirse de los límites al gasto y a las exigencias de divulgación si argumentaban que no tenían conocimiento de los gastos que se habían hecho en su nombre. Finalmente, la ley no se aplicó en absoluto a las campañas de elecciones primarias¹⁰, lo cual significó una enorme desventaja en regiones donde ser candidato por el partido dominante equivalía a ser elegido¹¹.

⁸ FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ “Elecciones primarias” son aquellas en las que se nominan los candidatos para un cargo, en las que se escogen delegados para las convenciones que nominarán a los candidatos para un cargo, o en las que los votantes expresan su preferencia con respecto a los candidatos que están postulando a la nominación. Se celebran antes de las *elecciones generales*, en las que efectivamente se llena el cargo.

¹¹ Michael Johnston (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, capítulo 6.

Pese a su obvia debilidad, o tal vez a causa de ella –jamás fue procesado un candidato de acuerdo con estas disposiciones, y nada menos que un operador político como Lyndon Johnson estimó que la ley era “más bien un resquicio legal que una ley”¹²–, la Ley de 1925 constituyó la base jurídica para el financiamiento de las campañas federales durante cerca de medio siglo.

La Ley Hatch de 1939 (reformada en 1940 y nuevamente en 1993) extendió las regulaciones federales a las elecciones primarias y revisó los límites a las donaciones y a los gastos para las campañas de los candidatos al Congreso. Con todo, sus cláusulas más radicales fueron las que regularon la participación política de los empleados federales (y de otros, como los funcionarios estatales y locales, e incluso de algunos ciudadanos particulares empleados en programas financiados con fondos federales)¹³. Aun cuando las reformas de 1993 relajaron algunas restricciones, aún permanecen complejas normas que restringen la participación política de los funcionarios públicos no elegidos.

La Ley Taft-Harley de 1947, cuyo objetivo principal era debilitar a los sindicatos, también transformó en un acto ilegal para los sindicatos y las empresas realizar gastos en campañas federales que se atribuyeran directamente a ellos mismos. En 1966 el Congreso promulgó una legislación que dispuso la entrega de financiamiento público a las campañas para elecciones generales presidenciales por medio de aportes a los partidos políticos¹⁴. Esta ley fue derogada al cabo de un año, pero algunas de sus principales disposiciones se pusieron en práctica más adelante (entre ellas cabe destacar el *income tax checkoff*, esto es, la inclusión de un casillero en la declaración de impuestos federales a la renta que permite a los contribuyentes consentir que se destine un porcentaje de sus impuestos a un fondo para subsidiar las campañas). Finalmente, en 1970 el Congreso aprobó un proyecto de ley que regulaba los gastos de campaña destinados a financiar espacios televisivos, pero este proyecto fue vetado por el Presidente Nixon aduciendo que atentaba contra la libertad de expresión.

¹² Anthony Lukas (1976), *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*, p. 186.

¹³ Para un análisis exhaustivo de la Ley Hatch, véase U. S. Office of Special Counsel, *Political Activity (“Hatch Act”)*, <http://www.access.gpo.gov/osc/>

¹⁴ U. S. Federal Election Commission (FEC), *Public Funding of Presidential Elections*, <http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm>

2.2. Las actuales regulaciones básicas

Tal como ocurrió con la legislación de 1925, en la ley actual influyeron poderosamente los escándalos —en este caso, el de Watergate, que culminó con la renuncia de Richard Nixon. Y al igual que con la legislación anterior, de poco hubieran servido las leyes actuales para evitarlo. La historia realmente comienza antes de Watergate: la Ley de Ingresos de 1971¹⁵ restableció el income tax checkoff, lo que permitió crear un fondo destinado a las campañas presidenciales disponible para los comités de campaña, no para los partidos. El income tax checkoff se aplicó en 1973, y los primeros recursos se distribuyeron en 1976. La Ley de Ingresos estableció que los candidatos presidenciales que aceptan financiamiento público no podían efectuar gastos de campaña por un monto superior al de la subvención pública, y les prohibió aceptar donaciones privadas¹⁶.

Casi al mismo tiempo, en 1971, el Congreso promulgó la Ley de Campañas Electorales Federales (*Federal Election Campaign Act, FECA*). Ésta dispuso la amplia divulgación de las donaciones y de los gastos relativos a las campañas de todas las elecciones federales, tanto primarias como generales; impuso límites a los gastos de las campañas en medios de comunicación y al uso de los fondos personales de los candidatos; asimismo, abolió la legislación de 1925. La FECA también estableció un medio por el cual cualquier grupo, incluso los sindicatos y las empresas, puede reunir donaciones individuales voluntarias. Este fue el origen de los Comités de Acción Política (PAC) que hoy conocemos¹⁷.

Estas dos leyes sentaron una nueva base para el financiamiento de las campañas federales, prometiendo generar información financiera sobre las campañas en una escala y con una facilidad de acceso sin precedentes. Pero antes ocurrió un interesante episodio: si bien la legislación de 1971 fijó la fecha en que la ley de 1925 quedaría derogada, sus propias disposiciones no entraron en vigor sino hasta 60 días después de haber sido aprobada. El Presidente Nixon dilató cuanto pudo la promulgación de la ley, que recién tuvo lugar el 2 de febrero de 1972. Como resultado de lo anterior, la nueva legislación no entró en vigencia sino hasta cerca de un mes después de que la antigua fuera derogada el 10 de marzo. De modo que hubo un período durante el cual el país careció de una ley federal so-

¹⁵ Public Law 92-178; 26 USC 9001 *et. seq.*

¹⁶ Public Law 92-225; 2 USC 431 *et. seq.*

¹⁷ Aun cuando fue organizado por dirigentes sindicales en los años cuarenta, y no creado en virtud de las normas de la FECA, muchos observadores consideran que el Comité de Educación Política —*Committee on Political Education (COPE)*— de la AFL-CIO fue el primer comité de acción política.

bre donaciones privadas a las campañas, y en ese lapso el Comité de Reelección del Presidente Nixon se dedicó a recaudar fondos de las empresas en una escala inaudita¹⁸.

2.3. Reformas post-Watergate

El caso Watergate suscitó una demanda generalizada por depurar la política y, en 1974, se introdujeron importantes reformas que ampliaron la legislación de 1971. El escándalo Watergate contribuyó a crear una sensación general de que había demasiado dinero en juego en la política, de que sus fuentes y sus usos deberían revelarse y regularse, y de que el ciudadano común necesitaba contar con alguna herramienta para contrarrestar la posible influencia de grandes donantes individuales. Se pensaba que el estado de salud del proceso político era básicamente aceptable y podría mantenerse así si se lo protegía de la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Aspectos tales como la competitividad política, la facilidad de penetración de nuevos grupos e ideas, los niveles de confianza y participación pública, el papel de los partidos políticos, el grado de responsabilidad y el carácter decisivo de los resultados electorales no fueron objeto de un debate muy profundo. Tampoco se discutió el asunto de si en realidad había demasiado —o demasiado poco— dinero, o si éste estaba distribuido de manera excesivamente desigual como para permitir una sana competencia.

De esta manera, las reformas introducidas en 1974¹⁹ se refirieron en su mayor parte al flujo de fondos. Se impusieron límites a las donaciones de individuos, de Comités de Acción Política (PAC), y de partidos, y a los gastos de los comités de campaña. También se agregó una disposición que contempla la entrega a los candidatos presidenciales, durante la fase de primarias, de una suma equivalente a los primeros US\$ 250 recaudados en donaciones individuales. Pese a que la FECA de 1971 estableció nuevas e importantes funciones administrativas para la aplicación de la ley, no había creado una entidad que las pusiera en práctica: las funciones las ejercían de manera fragmentaria el Secretario de la Cámara de Representantes, el Secretario del Senado, el Tribunal de Cuentas y el Departamento de Justicia. Las reformas de 1974 remediaron este problema al crear una Comisión de Elecciones Federales (*Federal Election Commission, FEC*), políticamente independiente (véase cuadro resumen en la sección 2.5). Una

¹⁸ Lukas (1976), *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*, pp. 186-187.

¹⁹ Public Law 93-443.

última disposición estableció otorgar fondos provenientes del income tax checkoff a los partidos políticos para que financiaran el costo de sus convenciones nacionales.

2.4. Financiamiento de las campañas y libertad de expresión

El principal debate sobre la buena política –que tuvo, en fin, un alcance limitado– se llevó a cabo en 1974, durante una demanda judicial contra las reformas. Los detractores de las reformas veían en los límites a las donaciones y los gastos una expresión política restrictiva que violaba la Primera Enmienda de la Constitución. A raíz del método usado para nombrar a los miembros de la FEC, los detractores también plantearon algunos temas de controversia relativos a la separación de poderes. La impugnación fue finalmente acogida por la Corte Suprema en el caso *Buckley versus Valeo*²⁰. En su fallo del 30 de enero de 1976, la Corte resolvió mantener la mayoría de las disposiciones de la ley, pero declaró inconstitucionales algunos elementos claves. A juicio de la Corte, los límites a las donaciones eran aceptables debido al interés que tiene el gobierno en proteger de la corrupción el proceso electoral²¹. Del mismo modo, el financiamiento público y la exigencia de divulgación adquirieron nivel constitucional. Sin embargo, los temas relativos a la Primera Enmienda eran más problemáticos: los límites a los gastos, sostuvo la Corte, “imponen restricciones considerablemente más severas a las libertades de expresión y asociación política protegidas por la Constitución [...] que las limitaciones a los aportes financieros”²². Se suprimieron, en consecuencia, los límites máximos a los gastos de campaña para los candidatos que no recibieran financiamiento público. Sin embargo, la Corte aceptó que cuando el candidato estuviera de acuerdo en recibir el subsidio público, se le pudiera imponer como requisito, para recibir ese subsidio, aceptar voluntariamente un límite para su gasto total.

En la práctica, esto significó que los límites máximos a los gastos globales de campañas se aplicarían sólo a los candidatos presidenciales que aceptaran recursos públicos. Puesto que no se proporcionaron fondos estatales a las campañas para el Congreso, a éstas no se les podía aplicar lí-

²⁰ *Buckley versus Valeo*, 424 US 1 (1976).

²¹ Para un análisis del concepto que tiene la Corte sobre corrupción, véase Thomas F. Burke (1997), “The Concept of Corruption in Campaign Finance Law”, pp. 127-149.

²² *Buckley versus Valeo*, 424 US 1 (1976).

mites. En cuanto a la separación de poderes —es decir, respecto a los problemas relativos a la división de poderes y a la igualdad entre las ramas del gobierno federal—, la Corte estableció que la disposición de 1974, que facultaba al Congreso para designar a cuatro de los seis miembros de la FEC, era inconstitucional, pues dichos funcionarios estarían desempeñando tareas del poder ejecutivo.

El fallo del caso Buckley anuló importantes secciones de la ley de campañas federales (FECA), justo cuando la nación estaba emprendiendo la primera campaña presidencial después del escándalo Watergate. Con todo, la Corte señaló claramente los cambios que eran necesarios, y el Congreso actuó con relativa rapidez. Las reformas que se aplicaron a la FECA en 1976 —la eliminación de los límites a los gastos para los candidatos que no recibieran financiamiento público, y el requisito de que los seis miembros de la FEC debían ser propuestos por el Presidente y confirmados por el Senado— se promulgaron en mayo y entraron a regir rápidamente. Estas reformas también restringieron los procedimientos por los cuales los PAC podían solicitar donaciones y establecieron que todos los PAC creados por una misma empresa o sindicato se considerarían como una sola entidad para efecto de los límites a las donaciones.

Desde 1976 la ley ha sido modificada en diversas ocasiones. En 1979 se introdujeron reformas para fortalecer las actividades de los partidos políticos a nivel estatal y local, para aumentar la cantidad de recursos destinados a las convenciones presidenciales y para transformar la divulgación en un proceso menos complicado²³. Otras modificaciones posteriores prohibieron los honorarios destinados a los funcionarios federales, dejaron sin efecto un resquicio legal que permitía que los congresistas elegidos antes de 1980 destinaran los fondos de campaña sobrantes a su uso personal, y, una vez más, se elevó el monto asignado a las convenciones.

En 1983, un fallo de la Corte Suprema (en el caso *Immigration and Naturalization Service versus Chanda*²⁴) cambió la manera en que los miembros de la FEC y sus colegas de otros organismos reguladores emitían sus resoluciones. Anteriormente, el dictamen de una Comisión tenía fuerza de ley a menos que el Congreso votara específicamente para invalidarlo; la Corte, considerando que esta situación vulneraba la separación de poderes, prohibió esos arreglos de “veto legislativo”. Otra legislación le asignó a la FEC la responsabilidad de aplicar la ley del “votante motorizado” (la Ley Nacional de Inscripción de Votantes de 1993, destinada a facilitar la

²³ Public Law 96-187.

²⁴ *Immigration and Naturalization Service versus Chanda*, 462 US 919.

inscripción al vincularla a procesos como la solicitud de licencias de conducir). Y en 1993, en respuesta a la inquietud de que el income tax checkoff voluntario no estaba produciendo suficientes ingresos, fue aumentado a US\$ 3 por cada contribuyente.

2.5. La ley actual

Los siguientes son los aspectos esenciales de la actual legislación que regula el financiamiento de las campañas de elecciones federales:

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS REGULACIONES DEL
FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES EN LOS
ESTADOS UNIDOS (AGOSTO DE 1988)

Límites a las donaciones

- *Individuos:*
 - Pueden aportar hasta US\$ 1.000 a un determinado candidato a un cargo federal, por una vez durante el proceso de elecciones primarias, y por una vez durante la campaña para las elecciones generales (salvo a los candidatos a la presidencia, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público –véase más abajo).
 - Pueden aportar hasta US\$ 20.000 por año calendario al comité nacional de un partido, y hasta US\$ 5.000 por año a un partido estadual o local para apoyar a candidatos en elecciones federales.
 - Sus aportes están limitados a US\$ 25.000 por año calendario.
- *Comités de varios candidatos* (comités de partido o PAC):
 - Pueden donar hasta US\$ 5.000 a un candidato en la fase de elecciones primarias, y hasta US\$ 5.000 en la campaña de elecciones generales (salvo a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público).
 - Pueden contribuir anualmente hasta con US\$ 15.000 a un comité nacional de partido, y con US\$ 5.000 a un comité de partido estatal o local, y el total de sus donaciones no está sujeto a límites.
- *Las donaciones en efectivo* no deben exceder los US\$ 100.

- *Otros comités políticos* están sujetos a los mismos límites que los individuos en cuanto a sus aportes a candidatos y comités de partidos, pero no a los límites generales a las donaciones.
- *Las empresas, los sindicatos y los que tienen contratos con el Estado federal* no están facultados para realizar ningún tipo de donación o gasto, pero pueden crear organizaciones (Political Action Committees o PAC) para recaudar donativos voluntarios.
- *Las donaciones a comités que realizan gastos independientes* están sujetas a los mismos límites que las demás donaciones, y se suman a los límites generales anuales para donantes individuales.
- *Las donaciones para financiar a grupos de apoyo* no están sujetas a límites.
- Los ciudadanos extranjeros no pueden realizar ningún tipo de donación.

Límites a los gastos

- *Los límites a los gastos* se aplican sólo a los candidatos presidenciales que aceptan matching funds (esto es, subsidios que complementan el ciento por ciento de las donaciones privadas), y a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público (véase la sección sobre “financiamiento público”).
- *Los aspirantes a la nominación presidencial por un partido* que aceptan matching funds están sujetos al Límite de Gastos Nacionales (US\$ 30,91 millones en 1996) durante la fase de elecciones primarias, y a un límite por estado de US\$ 200.000 más un ajuste por inflación, o 16 centavos multiplicados por la población en edad de votar más un ajuste por inflación, cualquiera sea la cantidad mayor.
- A los candidatos nominados por los partidos se les ofrece una subvención (US\$ 61,82 millones en 1996) proveniente del Fondo para Campañas Presidenciales, y si la aceptan pueden gastar sólo ese dinero.
- Los candidatos que aceptan matching funds, y los nominados que aceptan financiamiento público, pueden gastar no más de US\$ 50.000 de sus propios fondos en la fase de elección.

- nes primarias, y la misma cantidad en la campaña de elecciones generales.
- Los candidatos nominados por los partidos que aceptan financiamiento público (matching funds) no pueden aceptar donaciones privadas para gastos de campaña, pero sí pueden aceptar donaciones privadas, y pueden gastar un monto limitado, fuera de los límites de la subvención federal, para sufragar los costos que supone el cumplimiento de la ley federal.
 - *No hay límites de gastos* para los candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado, o para los candidatos presidenciales que declinan recibir fondos públicos.
 - Los gastos independientes –gastos por concepto de “mensajes que expresamente propugnan la elección o la derrota de candidatos claramente identificados”– en que incurren individuos, grupos o comités, están autorizados y no están sujetos a límites.
 - *No se aplican límites federales* al “dinero blando”, es decir, a las donaciones para actividades proselitistas o destinadas a fortalecer a un partido, o para campañas al interior de determinados estados según las leyes de dichos estados.
 - *Los gastos de los partidos a nivel nacional* en nombre de los candidatos presidenciales nominados que aceptan fondos públicos (“gastos coordinados de los partidos”) se limitan a dos centavos multiplicados por la población en edad de votar más el reajuste del costo (US\$ 11,994 millones para 1996).

Financiamiento público

- Sólo se aplica a las campañas presidenciales.
- Los aspirantes a ser nominados como candidato por un partido pueden recibir matching funds. Para tener derecho a este beneficio:
 - Los candidatos deben inscribirse en la Comisión Federal de Elecciones y estar dispuestos a cumplir con los límites a las donaciones y los gastos, y con los requisitos de divulgación.
 - Los candidatos deben demostrar que cuentan con una base de apoyo al reunir, por lo menos, US\$ 5.000 en donaciones individuales de US\$ 250 o menos en cada uno de veinte estados.

- Una vez cumplidos los requisitos, los candidatos reciben fondos públicos que igualan los primeros US\$ 250 de cada donación individual, hasta totalizar el 50% del Límite de Gasto Nacional.
- Para tener derecho a recibir matching funds, el candidato debe obtener las donaciones en forma de cheques o giros postales; las donaciones en especie, la adquisición de entradas para banquetes, los gastos independientes y medios de apoyo similares no se consideran requisitos válidos para recibir matching funds.
- Los candidatos que dejan de realizar campañas en forma activa pueden seguir recibiendo matching funds.
- *A los candidatos a la presidencia nominados por los partidos se les ofrecen subvenciones provenientes del Fondo para Campañas Presidenciales.*
- A los candidatos nominados por los partidos mayoritarios se les ofrece una subvención completa (US\$ 20 millones más un ajuste por inflación, lo que sumó un total de US\$ 61,82 millones en la campaña de 1996) y, si aceptan fondos públicos, pueden gastar sólo ese dinero.
- A los candidatos nominados por los partidos minoritarios (los de colectividades que han recibido entre un 5% y un 25% de los votos en la elección presidencial anterior) se les ofrece una subvención en proporción a los votos obtenidos en la elección presidencial más reciente.
- Los candidatos independientes y de nuevos partidos que obtienen más del 5% de la votación, pueden recibir fondos después de la elección en proporción a la votación alcanzada.
- Los candidatos nominados por los partidos minoritarios que aceptan fondos públicos pueden recibir donativos privados, pero están sujetos a los mismos límites de gastos y exigencias de divulgación que los candidatos nominados por los partidos mayoritarios.
- Los partidos reciben fondos públicos (US\$ 12,364 millones en el caso de los partidos mayoritarios en 1996) para sufragar el costo de sus convenciones para nominar a los candidatos, y pueden gastar sólo ese dinero; los partidos minoritarios reciben una subvención a prorrata.

- El Fondo para Campañas Presidenciales se genera por medio de donaciones de contribuyentes individuales que marcan un casillero en su declaración federal de impuestos a la renta (el llamado income tax checkoff); en un principio el aporte era de US\$ 1 por cada contribuyente, pero esa cifra se aumentó a US\$ 3 en 1993. Los fondos los distribuye el fisco estadounidense.

Notificación y divulgación

- Los comités de candidatos, los comités de partidos y los Political Action Committees (PAC) deben notificar a la Comisión de Elecciones Federales (FEC) todas las donaciones, todos los gastos que superen los US\$ 200 anuales y todas las deudas.
- *Todos los gastos independientes que alcancen un total superior a US\$ 200 en un año calendario deben notificarse a la FEC.*
- Los candidatos a presidente y vicepresidente también deben presentar a la FEC un *informe de divulgación de sus finanzas personales*; los titulares de esos cargos presentan informes de divulgación anuales a la Oficina de Ética del Gobierno (*Office of Government Ethics, OGE*).
- *Los informes se colocan a disposición del público dentro de un plazo de 48 horas después de su presentación, ya sea en la Oficina de Registros Públicos de la FEC o bien para consulta computacional en línea.*

La Comisión de Elecciones Federales (FEC)

- Creada por el Congreso en 1974, comenzó a funcionar en 1975.
- Los procedimientos de designación de sus miembros fueron modificados después del fallo emitido en el caso *Buckley versus Valeo*, en 1976.
- Está integrada por seis miembros:
 - sus miembros son designados por el Presidente y confirmados por el Senado, para un período de 6 años; cada 2 años se nombran dos miembros;

- no más de tres miembros pueden pertenecer al mismo partido político;
- se requieren 4 votos para una intervención de la Comisión;
- los cargos de presidente y vicepresidente se rotan cada año, y cada miembro ocupa cada cargo una vez durante un período de 6 años.
- La FEC elabora las reglas aclaratorias de la Ley de Campañas de Elecciones Federales (anteriormente sujeta al “veto legislativo” y modificada a raíz del fallo en el caso *Immigration and Naturalization Service v. Chanda*, 1983).
- Lleva a cabo labores de supervisión y aplicación de la ley:
 - revisión y publicación de informes de divulgación;
 - aplicación de la ley civil;
 - investigaciones criminales, aplicación de la ley, litigación.
- Emprende iniciativas en el área de la educación pública; acoge y revisa las quejas de los ciudadanos.

2.6. Reformas parciales, en el mejor de los casos

Tal vez el aspecto más notable de la actual legislación estadounidense es el énfasis que pone en la divulgación y en los límites a las donaciones –y por extensión, en la vigilancia por parte de la prensa y la opinión pública– y no en el financiamiento público o en los límites a los gastos de campaña. Como lo aclaró la Corte Suprema en el caso Buckley, el interés del Estado en la prevención de la corrupción no podía pasar por alto las garantías consagradas en la Primera Enmienda. Así, los límites a las donaciones se aplican sólo a los individuos –lo que refleja una preocupación general por la influencia de las grandes donaciones²⁵– y los límites a los gastos de campaña sólo se imponen a los candidatos que aceptan financiamiento público. De modo que existe una considerable asimetría entre las disposiciones que se aplican a las elecciones presidenciales y las que se aplican a las elecciones del Congreso; para estas últimas no se proporciona ningún tipo de financiamiento público, de modo que no están sujetas a ningún límite. Esta situación resulta muy favorable para quienes ocupan escaños en el Congreso, como lo analizaré más adelante.

²⁵ Burke (1997), “The Concept of Corruption in Campaign Finance Law”.

Los congresistas opusieron resistencia al financiamiento público total, y otros vieron en él un mecanismo que socava la participación voluntaria, o una forma de otorgarle al Estado un papel demasiado protagónico en el proceso electoral. También hubo inquietud por el costo fiscal involucrado: el financiamiento total requeriría cuantiosas asignaciones de fondos fiscales, ya que el income tax checkoff tiene un potencial limitado como mecanismo de recaudación de fondos. De hecho, aun cuando la aprobación por parte de los contribuyentes del destino de una fracción de sus impuestos para el financiamiento de campañas electorales no implica un aumento en la carga impositiva de los contribuyentes ni reduce el monto de ninguna devolución, son pocos los contribuyentes que lo hacen (sólo el 15%).

Tal vez algunos desean escoger a los destinatarios de cualquier donación que quieran realizar —opción que podría cobrar fuerza si aumenta el monto del income tax checkoff— mientras que otros quizás miran el proceso con escepticismo o no lo entienden. Por otra parte, también hay quienes no pueden manifestarse porque no pagan impuestos personales a la renta. En términos absolutos, el costo del financiamiento público total para todas las campañas en todos los niveles —cerca de US\$ 4.800 millones en 1996— no sería particularmente alto tomando en cuenta lo que cuestan los programas federales. Pero la mayoría de los ciudadanos lo consideraría un esfuerzo de los políticos por asignar fondos para su propio beneficio.

La transparencia o divulgación de información encontró una acogida mucho más amplia. La perspectiva básica de los reformadores era que la actividad política estadounidense se conducía de una manera esencialmente razonable, pero estaba amenazada por la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Rara vez se intentó precisar en forma clara y detallada quiénes eran esos intereses y qué peligros planteaban. En otros escritos²⁶ he sostenido que la legislación se basó en el “mito del pez gordo” que define a los grandes donantes individuales como la principal amenaza. Si ése hubiera sido el caso, la creación de un régimen legal que impone límites a las donaciones individuales, que descansa en gran medida en la divulgación e incentiva la creación de PAC para recaudar pequeñas contribuciones, hubiera sido una medida muy sensata.

Los donantes individuales acaudalados, sin embargo, desempeñan un papel relativamente secundario en el proceso —lo que hacen, a menudo, es contribuir a que los aspirantes a los cargos (en ocasiones ellos mismos) se vuelvan competitivos y no intenten comprar la lealtad de los congresistas que van a la reelección. Por otra parte, hoy existe la opinión generaliza-

²⁶ M. Johnston (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, capítulo 6.

da (errónea, a mi juicio) de que los PAC son agentes de un cohecho legalizado.

La “buena política” como tal recibió escasa atención. Quizás se estimó que se encontraba fuera del alcance de las reformas a las campañas, o del mandato que las impulsaba; o posiblemente ocurrió que las leyes fueron moldeadas por personas que tenían considerables intereses en el sistema establecido. En todo caso, las reformas son notablemente restringidas en algunos aspectos –en especial en el grado de financiamiento público– y muy amplias en otros, como el alcance de la transparencia y la difusión de los datos requeridos. A su vez, el poder político de la riqueza se entendió en términos estrechos: se presumía que los intereses de los ciudadanos acaudalados ejercían influencia más que nada por medio de donaciones a las campañas, que impedían, al mismo tiempo que la gente común hiciera oír su voz.

Puede que haya un grado considerable de verdad en esa noción si sólo analizamos las fuentes del financiamiento político, pero los procesos de mercado son tan poderosos y se encuentran tan generalizados, que la riqueza y aquellos que la poseen serían políticamente poderosos incluso si las donaciones privadas a las campañas fueran prohibidas por completo. La noción de que la soberanía popular se restablecería una vez que las campañas fueran aisladas de la influencia de grandes donantes individuales, y cuando la divulgación de información permitiera a los votantes comunes percibir y reaccionar frente al flujo de fondos de las campañas, despierta numerosas dudas.

2.7. ¿Qué tan eficaces han sido las leyes?

Dentro de su propio contexto, la FECA ha funcionado bien. Los límites a las donaciones gozan de amplia aceptación y se acatan dentro del marco de las actividades a las que se aplican (también es cierto que se evaden cada vez con mayor frecuencia, problema en el que insistiré más adelante). La FEC ha acumulado un enorme caudal de datos, que han sido una bendición para algunos periodistas y para muchos investigadores, aunque la percepción que tiene el público de cómo influye el dinero en la política no es todavía muy refinada. La FEC aplica las leyes y difunde información con eficacia, y su independencia política nunca ha sido seriamente cuestionada.

Aun así, también hay problemas. Algunos tienen que ver con el paso del tiempo: la mayoría de las cifras en dólares no han sido modificadas a pesar de más de dos décadas de inflación. El aumento a US\$ 3 del income tax checkoff en 1993 reflejó la preocupación de que el Fondo para Campa-

ñas Presidenciales pronto resultaría insuficiente para sufragar sus obligaciones²⁷. Pero el monto máximo permitido para las donaciones individuales a un candidato –US\$ 1.000 en 1976– tenía un valor de sólo US\$ 324,03 (con el ajuste por inflación) en 1997²⁸. Por añadidura, los costos de publicidad, consultoría, sondeos, propaganda por correo directo y otros elementos accesorios de las campañas perfectamente pudieron haber subido más rápido que los precios de los artículos de consumo básicos.

No todos los efectos de esta gradual contracción de los límites como consecuencia de la inflación han sido negativos. Si se tiene en cuenta que una campaña típica para un asiento en disputa en la Cámara de Representantes cuesta más de medio millón de dólares, un solo PAC que aporte el máximo de US\$ 5.000 –nivel que pocas donaciones alcanzan en realidad– probablemente estará financiando sólo el 1% o menos de la campaña²⁹, hecho que pocos críticos del “poder de los PAC” mencionan. Para las campañas senatoriales y presidenciales el porcentaje es mucho menor.

La devaluación gradual de las donaciones y de los matching funds suscita, sin embargo, una inquietud más general, que ha recibido poca atención en el debate público: esto es, si acaso el financiamiento disponible es *demasiado exiguo*. En 1996, los 1.680 candidatos que postularon a la Cámara de Representantes gastaron un total de US\$ 472.530.000. En términos globales, esta cantidad resulta impresionante, en especial si se considera que fue aportada en forma íntegra por el sector privado. Sin embargo, aun si hacemos a un lado el problema de las ventajas con que cuentan los titulares que van a la reelección y el financiamiento deficitario de los aspirantes, dicha cifra representa sólo \$ 3,23 por votante inscrito³⁰.

Los niveles crónicamente bajos de participación electoral plantean la pregunta de si ese monto es suficiente o no. El deterioro del valor de las donaciones, junto con el alza en los costos de las campañas, significa a su vez que los candidatos deben destinar más tiempo a la recaudación de fondos –lo cual no contribuye a mejorar la calidad de la representación y amenaza en transformar las actividades de servicio al distrito que realizan los candidatos en veladas operaciones para recaudar fondos. La cuestión de qué cantidad de dinero se considera excesiva, o deficitaria, siempre estará sujeta a discusión, ya sea que nos centremos en las sumas agregadas o en los recursos a disposición de los titulares y los aspirantes. Es más, en el momento en que la legislación fue promulgada, no era algo obvio que el exceso de dine-

²⁷ Anthony Corrado (1993), *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*.

²⁸ Fuente: MFS Consumer Price Inflator/Deflator, http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html

²⁹ Mis agradecimientos a Bertram Levine con respecto a este punto.

³⁰ Cifras de la U. S. Federal Election Commission (FEC), <http://www.fec.gov>

ro disponible para las campañas fuese la causa originaria de la corrupción –real o aparente– en la política estadounidense, y en los años que han transcurrido desde entonces el valor decreciente de las donaciones ha hecho que esa interrogante se vuelva más apremiante y menos clara.

Es evidente que el deterioro del valor de las donaciones aumenta el incentivo para encontrar maneras de burlar los límites. Esta circunstancia, sumada a la creciente ingeniosidad de donantes y organizadores de campañas, ha dado origen a una serie de prácticas no contempladas en la actual legislación, dos de las cuales resultan particularmente polémicas. Una es el tráfico de “dinero blando”: donaciones a partidos políticos y no a candidatos, en apariencia destinadas a actividades de fortalecimiento de un partido o de proselitismo, o donaciones recibidas en forma indirecta por los candidatos por intermedio de comités que funcionan en estados con regulaciones menos estrictas. La otra es la “publicidad de temas específicos”: un grupo nacional contra el aborto, por ejemplo, puede difundir una cantidad ilimitada de anuncios en un distrito donde un candidato rechaza y el otro favorece la liberalización del aborto, y no tiene que dar cuenta de sus gastos siempre que en la propaganda se abstenga de nombrar a candidatos específicos. Los detractores sostienen que esos mensajes entran en la categoría de gastos independientes –gastos de comités independientes o de individuos en favor de, o en contra de, candidatos cuyos nombres se mencionan de manera específica en el curso de una determinada campaña, que deben notificarse a la FEC– y por tanto deben regularse. Más adelante agregaré algo más sobre estos dos temas.

2.8. ¿Se está contribuyendo a una buena política?

Otros temas diversos tienen que ver con repercusiones más amplias de la ley, intencionales o no. Un problema que aún perdura se relaciona con el hecho de que las reformas hicieron abrigar esperanzas de que vendría una era de política más limpia. Esto ocurrió en parte por las exigencias de los reformadores; en parte por la percepción de que si bien era necesario proteger a la política del exceso de dinero, el proceso era esencialmente adecuado; y en parte por los vínculos entre la ofensiva en favor de la reforma y el escándalo Watergate. Sin embargo, la opinión pública no se encontraba, en realidad, suficientemente preparada para experimentar los efectos de la ley, dos de los cuales revisten particular importancia. En primer lugar, la divulgación reveló la existencia de flujos de fondos que con toda probabilidad habían estado circulando durante mucho tiempo, pero que al parecer habían adoptado un nuevo curso. La FEC señala

que “en 1968, cuando aún regía la ley antigua, los candidatos a la Cámara de Representantes y al Senado declararon gastos por US\$ 8,5 millones, mientras que en 1972, tras la aprobación de la FECA, los gastos declarados por los candidatos al Congreso subieron a US\$ 88,9 millones”³¹.

Pese a que el aumento fue más aparente que real, refleja cómo el poder de la divulgación puede cambiar las percepciones. Es probable que la coincidencia de esas revelaciones con los escándalos ocurridos entre 1972 y 1974 ayudó a crear la percepción de que había una ola de dinero corruptor, y contribuyó a que en las reformas de 1974 y 1976 se hiciera hincapié en los límites a las donaciones y gastos, y no en las medidas que promovían una competencia política más amplia. En todo caso, una percepción generalizada (aunque difusa) de que la política nacional ha sido envilecida por el poder del dinero es uno de los problemas más graves que socavan hoy la confianza en el sistema, e irónicamente es en parte producto del éxito de la divulgación.

Una segunda consecuencia, más importante en el largo plazo, ha sido la manera en que la FECA beneficia a los titulares en la Cámara de Representantes y en el Senado e inhibe los cambios en el sistema de partidos. Hasta qué punto se trató de un fenómeno “casual”, sigue siendo un tema de debate, ya que los propios congresistas titulares redactaron la ley. Pero los partidarios de la reforma no describieron sus propuestas como una legislación para proteger a los titulares, ni tampoco era ésa la intención de los ciudadanos al darles su apoyo. La FECA no creó estas ventajas por sí sola; y cabe recordar que las altas tasas de reelección de los titulares podrían reflejar su eficiencia como representantes y proveedores de servicios a su distrito electoral. Aunque la ley no dificulta la vida de los aspirantes, porque estos últimos y los titulares que van a la reelección reciben un trato similar en cuanto al flujo de fondos en cualquier elección, los titulares gozan de muchas otras ventajas. Algunas de ellas son beneficios acumulativos propios de su cargo y otras nacen de disposiciones legales.

Entre las primeras se incluye un masivo reconocimiento del nombre gracias a campañas anteriores, el potencial noticioso propio de un cargo público, y la existencia de redes establecidas para la recaudación de fondos y organización de campañas. Personal de tiempo completo, pagado a través de la nómina pública, tanto en Washington como en oficinas de los distritos electorales, desempeña funciones de asistencia social y de comunicaciones. Los titulares tienen acceso gratis a estudios de televisión y radio, privilegios de envío de correspondencia sin costo, y sitios de internet subsidiados por el gobierno federal. Estas ventajas son parte y pro-

³¹ FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 2.

ducto del hecho de representar a los votantes, y de ninguna manera constituyen una práctica corrupta. Pero al fin y al cabo son ventajas, que suponen un costo de cientos de miles de dólares, e indican que el enfrentamiento entre el titular de un cargo y el aspirante, los cuales compiten sometiendo a las mismas reglas y gastando exactamente la misma cantidad de dinero, sigue siendo una carrera desigual donde las disparidades aumentan con el transcurso del tiempo.

La mayor parte de los titulares que buscan la reelección tienen grandes posibilidades de ganar (situación que es algo menos frecuente en el Senado que en la Cámara de Representantes), lo cual los transforma en mejores alternativas para los donantes, al mismo tiempo que desalienta los aportes a los aspirantes, aumentando aun más las probabilidades de triunfo de los titulares. Así es. A los titulares les resulta más fácil recaudar fondos de campaña que a los pretendientes al cargo; las donaciones de los PAC se canalizan en particular hacia los titulares, en desmedro de los aspirantes, por un amplio margen.

Para las campañas del ciclo electoral 1995-1996 de la Cámara de Representantes, los PAC empresariales contribuyeron con US\$ 45,84 millones a los candidatos titulares, en comparación con donativos de US\$ 1,99 millones a los aspirantes y US\$ 5,33 millones a campañas para ocupar asientos vacantes. En cuanto a los PAC en las áreas de comercio, afiliación y salud, las cifras fueron de US\$ 33,93 millones para los titulares, US\$ 3,84 millones para los aspirantes y US\$ 6,10 millones para campañas de asientos vacantes; y en el caso de los PAC sindicales, de US\$ 22,25 millones, US\$ 11,92 millones y US\$ 6,01 millones, respectivamente³². El dinero por sí solo no garantiza la victoria, y los titulares son reelegidos por muchos motivos, aparte de sus gastos de campaña. De todas maneras, el sistema actual favorece sistemáticamente a los titulares, lo que puede inhibir la responsabilidad y las iniciativas de cambio.

La FECA no sólo no compensa las ventajas de los candidatos titulares (cuesta imaginar que el Congreso apruebe alguna vez una legislación que establezca un contrapeso), sino que la propia ley también opera en favor de ellos. Por ejemplo, el financiamiento público anticipado podría ayudar a los aspirantes a lanzar campañas convincentes y a recaudar donaciones privadas. Los límites al gasto, combinados con el financiamiento público, podrían restringir la capacidad de los titulares de gastar más que los aspirantes. Con todo, ninguna de estas propuestas se aplica a las campañas para el Congreso. Por consiguiente, los aspirantes deben lanzar una campaña ci-

³² U. S. Federal Election Commission (FEC), "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign", <http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm>

ñéndose a límites a las donaciones que dificultan la creación de un fondo de campaña considerable, tienen que respetar las mismas complejas exigencias de rendición de cuentas de los titulares y no están autorizados para recibir recursos públicos. La divulgación tiene, además, efectos más sutiles. Cuando aún regía el sistema anterior al de 1970, los donantes efectivamente entregaban la mayor parte de sus contribuciones a los titulares, pero muchos también aportaban pequeñas cantidades a los aspirantes competitivos. El hecho de “jugar a ambos lados” aseguraba el acceso al poder después de la elección, independientemente de quien ganara. No obstante, al exigirse transparencia, los aportes monetarios a los aspirantes pasan a ser de conocimiento público, por lo que a muchos donantes les ha parecido prudente entregar su contribución sólo a los titulares, lo cual reduce aún más las posibilidades de quienes pretenden el cargo.

Al reunir y notificar grandes cantidades de “dinero adelantado”, los titulares también han aprendido a usar el proceso de divulgación para disuadir a sus potenciales rivales y a los partidarios de éstos. Es muy probable que un candidato potencial que ve que el titular del cargo ya ha recaudado varios cientos de miles de dólares decida marginarse de la competencia. La sensación de que los titulares han adquirido demasiada seguridad en sus cargos y han perdido contacto con sus electores ha sido el foco principal del descontento público en los años noventa, lo que ha generado nuevas propuestas de reforma, como la de limitar la permanencia en los cargos. Que ésta sea o no una imagen acertada de los titulares es un tema que se halla fuera del ámbito de la presente discusión. Aun así, pocos de aquellos que exigen una nueva legislación establecen una conexión entre la seguridad en el cargo de los titulares y la lógica de la última serie de reformas.

La ventaja de los titulares es menos decisiva a nivel presidencial, donde el alto perfil de que goza el cargo atrae a aspirantes políticamente establecidos y a grandes donantes, y donde la permanencia en el cargo está limitada a dos períodos. En esta área la FECA no guarda la figura del funcionario titular como una reliquia, más bien refuerza el actual sistema de partidos. Una sólida mayoría de estadounidenses respalda la idea de formar nuevos partidos (aunque no concuerdan en la forma que deberían adoptar las nuevas colectividades). De todos modos, tanto los nuevos partidos como los candidatos independientes deben superar un alto umbral para tener derecho siquiera a una porción del financiamiento público que se otorga a los dos partidos establecidos. Resulta más fácil hacer una campaña para la nominación del Partido Demócrata o Republicano que oponerse a las formidables ventajas —no todas creadas por la FECA, claro está— que implican esas etiquetas. Se desalientan los cambios en el sistema de partidos, mientras las nominaciones de los grandes partidos —y el fi-

nanciamiento y la lealtad de los votantes que las acompañan— están disponibles para cualquiera que logre conseguir las, sin importar sus plataformas políticas³³. Si las actuales reglas hubieran estado vigentes en 1860, Abraham Lincoln podría perfectamente haberse presentado a las elecciones como candidato de un partido de tendencia conservadora.

2.9. Soluciones en busca de problemas: Falsas percepciones del financiamiento de las campañas

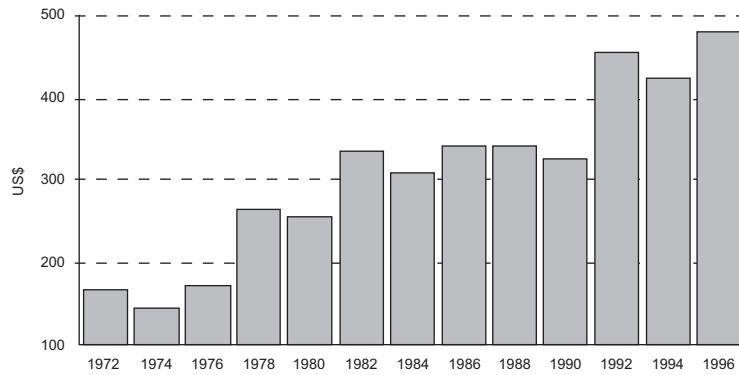
Si las oportunidades políticas para introducir reformas radicales son tan escasas, ¿por qué la FECA, entonces, no abordó el problema de la salud básica del sistema político? Esta pregunta tiene muchas respuestas. Una es que desde el punto de vista de la mayoría de quienes cumplieron un papel importante en la redacción del proyecto de ley, el sistema estaba funcionando bien. Protegerlo de la excesiva influencia del dinero y mantener una situación predecible en sus propias carreras eran objetivos coincidentes. Asimismo, al iniciarse los años setenta las leyes sobre las campañas fueron revisadas por primera vez en cincuenta años, y se realizó el que quizás fue el primer esfuerzo para reformar seriamente la legislación; las consecuencias a largo plazo de lo que entonces eran nuevas ideas ni siquiera se vislumbraban. De igual manera, los legisladores procuraron conservar importantes valores en el sistema, como el carácter voluntario y el debate abierto de intereses e ideas, y se mostraron reacios a promulgar leyes demasiado amplias que pudieran amenazarlos.

Sin embargo, es necesario notar a un nivel más fundamental que muchos de los temas efectivamente abordados por las reformas a menudo fueron objeto de interpretaciones erróneas. Como se sugirió antes, la FECA y las reformas se basaron en profundas aprensiones sobre el poder de los grandes donantes privados. Desde entonces, tales percepciones se han consolidado hasta transformarse en la impresión de que los candidatos —que necesitan dinero para sobrevivir políticamente— dependen de los donantes y de que los PAC pueden, por tanto, comprar las políticas que desean. Esos argumentos les resultan políticamente útiles a los partidarios de la reforma, pero casi con seguridad son erróneos en todos los aspectos.

En primer lugar, la impresión de que los gastos de campaña están fuera de control es excesiva. Los aumentos no han sido continuos; como lo muestra el Gráfico 1, el gasto total en campañas para la Cámara de

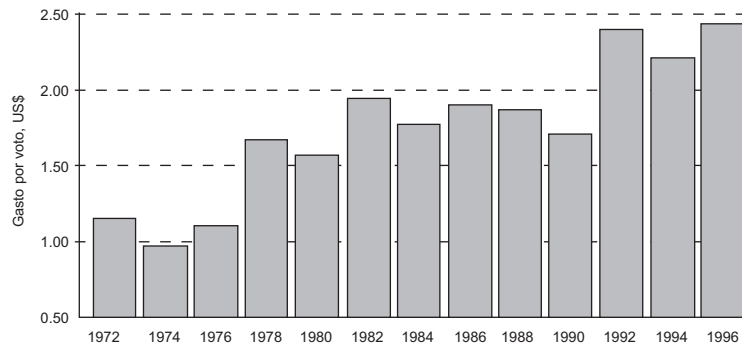
³³ En las primarias legislativas estatales celebradas a comienzos de los años ochenta, los demócratas de California designaron a un ex nazi, mientras que los republicanos designaron a una persona recluida en una institución psiquiátrica.

GRÁFICO 1 TENDENCIAS DEL GASTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES (CÁMARA DE REPRESENTANTES)



Fuente: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*. Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

GRÁFICO 2 GASTO POR VOTO. CAMPAÑAS ELECTORALES 1972-1996 (CÁMARA DE REPRESENTANTES)

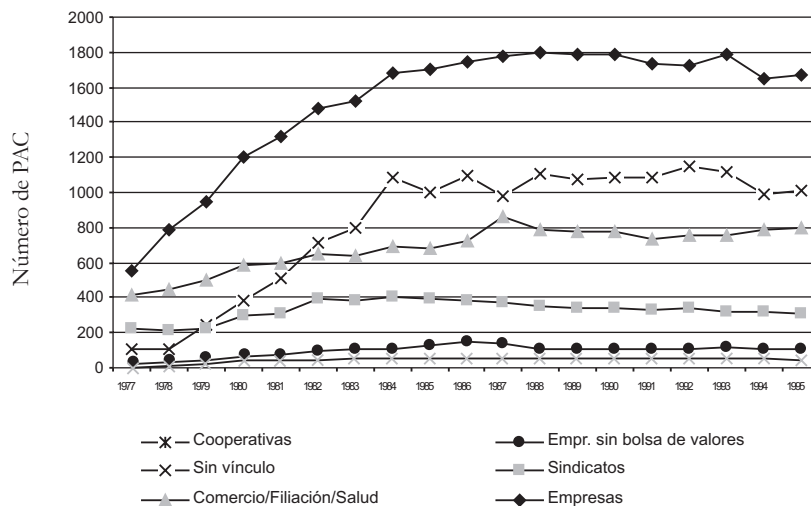


Fuente: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*; Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

www.cepchile.cl

Representantes subió de US\$ 161,8 millones en 1972 a US\$ 478,1 millones (en dólares de 1996) en 1996. Pero durante ese período las fases de rápido incremento se han alternado con períodos de relativa estabilidad. El gasto *per cápita* ha aumentado incluso menos espectacularmente —desde cerca de US\$ 1,15 por cada persona en edad de votar en 1972 hasta alrededor de US\$ 2,40, en dólares constantes, en 1996 (véase el Gráfico 2). Si se reajusta según el crecimiento del PIB, o los costos de las nuevas tecnologías de campaña —computadores, sondeos de mayor alcance, *focus groups*, consultores—, el alza sería aun menos espectacular. Es innegable que los gas-

GRÁFICO 3 NÚMERO DE COMITÉS DE ACCIÓN POLÍTICA (PAC): 1977-1998



tos de campaña han aumentado en términos reales, pero las tendencias difícilmente coinciden con la imagen de una descontrolada ofensiva en procura de dinero, y los montos desembolsados por los votantes son bastante pequeños.

A decir verdad, se podría sostener que los períodos de crecimiento acelerado han tenido que ver más con la seguridad del titular en su cargo –con el surgimiento de un sentimiento adverso hacia los funcionarios titulares a raíz de la promulgación de la FECA, y con el cambio observado en el equilibrio entre los partidos a mediados de los años noventa– que con cualquier tendencia hacia la corrupción del sistema³⁴. Del mismo modo, la cantidad de PAC –con frecuencia descritos como entidades en proliferación– fue aproximadamente la misma en 1995 que en 1984, y en realidad ellos ha disminuido en algunas categorías empresariales y laborales (véase el Gráfico 3). La mayoría de los ciudadanos se sorprenderían al enterarse de que en el ciclo de elecciones celebradas entre 1995 y 1996, no menos de la tercera parte de todos los PAC inscritos se abstuvo de aportar fondos a los candidatos de las elecciones federales, mientras que otro 20% gastó US\$ 5.000 ó menos³⁵.

³⁴ Christopher J. Anderson (1998), “Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996”.

³⁵ U. S. Federal Election Commission (FEC), “PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-96”, <http://www.fec.gov/finance/pacgrp.htm>. Entre los PAC corporativos, 375(20,4%) no notificaron ninguna donación, y 377 (20,5%) notificaron US\$ 5.000 menos; para los PAC laborales las cifras fueron 122 (34,1%) y 81 (22,6%).

¿Qué se puede comprar, si puede comprarse algo, con las donaciones a las campañas? ¿Quién tiene la sartén por el mango en la relación candidato-donante? Yo estimo que los donantes no son ni con mucho tan poderosos, como tampoco los candidatos y los funcionarios elegidos son tan vulnerables como se suele pensar. El dinero por sí solo no garantiza la elección, y por lo general los ganadores tienen muchos otros activos políticos. Como ya se indicó, incluso las donaciones más elevadas sólo alcanzan para financiar un pequeño porcentaje de la mayoría de las campañas.

El grueso de los titulares sabe que pueden triunfar con o sin la ayuda de un determinado donante, que puede igualar o superar con relativa facilidad el nivel de gastos de la generalidad de los aspirantes, de manera que a ese patrocinador no le deben nada. Por este motivo los lobbistas avezados y los individuos que suelen donar dinero a título personal prácticamente nunca realizan ofertas a cambio de favores, y menosprecian a cualquiera que lo haga. En efecto, en un estudio se llegó a la conclusión de que la “palanca” de un donante era tan débil que los aportes monetarios parecían pagos de protección y no *sobornos*³⁶.

Esto indica que deberíamos preocuparnos menos por el “cohecho legalizado” que por la extorsión —particularmente, por la que podrían ejercer quienes ocupan cargos importantes en el Poder Legislativo, cuyas facultades para volver a escribir secciones de los proyectos de ley en las últimas etapas del proceso legislativo han aumentado significativamente en los últimos años³⁷. Si bien resulta necesario que elevemos los límites a las donaciones para fomentar la competitividad y la libertad de expresión, y para recuperar el valor perdido a consecuencia de la inflación, no deberíamos eliminar del todo los aportes monetarios, porque pueden proporcionar un valioso resguardo contra la extorsión.

Los investigadores que han estudiado la conexión entre las donaciones y la conducta de los legisladores han encontrado poca evidencia clara de que los aportes de dinero compren votos en el Poder Legislativo. Sí existe la impresión de que las donaciones ejercen mayor influencia en niveles menos visibles —por ejemplo, cuando los subcomités redactan los proyectos de ley en su forma definitiva, y cuando los políticos establecen vínculos con otros funcionarios— especialmente en temas de poca importancia que no despiertan mayor interés entre legisladores y electores. Pero no todo el tiempo surgen oportunidades para prestar esos servicios, y por lo general un miembro no es capaz de crearlas por sí solo —aunque los líderes de los partidos y

³⁶ Gerald Keim, y Asghar Zardkoohi (1988), “Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered”.

³⁷ Barbara Sinclair (1997), *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress*.

de los comités son mucho más poderosos en este aspecto. Además, “abrir puertas” de ninguna manera equivale a garantizar resultados; si la influencia financiera de un donante es pequeña en cuanto a los políticos, es incluso menor cuando se trata de funcionarios no elegidos.

Al evaluar el grado de influencia de las donaciones también nos encontramos con algunos problemas lógicos: en primer lugar, muchos grupos aportan dinero a candidatos y funcionarios elegidos que se muestran receptivos a sus intereses, y se abstienen de donar a los oponentes. Puede que el representante de un distrito dedicado a la explotación lechera reciba una contribución monetaria de los PAC de lechería, pero probablemente apoyará sus intereses de todas maneras. Muchos de los intereses bien conectados no procuran tanto introducir cambios sino que esperan evitarlos o minimizarlos, y resulta imposible demostrar que los donativos puedan explicar sucesos que *no* ocurrieron.

Los lobbistas, los donantes y la mayoría de los candidatos por lo general concuerdan en que si bien los aportes de dinero no compran votos legislativos o inducen a los representantes a desconocer el mandato de sus electores, sí compran *acceso* –la oportunidad de abogar en favor de un tema determinado. El acceso es limitado, y no puede garantizar resultados, pero en la mayoría de los asuntos nada se puede lograr sin él. Es un producto valioso –si no lo fuera, nadie gastaría dinero en él– y sin duda está distribuido de manera desigual entre los intereses organizados y los ciudadanos comunes. Pero esto será así bajo cualquier procedimiento democrático que podamos imaginar. Además, casi todos concuerdan en que los políticos consideran que la recaudación de fondos es la parte más desagradable de su trabajo –una respuesta que no esperaríamos si fuera una vía hacia la riqueza, o si los políticos estuvieran al servicio de los intereses de los donantes.

Una práctica polémica que podría aumentar el grado de influencia de los donantes es la *intermediación*. Si bien la FECA impone límites a las donaciones, no restringe los montos que una persona puede recaudar; así pues, un lobbista bien relacionado podría hacer arreglos para que varios PAC aporten fondos a un candidato, tal vez organizando eventos públicos para recolectar dinero en su nombre. Bajo el régimen de divulgación, el lobbista puede reclamar el reconocimiento, pero esto no necesariamente altera el equilibrio entre donantes y candidatos. Si al financiar el 1% del costo de una campaña no se compra una influencia decisiva, es improbable que se logre ese objetivo al “intermediar” 3% ó 4%. La influencia se mantiene en el bando del candidato, y de alguna manera la seguridad en el cargo de los titulares podría ser un aspecto del sistema que desalienta y no favorece la corrupción.

Parte de la influencia corruptora del dinero puede ser intangible: una preocupación generalizada por la recaudación de fondos puede distraer la atención de los grupos y de los asuntos, y de la labor de los distritos electorales, aspectos a los que se debería dar máxima prioridad. El foco de la actividad política se desplaza desde los problemas de la comunidad hacia las negociaciones con los donantes. De igual manera, los efectos acumulativos derivados del hecho de pasar la mayoría de nuestro tiempo libre en compañía de gente rica que posee una visión particular del mundo, y las expectativas que tienen los acaudalados de ocupar un lugar especial, no contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de la democracia representativa. La percepción popular de que la política está dominada por el dinero, aunque no corresponda literalmente a la realidad, reduce el nivel de confianza política y deteriora las relaciones entre representantes y ciudadanos.

Sería ingenuo negar que existe un potencial de corrupción en las relaciones entre los políticos y los intereses privados. Las posibilidades de extorsión merecen, en particular, mucha más atención. Pero la política está influida por numerosos incentivos. Por añadidura, cuesta distinguir en la práctica entre conexiones ilícitas y actividades legítimas de apoyo, servicio y representación. En vista de estas complejidades deberíamos ser muy cuidadosos en cuanto a la imposición de restricciones adicionales a estas interacciones.

Un enfoque más adecuado consistiría en elevar los límites a las donaciones para incentivar el flujo de fondos, de manera que se pueda asignar menos tiempo a la recolección de fondos. Puesto que los intereses organizados tienen probablemente agendas legislativas más extensas y bolsillos más abultados que la mayoría de los donantes individuales, y como una proporción abrumadoramente mayoritaria de su apoyo fluye hacia los titulares (consideremos nuevamente las cifras del apartado 2.8), deberíamos analizar la posibilidad de fijar límites distintos para las donaciones de los PAC y para los aportes individuales. Al elevarse el límite de los PAC a US\$ 25.000 por campaña se recuperaría el valor de las donaciones que se perdió por efecto de la inflación, pero de todos modos se evitaría que cualquier PAC dominara el financiamiento en una campaña competitiva; mientras que un límite individual US\$ 100.000 por campaña dejaría a los aspirantes en una posición más competitiva. Sin embargo, la supresión total de los límites sería riesgosa, porque los donantes que poseen enormes cantidades de dinero (o grupos de donantes de un determinado sector de la industria) podrían financiar campañas completas, perdiéndose así una valiosa barrera contra la extorsión.

3. DIVULGACIÓN Y TRANSPARENCIA

Los requisitos de divulgación incluidos en la legislación de 1975 resultaron casi del todo ineficaces y fueron un estímulo adicional para perseverar en los esfuerzos por incorporar procedimientos amplios de rendición de cuentas en la FECA. Hoy en día la divulgación es un elemento fundamental de la ley, que ha recibido un apoyo generalizado. La FEC recoge informes periódicos sobre prácticamente todo el dinero recibido en donación y gastado por los comités de campañas electorales, somete dichos informes a una auditoría y publica los datos 48 horas después de su presentación. Cuando se detectan problemas en los datos, la FEC puede emprender una investigación más detallada e imponer penas civiles, o bien realizar investigaciones y acciones penales.

La FEC es vista en amplios círculos de opinión como una institución eficaz e imparcial. Su independencia política es considerada como una cualidad que hay que tomar en serio: por ejemplo, los esfuerzos de un prominente senador republicano por imponer un límite especial a la duración del mandato del Consejo General de la FEC —que ha criticado muchos de los usos que se han dado al “dinero blando”— fueron abortados no hace mucho por los dirigentes de su partido³⁸. Su neutralidad se ve reforzada por la disposición legal de que exista un equilibrio en la afiliación política de sus miembros y por la exigencia de una mayoría de 4 votos para adoptar alguna medida. Por estas razones, rara vez se ha planteado de manera seria que la FEC tienda a favorecer a un partido, y el mecanismo de divulgación ha sido generalmente eficaz.

Ahora bien, las maneras en que se *emplean* los datos de la FEC en una campaña generan una situación más complicada. Sólo el volumen y la complejidad de la información atemorizan a los relativamente pocos ciudadanos que los analizan directamente. No son muchos los que saben lo suficiente sobre los donantes para formarse un juicio preciso de la forma en que recaudan fondos determinadas campañas. Los reportajes sobre las campañas tienden a concentrarse en los aspectos “deportivos” de la competencia —quién encabeza las encuestas, y si se está estrechando o no el margen entre los candidatos— o en tácticas, personalidades y errores cometidos en las campañas³⁹. Cuando en las noticias se aborda el tema del dinero de las campañas, lo más probable es que se citen cifras globales de gastos o donaciones, o se haga referencia a los enemigos financieros de un deter-

³⁸ *The New York Times*, 8 de septiembre de 1998, p. A24.

³⁹ Kathleen Hall Jamieson (1992), *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy*; Thomas E. Patterson (1993), *Out of Order*.

minado candidato. Los informes detallados sobre negocios dudosos con los donantes son una excepción durante la mayoría de las campañas, especialmente en las que están por debajo del nivel presidencial.

Ambos partidos denunciaron irregularidades durante el curso de la campaña presidencial de 1996, pero el grueso de los detalles sólo salió a la luz después de la elección. El personal de campaña está, por lo general, demasiado ocupado como para dedicar mucho tiempo a investigar a sus rivales, aunque algunos por lo menos revisan superficialmente ciertos informes y filtran datos confidenciales a los periodistas. La mayoría de las organizaciones de prensa se muestran poco dispuestas a aparecer favoreciendo a uno u otro bando en su cobertura de las noticias, de modo que sólo ahondan en la investigación de asuntos de financiamiento si hay evidencia de un escándalo de proporciones. En las campañas para el Congreso el nivel de atención es con frecuencia incluso menor.

Todo lo anterior plantea serias dudas acerca de uno de los supuestos fundamentales en el cual se basa la divulgación, esto es, de que no sólo quienes infringen la ley, sino además aquellos sobre los cuales han ejercido una influencia excesiva grandes donantes o intereses sospechosos, serán desmascarados por la divulgación, censurados por los competidores y la prensa, y castigados en las encuestas. Más realista es la esperanza en un juicio retrospectivo, en el cual el financiamiento de una campaña se transforme en un tema de discusión en la próxima elección. No obstante, como factor restrictivo de conductas fraudulentas sólo afectará a aquellos que organicen campañas en forma reiterada, y es menos probable que tenga gran efecto durante un mandato senatorial de seis años que en un período de dos años de servicio en la Cámara de Representantes. Si la divulgación dificulta las cosas para los aspirantes, entonces la gama de opciones disponibles para los votantes se reducirá, y la capacidad de éstos para premiar o castigar con su voto las prácticas de financiamiento de campañas disminuye aun más.

En todo caso, la preocupación de los votantes por el dinero en la política tiende a adquirir un carácter general en lugar de concentrarse en determinados candidatos o intereses (las carreras presidenciales y algunos intereses de alto perfil constituyen excepciones parciales). Para la mayoría de la gente, rara vez hay un grado de equilibrio lo suficientemente estrecho entre las lealtades partidistas y los temas simbólicos o políticos como para permitir que cualquier revelación financiera, salvo las más sensacionales, incline la balanza en favor de algún candidato. Lo más probable es que las inquietudes en torno al dinero en la política lleven a algunos electores a retirar su apoyo a las campañas y a abstenerse de votar. En ese caso, una vez más se trata de un instrumento por medio del cual la reforma ha contribuido escasamente a fomentar la buena política.

A pesar de todo, pocos han sugerido terminar con la divulgación o limitarla significativamente (aunque una propuesta innovadora –la de los “fideicomisos ciegos”– impediría que los candidatos conocieran la identidad de los donantes; más adelante ahondaré en este tema). Si bien muchas propuestas actuales de reforma se concentran en los límites a las donaciones y a los gastos, también hay un debate intenso sobre el problema de la divulgación. ¿Cuáles son los temas principales?

3.1. “Publicidad de temas específicos”

La FECA incluye normas claras en lo relativo a los Gastos Independientes, cuyo cumplimiento se asegura de manera eficaz. Por ejemplo, una organización conservacionista puede gastar dinero para financiar propaganda televisiva o tableros publicitarios que apoyan la elección del candidato X o llaman a derrotar a su oponente. Si bien los gastos en esas actividades no están sujetos a límites, la ley vigente exige que sean verdaderamente independientes y que se notifiquen cuando sobrepasen un pequeño umbral. Se le prohíbe a la organización coordinar sus actividades con la campaña del candidato X, recibir asesoría de su personal, e incluso recurrir a los mismos proveedores de dicho candidato. El objetivo es permitir el desarrollo de una actividad política independiente y, al mismo tiempo, evitar que las campañas burlen la ley canalizando fondos por intermedio de organizaciones de fachada, como era habitual bajo el imperio de la legislación de 1925.

Sin embargo, la “publicidad de temas específicos” es algo distinto. El hecho de que en esta publicidad *no* se mencione a candidatos específicos permite eludir las disposiciones de la FECA. Como ya se señaló, un grupo podría comprar espacios publicitarios sobre el tema del aborto en un distrito parlamentario donde un candidato apoya esta práctica y otro se opone a ella. Los detractores sostienen que si bien es cierto que en esos mensajes no se mencionan candidatos, su intención y su efecto son claramente ayudar a un bando o derrotar al otro, tal como ocurre con los Gastos Independientes, y que la ausencia de exigencias de divulgación de esos gastos constituye un importante vacío legal. Para otros, la “publicidad de temas específicos” permite que los grupos nacionales incursionen en la política estatal o local, acallando la voz de los grupos locales, menoscabando la participación voluntaria y desviando la atención de los problemas propios de esas jurisdicciones.

Algunos han propuesto imponer límites directos a esos gastos, aunque tras el fallo en el caso Buckley es improbable que puedan cumplir con los requisitos de la Primera Enmienda. Más comunes son las propuestas

de someter los gastos en publicidad de temas a formas de regulación menores. Aparte de la divulgación de los gastos en la publicidad de temas, los desembolsos podrían restringirse a dinero recaudado en el mismo estado o distrito en que se difunde cada anuncio, o bien se podría exigir que como parte de cada mensaje se señale de manera más destacada la fuente de financiamiento.

La publicidad de temas específicos es un negocio de grandes proporciones: una base de datos compilada por el Annenberg Public Policy Center en la Universidad de Pensilvania enumeró 67 organizaciones que estaban patrocinando esos mensajes durante la campaña de representantes de 1997-1998, y se estimó (sobre la base de las propias declaraciones de los grupos) que sus gastos fluctuarían entre US\$ 260 millones y US\$ 330 millones. Esta suma más o menos duplicaría el rango calculado de US\$ 135-150 millones que se gastaron en esos mensajes entre 1995 y 1996, año de elecciones presidenciales⁴⁰. La publicidad de temas también tiene muchos detractores. A los titulares en particular no les agrada esta práctica porque los aspirantes pueden obtener el respaldo de grupos fuera del estado o del distrito sin verse afectados por desincentivos creados por la obligación de informar las donaciones.

De todas maneras resulta difícil aducir argumentos convincentes en favor de la regulación. Por lo general, se tiende a exagerar el efecto de la publicidad de temas específicos: en dos de los casos que se citaron con mayor frecuencia en 1998 —una elección parlamentaria especial celebrada en California, y una primaria para la Cámara de Representantes que tuvo lugar en Illinois—, a pesar de la propaganda en gran escala realizada por grupos contrarios al aborto, esta causa no logró triunfar. El argumento relativo a la intromisión de intereses nacionales en la política local también es dudoso: la mayor parte de la “publicidad de temas específicos” se refiere a materias —aborto, control de armas, política de atención de salud a nivel federal, por nombrar algunas— sobre las cuales los legisladores formulan políticas de alcance nacional.

Tal vez alcanza más importancia un argumento que tiene que ver con la buena política: ¿qué argumento constitucional o político puede ofrecerse para *limitar* el debate y el intercambio de puntos de vista, o para imponer obstáculos a la participación política de ciudadanos o grupos comprometidos en la sociedad civil, en una época en que a muchos ciudadanos les parece que el sistema político no aborda los temas que más

⁴⁰ Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania: <http://www.asc.upenn.edu/appc/issueads/release1.htm> (para la base de datos, véase <http://www.asc.upenn.edu/appc>). Véase también “Groups Spending \$260 Million on Ads to Promote Agendas”, *The New York Times*, 15 de octubre de 1998, p. A27.

les preocupan?⁴¹ Muchos argumentos en favor de la regulación de la “publicidad de temas específicos” no son más que opiniones de que ello se debe hacer simplemente porque en este momento no está reglamentada, o bien se basan en el supuesto de que todos los gastos políticos son sospechosos. Todavía no se ha especificado cómo se beneficiarían las opciones de los ciudadanos o la salud del proceso político en un sentido amplio si se introdujeran más regulaciones.

3.2. Requisitos más selectivos en materia de divulgación

Si la divulgación produce un cúmulo de información inservible, ¿por qué no hacerla más selectiva? Podríamos exigir que se aplicara sólo a las grandes donaciones, por ejemplo a las que sobrepasen los US\$ 100.000, o a las que constituyan una proporción tan alta –digamos el 5%– de los gastos de un candidato que pudieran indicar una excesiva dependencia de un solo donante. Si bien cualquier medida de este tipo requeriría elevar en forma considerable los límites a las donaciones, el resultado podría ser un sistema de divulgación más *útil*, y un proceso lo suficientemente sensible para revelar potenciales abusos sin desalentar las contribuciones monetarias. Ese régimen también podría ayudar a los aspirantes, permitiéndoles iniciar una campaña a pulso, con unos pocos aportes importantes, y reducir al mismo tiempo los costos administrativos de la divulgación u obligación de informar.

La divulgación selectiva, sin duda, plantea interrogantes. El problema más obvio se refiere al umbral o porcentaje máximo: sin límites de gasto prefijados –prohibidos por el fallo del caso Buckley– no hay manera de saber el porcentaje de financiamiento proporcionado por un donante particular a una determinada campaña sino hasta después de la elección. Una manera razonable de soslayar este problema podría ser utilizar como base el costo promedio de las campañas anteriores. Puesto que el costo de las campañas puede variar considerablemente, para la Cámara de Representantes podríamos emplear como pauta el costo promedio de las dos campañas previas para un determinado asiento, o bien comparar esa cifra con el promedio para *tipos* de distritos similares (urbanos o suburbanos versus rurales, asiento vacante versus una competencia con un funcionario titular) y usar el más alto de ambos promedios como punto de referencia. Para las campañas senatoriales, los costos promedio de las

⁴¹ Stanley C. Brubaker (1998), “The Limits of Campaign Spending Limits”, pp. 33-54.

campañas anteriores para un determinado asiento podrían cotejarse con cifras nacionales sobre el gasto promedio per cápita de la población en edad de votar, tomando una vez más la cifra más alta como criterio de referencia.

La divulgación selectiva, combinada con límites más altos, induciría a los grandes donantes a repartir sus aportes en montos más pequeños, los que sumados, sin embargo, excederían el umbral de divulgación. Por consiguiente, sería preciso que los procedimientos de informar las donaciones conservaran *grosso modo* la forma que tienen ahora –tal vez aumentando algo el umbral que deben superar las donaciones para ser notificadas–, pero que sólo se *publicaran* los datos en caso de que las donaciones excedan un umbral preestablecido, ya sea con una sola donación, ya sea con el total de varios aportes. Los datos completos sobre el financiamiento seguirían disponibles para los investigadores y fiscales de la FEC cuando fuera necesario, para indagar (entre otras cosas) la posibilidad de que un donante haya canalizado sumas importantes de dinero a una campaña utilizando los nombres de otras personas –práctica habitual en virtud de la ley de 1925.

Una vez más, en este caso, podríamos dar un trato distinto a los individuos y a los PAC. Es probable que los PAC aporten fondos a un mayor número de campañas, y de este modo desembolsen grandes cantidades de dinero sin exceder el umbral de publicación (de donaciones que exceden el límite) en ninguna de dichas campañas. Así pues, podría exigirse la publicación de las donaciones de los PAC que superaran un umbral más bajo –digamos US\$ 25.000, el 5% de una determinada campaña, según sea el punto de referencia sugerido anteriormente–, y al mismo tiempo publicar las donaciones individuales que excedan los US\$ 100.000 o el 20% de la cifra de referencia. El objetivo sigue siendo revelar información que los votantes y los periodistas puedan utilizar fácilmente.

4. ACTUALES INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Hoy se encuentran en estudio varias propuestas serias para “reformular las reformas”. Sin embargo, pese a que el actual sistema cuenta con pocos defensores, hay poco consenso respecto a cuáles son los verdaderos problemas, o qué alternativas permitirían resolverlos. Los congresistas se muestran reacios a mejorar las posibilidades de triunfo de los aspirantes, y ninguno de los dos principales partidos desea correr el riesgo de fortalecer al otro. La iniciativa de reforma más notoria ha sido el proyecto de ley McCain-Feingold, llamado así por sus promotores en el Senado, el

republicano John McCain y el demócrata Russell Feingold. Este proyecto, junto con una medida complementaria que se debate en la Cámara de Representantes, controlaría el “dinero blando” y la “intermediación”, reduciría o eliminaría las donaciones de los PAC, crearía incentivos (por medio de la entrega de espacios televisivos y franqueo gratuitos) para que los candidatos se sometan a límites voluntarios a los gastos, y exigiría que la recaudación de fondos se efectuara principalmente al interior de los estados o distritos de origen de los candidatos⁴². El proyecto McCain-Feingold fue presentado tanto en la legislatura que entró en funciones en 1998 como en la que lo precedió; a pesar de que su equivalente en la Cámara de Representantes (el proyecto Shays-Meehan) fue aprobado, no se convirtió en ley. Es probable que en los futuros congresos se presenten variantes del proyecto McCain-Feingold, pero en este trabajo me concentraré en las propuestas que plantean la adopción de cambios más radicales.

4.1. Liberalización, información y divulgación: El proyecto de ley Doolittle

En 1997, John T. Doolittle, representante republicano por el estado de California, presentó un proyecto de ley de Legislatura Ciudadana y Libertad Política (HR 965). Citando las ventajas de los titulares consagradas en la ley actual, y criticando severamente el papel del gobierno federal en las campañas, Doolittle propone revocar los actuales límites a los aportes efectuados por individuos, PAC y partidos, y poner fin al financiamiento público de las campañas presidenciales. El impondría requisitos más estrictos para los informes sobre las fuentes de las donaciones, exigiría que las campañas presentaran informes por vía electrónica cada 24 horas durante los últimos 90 días previos a una elección, y publicaría los datos de divulgación en internet⁴³.

La corrupción casi no se mencionó en el discurso que el representante Doolittle pronunció en marzo de 1997 al presentar el proyecto de ley. En su lugar, fundamentó el proyecto en que la iniciativa privada y no el gobierno federal debería asumir la responsabilidad principal de financiar y vigilar el proceso político, y en que es necesario fomentar —y divulgar ampliamente—, en vez de limitar, la expresión política por la vía de las donaciones. Además, según Doolittle, su proyecto de ley ayuda a los aspirantes al suprimir los límites a las donaciones, y beneficia al proceso político al eliminar los

⁴² Bertram J. Levine (1997), “Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique”, p. 7.

⁴³ <http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm>

subsidios a candidatos presidenciales marginales. El proyecto de ley es digno de elogio por haber refutado la creencia generalizada de que el dinero en sí es un factor corruptor en la política, y por haber abordado el problema de los límites demasiado restrictivos a las donaciones.

Las propuestas de Doolittle en cuanto a la divulgación son más discutibles: hoy los datos están disponibles en internet, mientras que la notificación diaria impondría un enorme costo administrativo a las campañas, el cual lo sufragarían más fácilmente los titulares que los aspirantes. El proyecto de ley no aborda las implicaciones en favor de los titulares o los problemas de saturación de datos que entraña la divulgación. Y además no queda claro en qué medida ayudará realmente a los aspirantes: la eliminación de los límites a las donaciones podría permitir que más aspirantes *lanzaran* campañas, pero en un ambiente sin límites y de divulgación rápida, a los titulares tal vez les costaría menos que ahora superar el nivel de gastos de los aspirantes. En efecto, en una situación sin límites, a los titulares que se enfrentan con aspirantes mejor provistos de fondos quizás les parezca más tentadora que hoy la alternativa de presionar a los donantes. Asimismo, es dable suponer que una política de ausencia de límites a las donaciones ayudaría a los republicanos tanto en la carrera parlamentaria como en la presidencial, dados sus vínculos más amplios con el mundo empresarial, mientras que la supresión del financiamiento público en las carreras presidenciales posiblemente perjudicaría las oportunidades de los demócratas en ese nivel.

De todos modos, la propuesta de Doolittle es una opción distintiva; por cierto, ya que descansa en la divulgación y en la iniciativa privada, representa un tipo de modelo estadounidense “puro”. Su atractivo depende de cómo sopesemos los riesgos de corrupción de las donaciones ilimitadas y la mayor desigualdad financiera que probablemente traerían consigo la eliminación de los límites y el término del financiamiento público, en comparación con los presuntos beneficios de un sistema de divulgación más enérgico. En cuanto a ese balance, mi evaluación es pesimista. Significaría confiar aún más en la ya dudosa capacidad (y disposición) del electorado para vigilar el proceso por medio de votos y para compensar las desigualdades con sus propias donaciones; mientras tanto, empeoraría el problema de la saturación de datos, y los votantes quedarían más vulnerables al *uso* dudoso de los datos divulgados. La crítica hecha por el representante Doolittle del papel del gobierno federal en el financiamiento de las campañas se basa más bien en criterios ideológicos que en un daño comprobado al proceso político, siendo una importante excepción su argumento para suprimir los límites a las donaciones basado en la Primera Enmienda.

¿Podría mejorarse la propuesta de Doolittle al combinarla con la idea de que el requisito de divulgación se limite a las contribuciones muy cuantiosas? Esta medida sin duda haría que los datos divulgados fuesen más útiles y aliviaría gran parte de los gastos administrativos que supone la notificación diaria. Por otra parte, se mantendría latente el peligro de corrupción que revisten las donaciones ilimitadas, lo mismo que los posibles sesgos de este proyecto de ley en favor de determinados partidos y de los titulares.

4.2. Fideicomisos ciegos: En lugar de divulgación, reserva

Un enfoque significativamente diferente se basa en la noción de reserva y no de divulgación. Recordemos que mientras los candidatos sepan quiénes son sus donantes, según se argumenta, incluso un límite pequeño a las donaciones permite que los donantes ejerzan su influencia corruptora y que los políticos recurran a la extorsión. Es más, como ya se explicó, la divulgación desincentiva las donaciones a los aspirantes, problema que podría considerarse una “extorsión leve” de parte de los titulares que quieren ser reelegidos. Un método innovador para remediar esta situación sería crear *fideicomisos ciegos*. Este sistema exige dos requisitos: que los candidatos no sean informados de la identidad de los donantes, y que una autoridad confiable, como la FEC, mantenga esa reserva. Como lo describe Levine:

La logística para este sistema no tiene por qué ser complicada. Se podría abrir una cuenta anónima en la FEC para cada candidato parlamentario. Todas las donaciones se enviarían a la Comisión para ser depositadas en la cuenta del candidato seleccionado. La Comisión emitiría cheques en forma periódica para que cada candidato gire contra los fondos depositados en su cuenta. Estas serían fiscalizadas por investigadores federales designados, y el secreto bancario sólo se rompería cuando fuese preciso asegurar el cumplimiento de la ley o ejecutar fallos judiciales⁴⁴.

La administración escrupulosa es un requisito absolutamente necesario para que los fideicomisos ciegos tengan éxito. Los supervisores del sistema tendrán en sus manos información de gran valor para cualquiera que pretenda incomodar, influenciar o incluso chantajear a los políticos o a los donantes. Sería esencial asegurar que los datos serán siempre verda-

⁴⁴ Levine (1997), “Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique”, p. 21.

deramente confidenciales, y mantener el grado suficiente de independencia política para lograr rechazar las solicitudes de datos sospechosas. Por ejemplo, se podría requerir una orden judicial para entregar datos que revelen las fuentes y los beneficiarios de donaciones individuales.

La lógica anticorrupción de la propuesta es sencilla: como los candidatos desconocen la identidad de los donantes, éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan favores. También se dificultaría la extorsión, ya que un candidato no podría saber si aquellos a quienes pretende presionar están aportando realmente dinero. Otro obstáculo contra la extorsión consistiría en otorgar un período de gracia de diez días hábiles durante los cuales un donante podría retirar su aporte, notificando a la FEC. Los fideicomisos ciegos también debilitarían los incentivos para “intermediar” los aportes, por cuanto ni los donantes originales ni los “intermediarios” podrían ser identificados. Los donantes no ahogarían otras voces, y la recaudación de fondos dejaría de ser una preocupación constante. Con esto, el acceso a los representantes tendría que basarse en criterios diferentes de las donaciones, lo que –según los partidarios de los fideicomisos ciegos– sería un importante paso hacia una buena política.

Otra ventaja, que reviste mayor importancia en países que sólo recientemente han vuelto a la democracia electoral es que los fideicomisos ciegos ayudarían a garantizar el carácter reservado del voto. Algunos donantes podrían temer que la publicación del monto de sus donaciones equivalga a revelar su voto, lo cual los expondría a presiones o represalias. Sin embargo, con un sistema de fideicomiso ciego bien administrado se eliminaría este freno a donar y a votar. Además, en la medida en que la divulgación realmente desalienta las donaciones a los aspirantes, la reserva mejoraría el clima de competencia política y de libre debate.

Tanto en democracias maduras como en las emergentes resulta esencial que la opinión pública comprenda cómo se financian las campañas. El sistema de fideicomisos ciegos, además de evitar que los candidatos conozcan la identidad de los donantes, permitiría que se publique mucha información útil. Esta podría incluir el desglose de las donaciones a cada candidato o partido, por tamaño, región geográfica, tipo de donante (individual, empresarial o sindical), etcétera. Podría autorizarse la revelación de datos sobre donantes y beneficiarios de sumas que excedan un umbral muy alto, lo que vendría a ser una excepción al “anonimato” del sistema en general, pero se trata de una disposición que podría exponer a patrocinadores muy importantes, y a los políticos a quienes favorecen, a un provechoso escrutinio público. La información de este tipo podría ser mucho más útil para los votantes que el actual diluvio de datos sobre las donaciones individuales que vemos en los EE. UU.

Quienes se oponen a este procedimiento temen que el impedir que los donantes se identifiquen traerá consigo una merma en las donaciones, lo que privará al proceso político de los fondos necesarios. Los partidarios replican que *es conveniente* erradicar del sistema la práctica de ofrecer apoyo a cambio de retribuciones. El efecto de los fideicomisos ciegos sobre el volumen del financiamiento privado es difícil de predecir, al menos por dos razones. En primer lugar, dicho volumen depende en parte de los motivos que hay detrás de las donaciones, los que no son fáciles de establecer (aunque un estudio⁴⁵ sugiere que incluso a quienes suelen aportar sumas considerables no les agrada el sistema actual de los EE. UU., lo que contradice la hipótesis de que existe hoy mucho tráfico de influencias). Así, habría dos escenarios extremos: si las donaciones a cambio de favores, o que son producto de extorsiones, constituyen una realidad lo suficientemente habitual como para que los fideicomisos ciegos ofrezcan enormes ventajas para combatir la corrupción, podríamos enfrentar una crisis de financiamiento privado y tal vez se necesiten subsidios. Pero si los aportes a cambio de favores ya están lo suficientemente limitados como para que no se produzca una contracción en el financiamiento privado, cabría preguntarse si los fideicomisos ciegos se justifican.

Otro problema es que, en términos prácticos, algunas donaciones podrían ser menos anónimas que otras. Hay ciertos temas que son de interés de unos pocos grupos muy conocidos; así, a un candidato que ha manifestado enérgicamente su oposición al control de armas y ve que su fondo de campaña está prosperando, no le costará mucho deducir de dónde han provenido los aportes —en este caso, de la Asociación Nacional del Rifle. A pesar de todo, esos grupos claramente identificables y bien financiados constituyen la excepción y no la regla. Y, fundamentalmente, el propósito de los fideicomisos ciegos es prevenir el cohecho y la extorsión, no vigilar la expresión política, o cortar todos los vínculos entre las posturas de los candidatos frente a los temas y el financiamiento que reciben. Esa “retroalimentación” es un componente saludable de la política competitiva, y también proporciona información útil para la prensa, la opinión pública y otros ciudadanos que siguen el proceso electoral. A decir verdad, los fideicomisos ciegos podrían intensificar los estímulos para adoptar posiciones públicas claramente definidas.

Otro problema posible es que si a los grupos acaudalados se les impide atribuirse el mérito de las donaciones directas, ellos podrían desviar sus recursos hacia la “publicidad de temas específicos” y los Gastos Independientes, áreas donde tienen libertad para identificarse (en el caso de la

⁴⁵ John Green *et al.* (1998), “Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded”.

publicidad de temas) o donde incluso están obligados a hacerlo (en el caso de los Gastos Independientes). En ambas alternativas se comprometería el carácter reservado de los fideicomisos ciegos –transformándolos en la práctica en un sistema optativo para los donantes lo suficientemente adinerados como para financiar campañas grandes en los medios de comunicación, pero no para los donantes más pequeños– e irónicamente podría ocurrir que quienes gastan grandes sumas adquieran en las campañas un papel más protagónico que el que tienen en la actualidad. Sin embargo, es muy probable que este supuesto peligro esté exagerado, como sostuve en una sección anterior, y de hecho podría ser beneficioso (como acabo de señalar) someter a esos grupos acaudalados a un examen público detallado.

Un problema relacionado es el de las donaciones en especie: puede que grupos de interés o partidarios de una determinada causa proporcionen a las campañas datos de encuestas, investigaciones sobre políticas y asesoría de consultores especializados en medios de comunicación y campañas. Podría ser difícil determinar el valor de esa asistencia, así como no es fácil en la práctica distinguir entre colaboración voluntaria prestada por individuos (quienes perfectamente pudieran estar afiliados a varios grupos de interés), y personal e información proporcionados directamente por una organización con el fin de respaldar una campaña. Para manejar esto se podría exigir que los donantes organizados –grupos de interés, PAC y organizaciones políticas, pero no personas individuales⁴⁶– presentaran a la FEC informes que indicaran el valor de mercado de las donaciones en especies que excedan un umbral modesto. El exigir a los donantes que encarguen avalúos independientes de sus donaciones en especie, podría elevar los costos de tramitación de las donaciones en especies y, de esta manera, se evitaría que el apoyo en especies se convirtiera en una nueva forma de “dinero blando”; a la vez, no se desincentivaría la participación voluntaria en política.

Si a los partidos se les exigiera recibir sus propios donativos directos a través de fideicomisos ciegos, se podría destinar una mayor cantidad de subsidios a los partidos sin transformar a sus dirigentes en una fuente de “corrupción centralizada”.

Lo anterior no quiere decir que los fideicomisos ciegos sean la respuesta al problema del “dinero blando”, cuyos flujos son sencillamente demasiado cuantiosos como para mantenerlos eficazmente en el anonimato. El control del dinero blando sigue siendo un tema aparte, como también lo es el de los resguardos para los procesos de nominación, destinados a asegurar que los dirigentes de los partidos y los grandes donantes no puedan traducir sus recursos en un control excesivo del acceso a las candida-

⁴⁶ El criterio usado para eximir a los individuos es que pocos de ellos estarían en condiciones de realizar cuantiosas donaciones en especies.

turas. No obstante, los fideicomisos ciegos podrían ayudar a crear partidos con más fondos, capaces de mantener cierto grado de disciplina y coherencia política entre sus candidatos.

Los fideicomisos ciegos no abordan todos los problemas de financiamiento de las campañas, sino sólo los peligros del cohecho y la extorsión. Ellos no prometen una equiparación generalizada de la influencia en el sistema político. Cabe recordar que la capacidad de los intereses bien financiados de defender eficazmente sus posturas no es nueva, no es sólo el producto de donaciones a las campañas, y no sería erradicada ni por los fideicomisos ciegos ni por ninguna otra serie de reformas que no violan la Primera Enmienda. No se puede ni se debe utilizar ningún sistema de reglas para el financiamiento de las campañas como instrumento para imponer algún tipo preconcebido de igualdad en la expresión política, en los puntos de vista o en las campañas. Por el contrario, las reglas deberían estar orientadas hacia un objetivo más limitado –pero más beneficioso–, cual es el de prevenir la corrupción.

Pese a sus limitaciones, los fideicomisos ciegos representan una idea que vale la pena analizar a fondo. Particularmente en un país que está completando un proceso de consolidación democrática y promulgando una legislación de financiamiento de las campañas desde cero, los fideicomisos ciegos podrían constituir un mecanismo eficaz para incorporar a más donantes individuales al resguardarlos de las presiones –de los políticos y de otros actores–, fomentándose así un clima de competitividad política más fluida y con una base más amplia. También podrían contribuir de un modo beneficioso a moldear la cultura política de la elite, permitiendo que los políticos y los grupos de interés en conjunto demuestren su probidad y eviten la *apariencia* de corrupción –además de inhibirla de hecho–, con lo cual aumentaría la credibilidad de la política democrática.

5. LOS SUBSIDIOS Y EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA IMPARCIAL

Al comenzar este análisis sugerí que el actual régimen regulador favorece a los candidatos titulares en desmedro de los aspirantes, y a los partidos establecidos por sobre los partidos nuevos y los independientes. La FECA no creó estas ventajas por sí sola, y los aspirantes y las nuevas colectividades casi siempre enfrentan una batalla imposible. Pero si la ley aumentara las ventajas actuales de los titulares, eso sería un motivo de gran preocupación.

A nivel federal, la única ayuda directa que reciben los aspirantes y los partidos nuevos es para las campañas presidenciales, a través del fon-

do creado para esos efectos. El apoyo a las campañas y a las convenciones para nominación de candidatos se otorga a los aspirantes de los partidos más grandes, igual que a los titulares que van a la reelección; en teoría también está disponible para los demás, aunque para tener derecho a él es preciso obtener el 5% ó más de la votación –un umbral alto, que resulta aún más elevado para los candidatos independientes y de partidos nuevos por el hecho de que ellos no reciben fondos sino hasta después de la elección. Tal como ocurre con los candidatos de los grandes partidos que no aceptan el financiamiento público, los aspirantes independientes y de partidos nuevos no están sujetos a límites en cuanto a sus gastos globales, pero están sometidos a las mismas restricciones en cuanto a límites de las donaciones y exigencias de notificación que se aplican a los demás.

Parece poco probable que los congresistas titulares vayan a promulgar alguna legislación que favorezca a sus competidores, pero en tal caso hay muchas opciones. Elevar las cifras tope para las donaciones y el monto del umbral para la divulgación podría contribuir en alguna medida a que más aspirantes entren en competencia (aunque se plantea una duda interesante, y a la vez especulativa, si acaso también podría favorecer aun más a los titulares). Los subsidios anticipados para los aspirantes que alcancen un determinado umbral de apoyo serían particularmente valiosos. Una pregunta razonable es en qué nivel hay que fijar ese umbral: no tiene mucho sentido subsidiar a todo aquel que desee presentarse como candidato a un cargo, pero si se fijan requisitos demasiado exigentes se eliminarían los beneficios de los subsidios. De igual manera, un subsidio que parece generoso para un distrito urbano de la Cámara de Representantes tal vez resulte absolutamente insuficiente para un distrito rural donde los costos de los espacios televisivos y de transporte son mucho mayores.

Cualquier propuesta para subsidios públicos plantea preguntas en cuanto al papel que le cabe al Estado y a la sociedad civil en la política. Porque defienden intereses privados, los partidos y los candidatos podrían aparecer como no merecedores de un aporte público. Pero los candidatos que compiten –e incluso en mayor medida los partidos bien organizados y competitivos que cuentan con un sólido respaldo a nivel popular– también prestan servicios valiosos a toda la sociedad. Ellos crean y ofrecen alternativas políticas a la sociedad. Generan un clima de competitividad estructurada, pero intensa (un valioso obstáculo contra la corrupción), tanto durante las campañas como en su papel de gobierno o de oposición entre las elecciones. Ellos movilizan la participación popular en las decisiones que afectan a la vida de las personas, y contribuyen a que el sistema político consiga y mantenga su legitimidad. La democracia y, en general, sus beneficios para la sociedad son tan importantes y tan difíciles de man-

tener sin esos organismos políticos, que el aporte de una cantidad moderada de recursos públicos para aumentar su vitalidad parece, sin duda, una muy buena inversión.

Por cierto, este argumento tiene algunas limitaciones: el financiamiento público total eliminaría la necesidad de que los candidatos apelen a la gente y a los grupos de la sociedad para conseguir apoyo financiero, y despojaría a los intereses privados de un importante medio de expresión de sus posturas políticas; ninguna de estas consecuencias ayudaría a la causa de la buena política. Sin embargo, otros enfoques podrían transformar los subsidios en incentivos: podríamos garantizar un subsidio mínimo, y luego otorgar una subvención de contrapartida, de porcentaje decreciente, para los fondos reunidos que sobrepasen ese nivel. Todos los candidatos a la Cámara de Representantes que alcancen un umbral de apoyo comprobado podrían recibir US\$ 100.000; luego, un aporte adicional de US\$ 0,25 por cada dólar de los próximos US\$ 50.000, US\$ 0,20 por cada uno de los próximos US\$ 50.000, y así sucesivamente en una escala decreciente.

Esa propuesta podría perfeccionarse aún más si se igualan sólo los fondos reunidos al interior del propio distrito o estado del candidato, si se vinculan los subsidios a actividades de carácter genuinamente popular, o tal vez si se aplica un “impuesto” que exija a las campañas entregar a la FEC una pequeña parte de las donaciones que superen un cierto umbral. La medida del “impuesto” podría inhibir el gasto excesivo, limitar la capacidad de los titulares para gastar más que sus contrincantes y ayudar a financiar los subsidios. A los candidatos siempre les resultará más conveniente crear una organización activa y recaudar dinero, los aspirantes podrían reunir las condiciones para recibir el decisivo financiamiento *anticipado*, y el monto del subsidio reflejaría, por lo menos de manera aproximada, el costo real de efectuar una campaña en un determinado distrito. (Podría esbozarse una fórmula para el Senado sobre la base del ingreso per cápita para reflejar las diferencias entre las poblaciones de los estados.) Existen muchas variantes posibles de los sistemas; el aspecto más importante que debe destacarse es que los subsidios ofrecen maneras de fomentar positivamente la política competitiva, y oportunidades para combinar en forma innovadora los recursos públicos y privados⁴⁷.

En el Reino Unido todos los partidos políticos que logran poner en campaña a por lo menos 50 candidatos parlamentarios en los 651 distritos electorales del país reciben espacios televisivos gratuitos tanto en las estaciones comerciales como en la BBC, de propiedad estatal. Estas Trans-

⁴⁷ Mis sinceros agradecimientos a Bertram Levine por sus comentarios sobre este tema.

misiones Políticas Partidistas (TPP) se asignan a los partidos en una proporción aproximada al número de candidatos que tengan; a los partidos mayoritarios (Laborista y Conservador), y en muchas elecciones también el Partido Liberal Demócrata, se les conceden cinco espacios de 10 minutos durante una campaña, que por lo general dura entre cuatro y cinco semanas. Los partidos menores suelen contar con un espacio cada uno; en las recientes elecciones, partidos tan diversos como los Verdes, el Partido de la Ley Natural, el Partido del Referéndum, y el abiertamente racista Partido Nacional Británico han tenido la oportunidad de exponer sus puntos de vista ante la opinión pública. Las colectividades corren con los gastos de producción de sus programas, y la mayoría emiten mensajes de 5 en vez de 10 minutos, en parte por razones de costo, pero también por temor a “fatigar a los televidentes” y a que ellos se sientan molestos por la interrupción de sus programas favoritos. También hay TPP radiales. Esta política está ligada a otros tipos de control: las campañas en distritos electorales locales funcionan con cifras tope de gastos muy bajas, y nadie puede comprar espacios de ningún tipo en los medios de comunicación. Un aspecto loable del sistema británico, si bien menos conocido, es que los tres partidos mayoritarios continúan recibiendo también espacios gratuitos para TPP entre las elecciones.

Gran Bretaña está cerca de adoptar una legislación de mayor alcance. Un comité parlamentario recomendó no hace mucho promulgar leyes que limitarían los gastos de los partidos grandes a 20 millones de libras por cada colectividad (una reducción considerable del total de 53,5 millones de libras en gastos de los partidos Laborista y Conservador en 1997), exigirían la divulgación pública de donaciones a los partidos nacionales que superen las 5.000 libras (y de las donaciones a grupos partidistas locales por 1.000 libras o más), y concederían deducciones de impuestos a donaciones de hasta 500 libras. Las empresas que efectúen donaciones de tipo político deberán conseguir en forma regular la autorización de sus accionistas, y no se permitirán las donaciones provenientes del extranjero. Además, entre los cambios se incluirían la creación de una nueva Comisión de Elecciones y posibles incrementos en los subsidios que actualmente se pagan a los gabinetes que operan en la sombra de los partidos de oposición. Los fideicomisos ciegos —utilizados en forma experimental por el Partido Laborista en su campaña de 1997— estarían prohibidos por motivos de transparencia e información pública, y debido a los problemas que hubo en 1997⁴⁸.

⁴⁸ *The Daily Telegraph*, Londres (<http://www.telegraph.co.uk>; véase, además. “Britain: Campaign Funds Would Be Capped”, *The New York Times*, 14 de octubre de 1998, p. A6.

No es fácil predecir exactamente en qué medida la legislación actual, o la propuesta, podrían mejorar la competitividad, entre otras cosas porque el sistema electoral basado en la mayoría relativa se encuentra brutalmente sesgado en favor de los dos partidos principales, y la proporción de “asientos seguros” ha aumentado gradualmente en las últimas décadas. No obstante, vale la pena analizar con atención las maneras de respaldar la competencia política. Los espacios televisivos gratuitos (que han podido imponerse al transformarse en un requisito para la concesión de permisos de transmisión) constituyen una modalidad que se suele proponer en los Estados Unidos como una manera de disminuir el grado de dependencia de los candidatos respecto de los donantes, y de aumentar la competitividad de los aspirantes⁴⁹. Pero el valor de esas propuestas como herramientas contra la corrupción es dudoso si, como se sugirió anteriormente, el poder radica en los candidatos —particularmente en los titulares— y no en los donantes.

Los espacios televisivos gratuitos pueden resultar más atractivos como medida para aumentar el grado de competitividad, pero los costos de las transmisiones televisivas no constituyen un factor tan importante de los gastos como a menudo suponemos: pese a que en las campañas presidenciales y senatoriales la televisión resulta de utilidad, muchos candidatos urbanos y suburbanos que aspiran a la Cámara de Representantes —cuyos distritos constituyen sólo una pequeña parte de los costosos mercados de los medios de comunicación televisivos de la zona metropolitana— utilizan la televisión en forma limitada o simplemente prescinden de ella. Un análisis periodístico de los gastos de los titulares de la Cámara de Representantes en 1990, 1992 y 1994 reveló que la propaganda televisiva daba cuenta de un promedio que fluctuaba sólo entre el 20% y el 25% de los gastos totales⁵⁰. Los problemas prácticos surgirían en áreas urbanas y suburbanas donde el gran número de campañas, sumadas a la publicidad de temas específicos, crearían una avalancha de espacios políticos televisados que podría despertar la antipatía de los telespectadores y al mismo tiempo ahogar el mensaje de cualquier candidato.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, Larry J. Sabato (1996), *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics*.

⁵⁰ C. Anderson (1998), “Running Scared”, pp. 25-30; Dwight Morris, “The Myth of Exploding TV Advertising Costs”, *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm>

6. PARTIDOS, DINERO BLANDO Y LA CANTIDAD SUFICIENTE DE FONDOS

La mayoría de las propuestas para reformas nuevas giran en torno al concepto de limitar el gasto y restringir aun más las donaciones. Este enfoque recurre a una sospecha generalizada en cuanto al papel del dinero y de intereses organizados en la política, y a menudo consigue un alto grado de apoyo; pero es muy posible que sea un juicio errado. Como ya se indicó en líneas anteriores, las sumas gastadas por votante son pequeñas. Los gastos también son irregulares: las campañas para cargos federales suelen recibir grandes cantidades de fondos, mientras que los candidatos que compiten en elecciones a nivel estatal o local –particularmente en años en que no hay elecciones presidenciales– muchas veces tienen que arreglárselas con muy poco dinero, un factor que contribuye al bajo nivel de concurrencia a las urnas en muchas de esas elecciones.

Como ya se indicó, los límites a las donaciones –concebidos de acuerdo con la suposición de que se aplicarían límites máximos a los gastos generales– han experimentado una drástica disminución en términos reales por efecto de la inflación. Sólo para recobrar los valores perdidos se necesitaría imponer límites individuales de aproximadamente US\$ 3.000 por campaña, y US\$ 75.000 en conjunto por año calendario, y cerca de US\$ 15.000 para los PAC en cada elección; subir los límites sería recomendable por motivos de política. Ajustes similares se precisan para los matching funds presidenciales –tal vez podrían igualarse los primeros US\$ 1.000 en donaciones individuales–, pero se podría requerir otro incremento en el income tax checkoff. Esto plantea un problema de rendimiento decreciente. El aumento del income tax checkoff –aun cuando no acrecienta nuestros impuestos ni reduce nuestras devoluciones– podría disgustar a los ciudadanos que desean elegir adónde va su dinero en lugar de financiar a todos los candidatos a la vez. Incluso ahora, según el representante Doolittle, sólo el 15% de los contribuyentes hace su aporte por esta vía.

La política actual debilita a los partidos al canalizar los fondos directamente hacia los comités de campaña, reduciendo así la función de las colectividades como fuente de financiamiento y con ello su capacidad de imponer disciplina entre sus candidatos. (Un problema relacionado es que la legislación hace recaer la mayor parte del peso del cumplimiento de la ley y de la responsabilidad en los jefes o en los tesoreros de las campañas y no en los propios candidatos.) Hay muchos factores que están debilitando a los partidos políticos estadounidenses –las reformas introducidas a comienzos de los años setenta en el proceso de nominación de candidatos ha sido uno de ellos, particularmente en el caso de los demócratas– y el

proceso de declinación se ha mantenido por lo menos desde los años sesenta. Pero la opción de fortalecer los partidos por medio de nuevas inyecciones de dinero a sus dirigentes tiene sus riesgos. Por ejemplo, poderosos líderes del Poder Legislativo, como Newt Gingrich, el vocero de la Cámara de Representantes, y Willie Brown, mientras ejerció la función de vocero de la Cámara Legislativa del estado de California, han creado “PAC personales”, los cuales reciben aportes que luego se distribuyen entre los partidarios políticos de los líderes como contribuciones a sus campañas.

El resultado es un sistema de patrón-cliente que como mínimo le otorga a los altos dirigentes un enorme grado de influencia sobre sus “candidatos clientes”, y es razonable suponer que se podrían convertir en la base de una red de corrupción integrada verticalmente⁵¹. Encauzar una proporción demasiado grande de los fondos a través de esos PAC, o por intermedio de los dirigentes de los partidos, no contribuye necesariamente a compensar la insuficiencia de fondos en todo el proceso electoral; a decir verdad, la canalización de recursos hacia los “candidatos clientes” podría agudizar aun más el déficit en otras partes. Peor aun, podría crear oportunidades de “corrupción especializada” para donantes inescrupulosos —o, lo que es más probable, aumentar las oportunidades para que los dirigentes recurran a la extorsión. Del mismo modo, si se eliminan todos los límites a las donaciones, o se fijan en un nivel demasiado alto, se derribaría un importante obstáculo de la extorsión.

Un problema más polémico lo plantea el “dinero blando” —es decir, el dinero que se dona sin restricciones a los partidos políticos para actividades proselitistas y de fortalecimiento de la colectividad, o dinero dirigido hacia las operaciones de los candidatos en algunos estados donde se aplican leyes menos estrictas. Puede que los vacíos en la FECA sean una causa del fenómeno del “dinero blando”, pero es probable que otra causa sea la dificultad de recaudar fondos bajo las estrictas exigencias que se aplican a las donaciones y a su divulgación. Los montos en juego son elevados: durante el ciclo de elecciones 1995 y 1996 el Partido Demócrata reunió US\$ 123,9 millones en “dinero blando” —un aumento de 242% comparado con la campaña presidencial anterior— y los republicanos recaudaron US\$ 138,2 millones, lo que representa un alza del 178%⁵².

Estas prácticas, sin duda, burlan la ley. Sin embargo, los detractores suelen omitir cuál es el valor de las regulaciones actuales, o de qué manera mejoraría la política al extenderse el alcance de aquéllas. Otro enfoque po-

⁵¹ Johnston (1998), “What Can Be Done about Entrenched Corruption”.

⁵² U. S. Federal Election Commission (FEC), “FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96”, 19 de marzo de 1997; <http://www.fec.gov/press/ptyye1.htm>

dría consistir en promulgar una legislación que fomente las donaciones a los partidos y no a los candidatos, dentro de límites vinculados a esfuerzos documentados de educación del votante y de participación ciudadana: un dólar gastado en genuinas actividades proselitistas podría habilitar a un partido para recibir US\$ 1,50 en donaciones directas. Esto no sólo fortalecería a las colectividades políticas, además podría aumentar realmente su eficacia en un área que hoy se mira con sospecha —o sea, vincular a los ciudadanos al proceso político.

Los medios y los fines de la política en esta área son objeto de muchos debates: ¿debería combinarse el “dinero blando” con subsidios para imponer niveles mínimos de financiamiento a los partidos minoritarios? ¿Sería preciso ofrecer incentivos tributarios para canalizar importantes sumas de dinero hacia funciones genuinamente “cívicas” como las actividades de proselitismo y no hacia el apoyo directo? La magnitud de los flujos de “dinero blando” significa que la divulgación es necesaria; esto podría tener menos inconvenientes en términos de competencia que la divulgación de donaciones a los candidatos, pero empeoraría el problema de la saturación de datos. Tal vez sea menester adoptar nuevas formas de divulgación para confirmar que los fondos se están gastando en actividades de fortalecimiento del partido y de aumento de la participación. Pese a la popularidad política de los límites globales a las donaciones hechas en “dinero blando”, ellos darían lugar a objeciones basadas en la Primera Enmienda; pero de todos modos podría surgir la necesidad de imponer un nuevo sistema de límites, que permita traspasar una proporción de las donaciones hechas en dinero blando a los candidatos de un partido, y canalizar el resto hacia actividades de fortalecimiento de partidos y aumento de la participación. Por cierto, en la práctica sería difícil distinguir estos usos.

7. CONCLUSIONES

¿Cuán exitosas han sido, entonces, las reformas aplicadas en el último tiempo? La respuesta depende de las preguntas que hagamos. En la política estadounidense se observa un grado mínimo de cohecho flagrante, abusivo y recíproco entre los donantes y los candidatos en las elecciones federales; esos problemas son tal vez más agudos a nivel estatal y local (donde irónicamente el grado de confianza pública es mayor). Quienes critican el actual estado de cosas pueden sostener que el cohecho no es un fenómeno común porque la ley actual lo hace innecesario, y que hoy los PAC hacen lo que hacían los cobradores y repartidores de dineros ilícitos, pero lo hacen legalmente. Este tipo de argumento, aunque popular, es erró-

neo. El riesgo de corrupción existe sin duda a ese nivel –particularmente en cuanto a presiones que los titulares podrían ejercer sobre los donantes– y puede resultar difícil distinguir si las negociaciones entre intereses privados y los políticos son lícitas o turbias. La diferencia suele encontrarse a nivel de intenciones y entendimientos tácitos, que representan una base muy peligrosa para imponer limitaciones de gran alcance a la expresión política y a la libertad de asociación.

Es verdad que los actos de corrupción explícita entre donantes y candidatos han disminuido gradualmente desde el siglo pasado. Aun cuando no es posible exhibir datos innegables que confirmen esa tendencia –dada la naturaleza oculta y consensual de muchas negociaciones turbias y la ausencia de víctimas inmediatas que pudieran presentar una denuncia–, puede resultar instructivo analizar el ambiente político del siglo XIX⁵³. En la medida en que esta afirmación sea válida, el éxito de las iniciativas para reducir la corrupción emana tanto de la vitalidad de la competencia política como de las reformas que se introduzcan. Al interior de un sistema político abierto y competitivo los opositores pueden censurar a los funcionarios por sus actos –corruptos o no–, y la prensa y grupos de la sociedad civil tienen libertad para incorporarse al proceso, lo mismo que para supervisarse mutuamente. Los representantes tienen razones creíbles para pensar que el comportamiento corrupto puede costarles el asiento, y ese riesgo –un factor disuasivo mucho más inmediato que la amenaza de multas y encarcelación– puede restringir las prácticas corruptas.

De este modo, los reformadores deberían pensarlo dos veces, y otras dos veces antes de poner restricciones adicionales a la vitalidad de la política. La política siempre será un proceso carente de dignidad, y su motor siempre será el interés propio. Y así es precisamente como debe ser: mientras los funcionarios no se sientan completamente seguros (o extremadamente *inseguros*) de conservar su cargo, mientras los ciudadanos y los grupos puedan defender eficazmente sus causas durante las campañas, y mientras el proceso mismo esté abierto a exámenes detallados, la política en sí puede imponer considerables trabas a la corrupción. Con esto no se pretende sostener que el proceso se autorregula completamente. Más bien sugiero que la política posee un inmenso valor intrínseco, y que debemos concentrarnos en aumentar su vitalidad y en promover y resguardar la libertad para debatir e intercambiar opiniones, y no restringir estas actividades o

⁵³ Mark Wahlgren Summers (1987), *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*; Mark W. Summers (1993), *The Era of Good Stealings*; A. S. Eisenstadt, A. Hoogenboom y H. L. Trefousse (1978), *Before Watergate: Problems of Corruption in American History*.

despojarlas de fondos para impedir abusos cuyas causas y alcances aún son materia de debate.

Además, aun las regulaciones del financiamiento de las campañas más hábilmente elaboradas sólo podrán abarcar un segmento de la vida política. Lo que hacen los candidatos triunfadores con el poder estatal entre una y otra elección –y lo que hacen los perdedores –constituye un problema crítico. Incluso cuando el Estado tiene un papel relativamente limitado en el ámbito económico, los encargados de tomar decisiones otorgan o niegan grandes cantidades de recursos políticos con sus acciones, y en la agenda siempre hay importantes temas de fiscalización burocrática. Organizaciones corruptas formadas por políticos y burócratas pueden sobornar o comprar a los competidores políticos, con lo cual reducen las posibilidades de que sus abusos sean impugnados de manera eficaz⁵⁴.

Los Estados Unidos han sido afortunados durante gran parte de su historia al tener un sistema político nacional competitivo y una burocracia independiente y eficaz. Esto ha contribuido a inhibir la corrupción y a permitir que exista un sistema de financiamiento de campañas que depende ampliamente de la divulgación, lo que ha asegurado su supervivencia. En un ambiente político más disfuncional, la FECA sería poco más que una cortina de humo para que todo siguiera igual. De este modo, los esfuerzos para reformar la estructura del Estado resultan fundamentales; sin ellos las leyes de financiamiento de las campañas estarían mayormente fuera de lugar.

7.1. Estrategias integradas contra la corrupción: Financiamiento de las campañas y reforma del Estado

Las leyes de financiamiento de las campañas deben incorporarse dentro de una serie más amplia de políticas contra la corrupción, en particular cuando un país acaba de emprender un programa de grandes reformas. Si la FECA ha logrado inhibir la corrupción, se debe en parte a que recibe el apoyo de muchos otros ámbitos –legales, políticos y de la cultura política– que han actuado gradualmente en lo que va corrido del siglo.

En lo que respecta al Estado y al proceso político, la historia estadounidense da muchos ejemplos de cuán importante es aplicar reformas integradas entre sí. En otro tiempo, las maquinarias políticas y sus redes de favores políticos predominaron en muchas ciudades y en varios estados. Prácticamente todo lo que el gobierno hacía en esas jurisdicciones, desde

⁵⁴ Johnston (1998), “What Can Be Done about Entrenched Corruption”.

instalar un disco “pare” y contratar oficiales de policía, hasta adjudicar grandes contratos y licencias, se convertía en patrocinio, concedido o negado con un criterio político. Estos favores no sólo transformaron a amplios sectores de la sociedad en elementos dependientes de la maquinaria; los opositores tenían poco que ofrecer a los potenciales partidarios e incluso abrigaban menos esperanzas de que hubiera procedimientos electorales transparentes. Los pobres pagaban favores políticos con sus votos, mientras que las grandes y pequeñas empresas pagaban en efectivo. Los votos permitían a la maquinaria retener el poder mientras los fondos se repartían entre las necesidades organizativas de la maquinaria y los bolsillos de los altos dirigentes. Muchas maquinarias acabaron por colapsar, no porque los reformadores las destruyeran sino porque la dirigencia se había apropiado de una excesiva cantidad de dinero y había dejado demasiado poco para el resto de la organización.

Dos tipos de corrupción eran particularmente comunes. El primero, extraer efectivo directamente de las actividades estatales, se redujo mucho más que el segundo, el favoritismo en la formulación de políticas. Una razón de esto es histórica: las maquinarias incurrieron en el primer tipo de corrupción porque resultaba demasiado fácil, y porque además la naturaleza de las políticas que administraban —más distributivas que reguladoras— fomentaba esos actos ilegales. De hecho, la maquinaria formulaba políticas para favorecer a algunos —principalmente al no asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, o al no someter a licitación los contratos de servicios profesionales, seguros y cosas semejantes—, pero en muchos lugares este problema tuvo una importancia secundaria. Por consiguiente, cuando el movimiento reformista antimquinaria efectivamente cobró fuerza, lanzó una ofensiva más que nada en contra del robo o la malversación de recursos y lo hizo aplicando medidas destinadas a asegurar transparencia⁵⁵. Esto, sin embargo, también obedeció a razones políticas: los intereses empresariales que terminaron por apoyar la reforma y que esperaban beneficiarse del favoritismo político sacaron poco provecho del robo oficial.

También entraron en juego factores sociales: el favoritismo en la formulación de políticas es más difícil de procesar judicialmente y de identificar como corrupción en el sentido legal que tienen la malversación o el robo directo de fondos. No es fácil demostrar la relación causa y efecto; las políticas que favorecen a determinados intereses se pueden hacer pasar por simple ejercicio de una facultad discrecional de la asamblea legislativa. A veces, las expectativas de apoyo a cambio de políticas favorables eran tan obvias que nadie necesitaba hacer exigencias en forma abierta.

⁵⁵ Véase, para un análisis exhaustivo, Frank Anechiarico y James B. Jacobs (1997), *The Pursuit of Absolute Integrity*.

¿Qué frenó finalmente esas prácticas corruptas? La sana competencia política es un impedimento poderoso, y los peores casos de ambos tipos de corrupción tienden a ocurrir en sectores del país con un bajo nivel de competitividad. Las principales medidas de reforma se han orientado hacia la transparencia y la administración segura. Estas se comenzaron a adoptar a fines del siglo pasado y continúan aplicándose hoy en día. Entre ellas se incluyen:

- *La independencia política de la burocracia*, preservada por los estatutos de la administración pública que se basan en principios de mérito (la ley federal Pendleton y sus sucesoras a nivel federal y estatal) y prohíben la contratación, el despido y las medidas disciplinarias que obedezcan a motivos políticos; por la Ley Hatch, que prohíbe a los empleados federales y a otros participar en actividades políticas, y a los superiores formular exigencias políticas a sus subordinados; por la legislación contra los favores políticos, que últimamente ha sido apoyada resueltamente por los tribunales (como en el caso *Rutan versus Illinois*).
- *Políticas de transparencia*, que incluyen la revisión y el control del efectivo y suministros, así como la obligación de presentar propuestas en sobres sellados, la licitación pública de los contratos, y otras medidas similares; el control de las interacciones entre mandantes, agentes y clientes⁵⁶; y un énfasis cada vez mayor en el profesionalismo en la burocracia. La reforma se vio reforzada por el pago de sueldos estables (aunque no espléndidos) a los burócratas, y por el hecho de que el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel limitado y más bien técnico en la economía durante el último siglo, en lugar de administrar una extensa red de empresas paraestatales.

Tanto la independencia política como la transparencia son objetivos loables, pero pueden ocasionar problemas si se llevan demasiado lejos. La primera puede volver insensibles a los burócratas y eximirlos de toda responsabilidad, y la segunda puede recargar a los organismos con requerimientos de transparencia que acaban por distraer al personal y a los recursos de sus verdaderas misiones. Por ejemplo, Anecharico y Jacobs describen el caso de los inspectores de obras de la ciudad de Nueva York, quienes deben volver a su oficina y presentar un informe después de cada inspección en lugar de ir de una obra a otra, por lo que su productividad se reduce⁵⁷.

⁵⁶ Robert Klitgaard (1988), *Controlling Corruption*.

⁵⁷ Anecharico y Jacobs (1997), *The Pursuit of Absolute Integrity*, pp. 26-28.

Otros tipos de reforma incluyen una regulación limitada de los clientes privados. Un ejemplo de esto se observa en cómo la ciudad de Nueva York “precalifica” a los contratistas, descartando a aquellos que en el pasado han tenido conexiones o vínculos de corrupción con el crimen organizado (este proceso también tiene sus detractores). La legislación sobre conflictos de intereses ha sido asimismo muy importante. Pese a que también se la puede llevar a extremos, constituye, por ejemplo, una herramienta para evitar que los políticos obtengan dinero asignando contratos de seguros sin llamar a licitación.

Por último, el federalismo ha sido un factor crucial: quienes se oponen a la corrupción en los gobiernos estatales o locales han logrado apelar a las instancias inmediatamente superiores. Por ejemplo, el estado de Nueva York jugó un papel importante en la reforma de la ciudad de Nueva York. En esas jurisdicciones superiores se observa a menudo una mayor diversidad social y política, y por ende una mayor competitividad política que en las menores, lo cual dificulta que cualquier grupo adquiera el tipo de hegemonía necesario para alimentarse del Estado o crear un sistema de extorsión. Obviamente, no se puede realizar una carrera ascendente desde el nivel federal, pero aquí la competencia política es más abierta y los funcionarios reciben mejores sueldos que la mayoría de los profesionales. El efecto neto ha sido restringir (aunque de ninguna manera eliminar) los dos tipos de corrupción ya mencionados.

Las estrategias para la reforma del Estado son en sí un tema de importancia, y un análisis detallado de las opciones y prioridades está fuera del alcance de esta discusión. De todos modos resulta evidente que las estrategias de reforma deben ser integradas; las normas que regulan las campañas sólo son parte del complejo desafío de formular políticas, y no pueden crear por sí solas la buena política o detener la corrupción.

7.2. Cómo aumentar la confianza de la opinión pública

Existe, por cierto, otra definición de “corrupción”, la cual se remonta a la época de Tucídides. Ella no se concentra en determinadas personas o acciones, sino en la capacidad de un Estado para obtener la lealtad y la confianza de sus ciudadanos⁵⁸. De acuerdo con esta visión, la corrupción no es la característica de un acto, sino más bien una manera de ser colectiva: cuando los dirigentes de Atenas cedieron al impulso de invadir la nación

⁵⁸ J. Patrick Dobel (1978), “The Corruption of a State”, pp. 958-973; J. Peter Euben (1978), “On Political Corruption”, pp. 103-118.

insular de Melos, todos los atenienses –no sólo los funcionarios– cayeron en un estado de corrupción y pérdida de la virtud. Esta idea ha sido captada –tal vez de manera imperfecta– en el dilema analizado al comienzo de este trabajo: cómo liberalizar la política y el mercado a la vez, pero sin permitir que la primera se convierta en una mera extensión del segundo.

Un sistema político que ha caído en esa trampa pierde la lealtad y el apoyo activo de la mayoría de los ciudadanos, quienes al carecer de recursos para competir con los más acaudalados se ven obligados a depender de funcionarios e instituciones justas e imparciales para asegurar su libertad y su bienestar. También pierde su capacidad de *intermediar* las preferencias privadas y transformarlas en políticas legítimas y verdaderamente públicas, que sean ampliamente aceptadas y acatadas. En tales circunstancias la *formulación* de políticas se convierte en una subasta, y su *aplicación* en un asunto de coacción o en un ejercicio de cinismo.

Gran parte del actual descontento popular con la política estadounidense, y con el estado del financiamiento político en particular, recuerda esta concepción clásica de la corrupción. Desde este punto de vista, el problema no tiene que ver con la corrupción o con la extorsión como sucesos reales, ya que a nivel federal ambos siguen siendo la excepción y no la norma. Más bien se relaciona con la *percepción* generalizada de que todo el sistema y las garantías que supuestamente proporciona a sus leales ciudadanos, han sido envilecidas por el dinero.

El problema no es si esto ha ocurrido en verdad, sino el que muchos creen que efectivamente sucedió. Este tipo de descontento no se puede tratar sólo a través de la legislación: el proceso político entero tendrá que ganarse la confianza creciente de los ciudadanos. Para ello será preciso entregar un mayor grado de educación al público, y resistir la tentación de estimular sus temores con tácticas demagógicas.

Pero si los sucesos de las dos últimas décadas no nos han enseñado nada, entonces quiere decir que el mejor enfoque consistiría en preocuparse no sólo de prevenir la corrupción, sino además de fomentar la política competitiva y abierta y la existencia de un Estado eficaz. Ello aumentará las ventajas de la democracia como antídoto contra la corrupción, tanto en el sentido de disuadir el comportamiento corrupto como en el de mantener la lealtad del público. También nos hará centrarnos nuevamente en los valores y procesos que explican a nivel fundamental por qué el cohecho y la regulación del papel del dinero en la política son temas importantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, H. E. (1984) *Financing Politics*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Anechiarico, Frank; y Jacobs, James B. (1997) *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania. <http://www.asc.upenn.edu/appc/issuads/release1.htm> (para la base de datos, véase <http://www.asc.upenn.edu/appc>).
- Anderson, Christopher J. (1998) "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996". Manuscrito no publicado, Colgate University.
- Brubaker, Stanley C. (1976) "The Limits of Campaign Spending Limits". *The Public Interest*, 133 (Otoño de 1998).
- Buckley versus Valeo, 424 US 1.
- Burke, Thomas F. (primavera, 1997) "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law". *Constitutional Commentary*, 14:1.
- Corrado, Anthony. (1993) *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. Nueva York: Twentieth Century Fund Press.
- Dobel, J. Patrick. (1978) "The Corruption of a State". *American Political Science Review*, 72.
- Doolittle, John T. "Citizen Legislature and Political Freedom Act". <http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm>
- Eisenstadt, A. S.; Hoogenboom, A.; y Trefousse, H. L. (1978) *Before Watergate: Problems of Corruption in American History*. Brooklyn, N.Y.: Brooklyn College Press.
- Euben, J. Peter. (1978) "On Political Corruption". *The Antioch Review*, 36.
- Gallup Poll Archives. "Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform". http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm
- Green, John et al. (1998) *Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded*. Chicago: The Joyce Foundation.
- Inmigration and Naturalization Service versus Chanda. 462 US919.
- Jamieson, Kathleen Hall. (1992) *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Johnston, Michael. (1982) *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole.
- (1993) "Disengaging from Democracy". En Roger Jowell et al., *PAC. International Social Attitudes: The 10th BSA Report*. Aldershot: Dartmouth.
- (1998) "What Can Be Done About Entrenched Corruption?". En Boris Pleskovic (ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Keim, Gerald; y Zardkoohi, Asghar. (1988) "Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered". *Public Choice*.
- Klitgaard, Robert. (1988) *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Levine, Bertram J. (1997) "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique". *Crime, Law, and Social Change*, 28:1.
- Lukas, Anthony. (1976) *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*. Nueva York: Viking Press.

- MFS Consumer Price Inflatior/Deflator. http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html
- Morris, Dwight. "The Myth of Exploding TV Advertising Costs". *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm>
- Patterson, Thomas E. (1993) *Out of Order*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Sabato, Larry J. (1996) *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics*. Nueva York: Times Books.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Sinclair, Barbara. (1997) *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress*. Washington: CQ Press.
- Summers, Mark Wahlgren. (1987) *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*. Nueva York: Oxford University Press.
- Summers, Mark W. (1993) *The Era of Good Stealings*. Nueva York: Oxford University Press.
- (1993) *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861* (1987); Mark W. Summers, *The Era of Good Stealings*.
- Thayer, George. (1973) *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present*. Nueva York: Simon and Schuster.
- The Daily Telegraph*, Londres, 14 de octubre de 1998.
- The New York Times*. 8 de septiembre de 1998, p. A24.
- "Britain: Campaign Funds Would Be Capped". 14 de octubre de 1998, p. A6.
- "Groups Spending \$ 260 Million on Ads to Promote Agendas". 15 de octubre de 1998, p. A27.
- Troy, Gil. (Verano, 1997) "Money and Politics: The Oldest Connection". *The Wilson Quarterly*.
- (FEC). Public Funding of Presidential Elections. <http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm>
- "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign". <http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm>
- "PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-1996". <http://www.fec.gov/finance/pacgrp.htm>. <http://www.fec.gov>.
- "FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96", 19 de marzo de 1997. <http://www.fec.gov/press/ptye1.htm>
- U. S. Federal Election Commission (FEC). Twenty Year Report <http://www.fec.gov/pages/20year1.htm>.
- U. S. Office of Special Counsel. Political Activity ("Hatch Act"). <http://www.access.gpo.gov/osc/>

El Financiamiento Político en Alemania*

PETER PULZER

Profesor Emérito Gladstone de Gobierno, All Souls College, Universidad de Oxford.

* Este trabajo fue encargado por la Comisión Reforma del Estado del CEP.

Quisiera expresar mi agradecimiento al profesor Vernon Bogdanor, del Brasenose College, Oxford, y al Dr. Klaus Goetz, del London School of Economics, por sus sugerencias y consejos. También agradezco al Dr. Henning Tewes, de la Birmingham University y la Konrad-Adenauer-Stiftung de Varsovia; a Dörte Tewes de la Universidad de Bonn, y a Kevin Casas-Zamora del St. Antony's College, Oxford, por la ayuda prestada en la investigación. De ninguna manera estas menciones pretenden asignarles algún grado de responsabilidad por las opiniones emitidas o los errores cometidos en este trabajo.

El financiamiento público de las elecciones significa el fin de los escándalos Watergate.

Senador Edward Kennedy.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece un estudio sistemático de las disposiciones legales que regulan el financiamiento político en Alemania y su aplicación práctica. Para este efecto, se analizan en forma sucesiva los siguientes aspectos:

La sección 1 revisa algunos principios generales observables a nivel internacional que se aplican a las relaciones entre dinero y votos.

La sección 2 discute los diversos motivos por los cuales pueden imponerse restricciones legales al gasto de tipo político con fines electorales o partidistas y los medios empleados para asegurar su cumplimiento.

La sección 3 inicia el análisis del caso alemán describiendo la experiencia heredada por los redactores de la Constitución alemana después de 1945 y las conclusiones que extrajeron de aquélla.

La sección 4 describe los diversos intentos realizados por los gobiernos alemanes entre 1949 y 1994 para fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, y el debate en torno a los méritos de las diversas modalidades de control y subsidio, con especial alusión al papel del Tribunal Constitucional Federal.

La sección 5 presenta un resumen de la situación actual del financiamiento político en Alemania.

Finalmente, la sección 6 contiene las conclusiones que pueden derivarse de la experiencia alemana en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas y al modo en que han afectado la política de este país en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Si bien no se formulan recomendaciones específicas para el caso chileno, el autor considera que al hacer hincapié en aquellos aspectos de la legislación y la práctica alemanas que resultan pertinentes fuera del contexto germano, pueden obtenerse enseñanzas útiles sobre las ventajas y desventajas del enfoque alemán en cuanto a la regulación del financiamiento político.

2. LAS RELACIONES ENTRE DINERO Y VOTOS

El arte de transformar el dinero en votos es tan antiguo como las instituciones parlamentarias. Los intentos por regular, atenuar o abolir esa práctica datan de una época casi igualmente remota. El costo de organizar una campaña política y los métodos empleados en ella, así como las posibles maneras de controlar estos aspectos dependen de una serie de factores, pocos de los cuales coinciden de un país a otro. Dichos factores se agrupan en dos categorías principales: *institucionales*, es decir, que emanan de estructuras legales y organizacionales; y *contingentes*, es decir, que se originan en peculiaridades locales.

Los principales factores de tipo institucional son: quiénes tienen el derecho a voto; los ordenamientos constitucionales; la modalidad de competencia entre los partidos; la estructura organizacional de los partidos, incluidos los procedimientos para nominar a los candidatos y el sistema electoral. Cada uno de estos factores plantea interrogantes específicas relativas a objetivos y métodos.

2.1. El derecho a voto

La pregunta que debe responderse aquí es: ¿cuántos votos es necesario conseguir mediante una campaña? Allí donde el derecho a voto es limitado y existe por tanto la posibilidad de que se establezca un estrecho vínculo entre el candidato y el elector, aumentan las oportunidades de cohecho individual. Mientras más numeroso sea el electorado, los incentivos para que se favorezca a un determinado candidato o partido tendrán que ofrecerse en mayor medida a grupos y no a individuos; por ejemplo, a los agricultores, a los pensionados o a los empleados de industrias amenazadas por las importaciones. Las excepciones a esta regla se encuentran en aquellos países, por lo general fuera de Europa, donde persiste una marcada dependencia social, incluso en un régimen de sufragio universal.

Un aspecto paradójico de esta situación se origina en que los incentivos al por mayor gozan de economías de escala. Es decir, las elecciones

suelen ser más costosas *por voto* en un sistema con derecho de voto restringido que allí donde existe un electorado masivo. En la época del sistema no reformado en Gran Bretaña –antes de 1832 y en muchos aspectos hasta 1867– un voto podía costar hasta £100 (£5.000 o US\$ 8.000, en cifras actuales). En las elecciones británicas celebradas en 1997, las más caras de la época moderna, el gasto total estimado fue de £55 millones para 31,3 millones de votos, o £1,75 (US\$ 2,80) por voto¹. El costo en términos reales de un voto por el Partido Conservador en las elecciones de 1979 equivalió al 3% del costo observado en 1880².

2.2. Ordenamientos constitucionales

La segunda pregunta es: ¿para ocupar qué cargos se celebran las elecciones, y cuáles de éstas son las más costosas? Existe una tendencia a que el gasto electoral *per cápita* más alto se observe en los Estados con sistemas presidenciales, donde la pugna por el cargo de jefe de Estado ocurre a nivel tanto personal como partidista e involucra un alto grado de exposición publicitaria.

La magnitud de los gastos electorales también depende de la cantidad de niveles de gobierno. En los estados federales se celebrarán elecciones parlamentarias, provinciales y municipales. Allí donde se realizan elecciones directas de gobernadores provinciales y alcaldes se incurre en gastos adicionales. La convocatoria frecuente a referendos aumenta aún más el costo de las campañas; sin embargo, puesto que las campañas para los referendos tienden a involucrar la participación de coaliciones de grupos de interés (como en el caso de Suiza) y no una competencia entre partidos, su costo no se agrega necesariamente a los gastos de los partidos. Las exigencias constitucionales provocan gastos de campaña que pueden ordenarse de la siguiente manera:

- Mínimos: parlamentarias nacionales + municipales (2 niveles, por ejemplo, Gran Bretaña).
- Medianos: parlamentarias nacionales + parlamentarias provinciales + elecciones de alcalde + municipales (4 niveles, por ejemplo, Alemania).

¹ Véase Butler y Kavanagh (1998), pp. 222-223 y 241-243.

² Véase Pinto-Duschinsky (1981), p. 27.

- Máximos: presidenciales + parlamentarias nacionales + elecciones de gobernadores provinciales + elecciones de parlamentos provinciales + elecciones de alcaldes + elecciones de concejos municipales + referendos (7 niveles, por ejemplo, Estados Unidos).

La situación en los Estados Unidos se complica aun más por la presencia de elecciones primarias en todos los niveles, aunque no se realizan necesariamente en todos los estados. Asimismo, las elecciones del Parlamento Europeo afectan a todos los Estados miembros, lo cual aumenta en uno la cantidad de niveles.

2.3. La modalidad de competencia entre los partidos

La tercera pregunta es: ¿qué aspectos se encuentran en juego en la competencia entre partidos? En un sistema pluripartidista estable, en el que cada partido cuenta con un bloque establecido de adherentes seguros y existen pocos indecisos, el principal objetivo de las campañas es mantener la cohesión del bloque de votantes. En vista de que los partidos no pueden “ganar” o “perder” poder por sí solos en estas circunstancias, sino que generalmente gobiernan formando una coalición, los costos de las campañas no tienen por qué ser altos.

En cambio, en un sistema bipolar (bipartidista o de dos bloques), en el que están en juego la victoria o la derrota, es probable que los costos sean mayores. Lo mismo ocurre en sistemas multipartidarios inestables, donde los partidos compiten por conquistar a una gran cantidad de votantes indecisos.

2.4. La estructura organizacional de los partidos

Mientras más disciplinado sea un partido, mientras más fácil sea organizarlo burocráticamente con una estructura centralizada y jerárquica, menor será el gasto. En estas condiciones, un partido puede llevar a cabo una campaña coordinada a nivel nacional. Sin embargo, allí donde el grado de cohesión partidaria es bajo, donde cada candidato realiza en gran medida su propia campaña o compete tanto con otros aspirantes de su propio partido como con los de otras colectividades, es probable que el gasto sea mayor. Si los candidatos se nominan en elecciones primarias al estilo de los Estados Unidos, el costo de las campañas puede llegar a duplicarse.

Cabe observar que en Alemania la competencia tiene lugar entre partidos con un alto grado de organización y no entre determinados candi-

datos. Por consiguiente, una proporción abrumadoramente mayoritaria del flujo de dinero se canaliza a través de la maquinaria partidista (para un análisis de las primarias en Alemania, véase la sección 1.6.).

2.5. El sistema electoral

La quinta y última pregunta es: ¿qué efecto tiene el sistema electoral en el nivel de los gastos electorales? Esta interrogante se relaciona en gran medida con la primera y cuarta preguntas planteadas más arriba; es decir, con el marco constitucional y la estructura organizacional de los partidos. En general, mientras más personalizado sea el sistema electoral (vale decir, en tanto se haga hincapié en los candidatos más que en los partidos) más descentralizados serán los gastos³. Lo anterior tiene las siguientes consecuencias prácticas:

La *representación proporcional* por listas cerradas significa que las campañas serán organizadas enteramente por las maquinarias partidistas. El papel de cada candidato, e incluso de los factores locales, tendrán probablemente una importancia mínima.

En el caso de *distritos que eligen un solo representante con votación mayoritaria*, una mayor proporción del gasto se destina a contiendas electorales de carácter individual y se adapta a las condiciones locales. El ejemplo extremo de este caso se observa en los Estados Unidos⁴.

Cuando la representación proporcional se combina con un cierto grado de opción de los votantes entre varios candidatos, como ocurre en las listas abiertas, en que el votante puede descartar o apoyar al candidato designado por un partido, o en el voto único transferible (STV, por su sigla en inglés), en que el votante puede marcar sus preferencias entre varios partidos, el efecto en el gasto electoral es más complejo de predecir.

2.6. Los factores institucionales en Alemania

No existen elecciones presidenciales directas. Desde luego, el derecho a voto beneficia a todos los mayores de edad. Respecto al ordenamiento constitucional, las elecciones directas de alcalde se realizan en algunos

³ Los métodos para justificar o controlar los gastos tendrán que adaptarse al sistema imperante.

⁴ *N. del E.*: El sistema binominal usado en Chile desde 1989 es equivalente a una elección primaria dentro del pacto más una elección mayoritaria entre pactos, combinadas en un solo acto electoral.

Länder (BadenWürttemberg, Baviera y los de la ex RDA), pero no en otras partes. Además se celebran elecciones cuatrienales del parlamento nacional (*Bundestag*). También se celebran elecciones cuatrienales o quinquenales para renovar los parlamentos de cada *Länder* (*Landtag*), en ocasiones al mismo tiempo que las elecciones del Bundestag. Cada Land puede decidir cuánto durará el ciclo electoral. Igualmente se celebran elecciones municipales cuatrienales, quinquenales o sexenales (sólo en Baviera). Finalmente, se celebran elecciones quinquenales del Parlamento Europeo.

El sistema electoral alemán consiste en lo siguiente: en las elecciones del Bundestag cada elector cuenta con dos votos: uno por el representante del distrito electoral de un solo representante (*Erststimme*), y uno por la lista de partidos (*Landesliste*) al interior de cada uno de los 16 *Länder* (*Zweitstimme*). Puesto que es el *Zweitstimme* –que funciona según la representación proporcional– el que determina la composición del Bundestag, las campañas para el *Erststimme* casi no se realizan por separado.

En las elecciones para los *Landtag* se utiliza el mismo sistema electoral que para las del Bundestag, o bien se emplea únicamente la representación proporcional, sin representación por distritos. Cada Land puede escoger el método que prefiera.

En las elecciones para los concejos municipales se utiliza la representación proporcional o los sistemas preferenciales personales. En este caso, una vez más cada Land es soberano cuando se trata de escoger el sistema. El más complicado es el que se aplica actualmente en Baviera, donde los votantes pueden optar entre candidatos propuestos por los partidos y candidatos no asociados a partidos.

Los arreglos para nominar a los candidatos de partido se dejan en manos de cada una de estas agrupaciones, siempre y cuando cumpla con la exigencia constitucional de acatar los “principios democráticos” (Art. 21 (1)). Al interior del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD, por su sigla en alemán), los candidatos deben ser aprobados por una asamblea de delegados de las sedes del partido en cada Land. En esas asambleas existe la posibilidad de realizar votaciones destinadas a alterar el orden en que los candidatos aparecen en la papeleta. Allí donde hay más de un candidato para nominación en el distrito, los miembros deben reunirse en una asamblea adecuadamente constituida. El partido es responsable de distribuir manifiestos y de celebrar reuniones en las cuales se presenten los candidatos rivales. No se permite realizar campañas individuales por la nominación; por lo tanto, en las primarias al interior del SPD los candidatos no incurrir en ningún gasto personal.

Puesto que existen cuatro niveles de cuerpos electos (nivel europeo, nacional, de Land y municipal), los gastos de campaña son altos para los

estándares europeos, pese a que no existen elecciones personalizadas de un presidente ejecutivo, ni referendos nacionales.

Por otra parte, como no es necesario que las elecciones de Land y municipal ocurran a intervalos regulares, prácticamente no existen épocas en que no se realicen campañas. Así, las actividades orientadas hacia las elecciones son casi incesantes, lo cual supone un alto nivel de gastos generales y requiere mantener en forma permanente un personal profesional del partido. Los partidos políticos alemanes son entidades altamente burocratizadas. Una sustancial proporción de sus gastos se destina a las sedes nacionales y regionales.

2.7. Los factores contingentes

Los principales factores contingentes o locales que afectan el costo de las campañas políticas son: las regulaciones sobre el financiamiento político; la duración de las campañas electorales; el precio de y los subsidios a las diversas modalidades de publicidad electoral; el grado de libertad que tiene cada legislador para influir en los resultados de las políticas y las presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos.

2.8. Los factores contingentes en Alemania

Puesto que los partidos políticos alemanes gozan de espacios publicitarios gratuitos en las estaciones de radio y en los canales de televisión y se les asignan algunos lugares donde pueden pegar carteles sin costo, los gastos publicitarios son mucho menores que en los Estados Unidos, por citar un ejemplo.

En contraste con otros países, en Alemania no existe una definición legal de la duración de una campaña electoral. Una campaña para una elección del Bundestag comienza técnicamente cuando se disuelve el Parlamento. En 1998, la “fase crítica” de la campaña duró 5 semanas, aunque de hecho las campañas duran mucho más. Como se indicó anteriormente, dada la frecuencia de las elecciones las campañas no acaban nunca. En 1994, el “súper año de elecciones”, se celebraron un total de 19 actos electorales, algunos de ellos simultáneos; en 1998, fuera de la elección del Bundestag se realizaron 4 elecciones de Landtag y dos series de elecciones municipales. Por ello resulta difícil distinguir entre gastos de campaña propiamente tales y los gastos generales de los partidos.

Como en Alemania la competencia política se da entre partidos y no entre determinados candidatos, los votantes germanos tienden a iden-

tificarse con las colectividades políticas y sus dirigentes nacionales más que con los candidatos locales o los representantes en los distritos. Con excepción del nivel municipal, no se espera que los legisladores ejerzan influencia en nombre de determinados ciudadanos.

La personalidad o el historial de la persona que ocupa un cargo reporta, por lo general, muy pocos votos. En la mayoría de los aspectos, el diputado se somete a la disciplina del partido. Las excepciones son las votaciones secretas –por ejemplo, en la elección del Canciller– y los votos de confianza, de modo que un diputado en particular no puede obtener ventajas para fines electorales de un uso estratégico de sus votos en el Parlamento.

3. POLÍTICAS PARA CONTROLAR LOS ABUSOS

La relación entre dinero y votos puede tener una serie de consecuencias desfavorables. Por ejemplo, puede permitir que individuos, empresas y grupos de lobby ejerzan una influencia desproporcionada en los programas políticos y en las decisiones legislativas; puede permitir que los políticos o los partidos recompensen con favores a los votantes; y puede crear condiciones de competencia desiguales.

Los debates actuales y del pasado sobre la manera más adecuada de contrarrestar estos defectos han originado dos puntos de vista generales: el *libertario*, según el cual el Estado no tiene derecho a determinar la manera en que los individuos gastan su dinero; y el punto de vista *intervencionista*, según el cual como las elecciones son actos públicos con consecuencias públicas, el Estado tiene el derecho y el deber de regular su manejo.

Los objetivos principales que puede perseguir la intervención benevolente son:

1. Evitar o reducir la cantidad de favores políticos.
2. Maximizar la independencia del votante.
3. Limitar los gastos de campaña.
4. Hacer transparente el financiamiento de la actividad política.
5. Igualar el grado de acceso al mercado electoral por medio del financiamiento público.

Respecto a este último objetivo, en Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha dictaminado en repetidas oportunidades que un mercado libre en materia de influencia política debe fundarse en el principio de igualdad de oportunidades (*Chancengleichheit*).

Puesto que Gran Bretaña fue uno de los primeros países que intentaron reducir el grado de influencia inadecuada del dinero en las elecciones, es de utilidad resumir las intervenciones británicas que vienen al caso:

Una serie de leyes aprobadas en la década de 1780 –la más importante de las cuales fue la Ley de Economía de Edmund Burke– permitió reducir drásticamente los favores políticos gubernamentales e inhabilitar a muchos funcionarios públicos para ser elegidos. Si bien se trató sólo de una reforma parcial, de todos modos logró establecer el principio de separación de la administración pública de la actividad política como profesión, y así por lo menos dificultó la concesión de favores políticos.

La Ley de Votaciones de 1872, que se aprobó tras el derecho a voto en 1867, también ayudó a disminuir en gran medida la presión y la intimidación social que podía ejercerse sobre los votantes.

La ley (para la prevención) de prácticas corruptas e ilegales de 1883 estableció los actuales procedimientos de control del gasto electoral. Ella limitaba el monto que un candidato podía gastar en su campaña, dependiendo de la cantidad de electores en el distrito y de si éste era urbano o rural. También obligaba a cada candidato a designar a un representante que sería legalmente responsable del manejo de la campaña, de autorizar los gastos y de rendir cuentas tras la elección⁵.

Todos los intentos por limpiar las prácticas electorales utilizan estos principios. No obstante, resulta difícil controlar la influencia impropia sobre los votantes, como continuamente lo comprueban los equipos de inspección internacionales. La influencia es reflejo de estructuras sociales y supuestos culturales. Allí donde los ciudadanos pueden ser presionados por los empleadores, los funcionarios gubernamentales, los sacerdotes o las lealtades tribales, no se puede esperar que la sola existencia de leyes remedie esta situación.

La ley tiene más éxito cuando intenta controlar la función del dinero mediante dos mecanismos: a) la imposición de límites legales a las donaciones para las campañas o a los gastos de las mismas; y b) la exigencia de dar cuenta pública de los recursos financieros de un candidato o de un partido. Estos mecanismos, más el financiamiento público, son los temas que continúan dominando el debate.

⁵ Véase Bogdanor (1999).

4. EXPERIENCIA HISTÓRICA ALEMANA

Gran parte del debate inicial en la RFA estuvo dominado por las experiencias de la República de Weimar (1919-1933) y del Imperio Alemán (1871-1918).

4.1. El Imperio alemán

Alemania presenta un sistema partidista coherente desde la época de la creación del Imperio en 1871. Su aparición se vio facilitada por la introducción del sufragio para todos los varones mayores de 25 años. Aun cuando en muchos aspectos el manejo de los procesos electorales se encontraba estrictamente regulado, no existía ninguna disposición constitucional u otro tipo de disposición legal relativa al financiamiento político.

Hasta 1906, los miembros del Parlamento Imperial (Reichstag) no percibían ningún sueldo. Los principales partidos “burgueses”, es decir las diversas colectividades conservadoras y liberales, esperaban que los candidatos financiaran sus propias campañas, ya fuera de su bolsillo, recurriendo a benefactores acaudalados, o bien recolectando dinero en las manifestaciones y asambleas políticas.

Hasta comienzos de siglo, la organización de los partidos a nivel nacional era rudimentaria; la base de la estructura partidaria era el distrito electoral, donde predominaba una pequeña cantidad de notables. Lo anterior era reflejo del sistema electoral, el cual elegido por la mayoría absoluta de los votos emitidos –en caso necesario, después de una segunda votación– consistía en distritos de un solo representante. El tipo de competencia era irregular, y en los distritos rurales homogéneos en cuanto a religión el resultado era, por lo general, predecible. Así pues, los costos eran bajos. El único partido que transformó en una norma competir en todos los distritos fue el Partido Socialdemócrata (SPD), el cual también adoptó una postura poco común en todos los demás aspectos (véase más adelante).

A partir de la década de 1890, la competencia entre partidos se tornó más encarnizada y costosa, y la organización partidista no fue capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades financieras creadas por este desarrollo. Al mismo tiempo, surgieron los grupos de interés económicos en gran escala, en parte como un reflejo de las tradiciones corporativistas de la economía alemana, y en parte como respuesta frente a la relativa impotencia del Reichstag bajo la Constitución Imperial. Estos grupos de interés rápidamente dieron alcance a los partidos en materia de recursos financieros y organizacionales, de modo que los partidos se volvieron cada vez

más dependientes de ellos para obtener apoyo para las campañas. Conviene mencionar dos ejemplos para ilustrar el fenómeno anterior:

La *Liga Agraria* (BdL) –fundada en 1893, con el objeto de abogar en favor de aranceles más altos a las importaciones agrícolas, y en particular para proteger los intereses de los terratenientes más poderosos– se transformó en un puntal básico del Partido Conservador y asimismo prestó apoyo, no sólo con dinero sino además con personal y propaganda, a los candidatos de otros partidos que favorecieran su causa.

La *Hansa-Bund* fue fundada en 1909 para respaldar el libre comercio y los intereses del ámbito de las finanzas, el comercio y los consumidores. Intervino en la elección celebrada en 1912, asegurándose de que sólo un candidato de entre los distintos partidos liberales fuera designado en cada distrito, de modo de maximizar la cantidad de contendores que sobreviviría para competir en la segunda vuelta, y negó su subsidio de 10.000 marcos⁶ en los lugares donde ello no era necesario. Contaba con una cantidad estimada de 1,5 a 2,5 millones de marcos para subsidios de campaña. Tan dependientes eran los partidos liberales de esta dádiva que un prominente negociador liberal se lamentaba: “No tenemos nada, mientras que la Hansa-Bund lo tiene todo”. Sin embargo, la disciplina impuesta por esta entidad fue eficaz y redundó en un aumento de la cantidad de diputados a favor del libre comercio⁷.

La intervención plutocrática más flagrante durante el Imperio se produjo en la elección de 1907, en la cual el tema de debate fue la expansión colonial. Con el fin de respaldar a los partidos que propugnaban esta política se formó un *Komitee Patria*, el cual recolectó cerca de 600.000 marcos. Diversos ciudadanos acaudalados llegaron a donar cada uno sumas que fluctuaron entre 25.000 y 30.000 marcos⁸. La elección culminó en una victoria de los partidos procoloniales, pero no es posible saber cuán determinantes fueron los fondos aportados por el Komitee.

El SPD mantuvo una posición que contrastaba abiertamente con estos métodos. Pese a que también contaba con el favor de algunos adinerados simpatizantes, ésa no era la forma con que procuraba financiarse. Fue el primer “partido de integración social” de Europa⁹, el cual reunió un grupo masivo de adeptos, aunque no sólo con el objeto de transfor-

⁶ *N. del E.*: Se trataba de *Reichmarks*, moneda cuyo valor estuvo fijo en términos de oro entre 1875 y 1914. El tipo de cambio es de 0,26 dólares de EE. UU. del presente por cada Reichmark.

⁷ Bertram (1976), pp. 106-107 y Mielke (1976), pp. 151-152.

⁸ Fricke (1961) pp. 538-576.

⁹ Neumann (1956), pp. 6-357.

marse en una colectividad financieramente autónoma. El SPD fue más allá y buscó crear un *entorno* político estructurado que satisficiera las necesidades sociales y culturales de sus miembros. En 1914 contaba con más de un millón de afiliados, un ingreso anual de 1,36 millones de marcos y un activo total de 2 millones de marcos¹⁰.

Como por una parte el SPD era autosuficiente en lo financiero, y por otra estaba receloso de la influencia financiera de grandes empresas y terratenientes en los otros partidos, se convirtió en el principal promotor de la imposición de controles al financiamiento político.

La otra colectividad que no se ajustaba al molde convencional era el Partido del Centro, que representaba a la minoría católica. A pesar de que no logró reunir tantos seguidores como el SPD, fue capaz de contar con el apoyo de una organización masiva, el *Volksverein für das katholische Deutschland*, que en 1914 llegó a tener 800.000 miembros. En materia de finanzas se asemejaba al SPD, por cuanto dependía de una gran cantidad de pequeñas donaciones, y no de una pequeña cantidad de grandes aportes.

4.2. La República de Weimar

Hacia las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, la estructura de los partidos alemanes y sus esquemas de financiamiento ya se encontraban claramente establecidos; la creación de una república parlamentaria no modificó mayormente esta situación. Aunque la Constitución de Weimar reguló de manera muy detallada las libertades y los derechos ciudadanos, dijo poco sobre la sociedad civil. Los partidos políticos eran considerados como pertenecientes a la esfera de esta última, equivalentes a clubes privados libres de regulación estatal, en contraste con la situación observada en la República Federal posterior a 1949.

El cambio más profundo fue la adopción de la estricta representación proporcional, que dio lugar a que la mayoría de los partidos pasara a afrontar las elecciones con un criterio nacional. Un segundo cambio fue que ahora el Estado asumía un porcentaje mayor de los gastos generales propios de la administración de las elecciones, incluido por ejemplo el suministro de papeletas de votación oficial. Cada elección del Reichstag le costaba al Estado entre 1 y 1,5 millones de marcos en términos posinflacionarios¹¹.

En general, el nuevo sistema requería una organización partidista más densa y, por ende, era más costoso. Un periodista bien informado calculó

¹⁰ Ritter (1963), pp. 228-230.

¹¹ Las cifras monetarias de esta sección (3.2.) se expresan en marcos posteriores a la hiperinflación de 1922, que estuvo fijado al oro hasta 1931.

que en la elección del Reichstag de 1928 –la última antes de la crisis política desatada por la Gran Depresión– los costos de campaña ascendieron a entre 25 y 30 millones de marcos, sin considerar los gastos generales permanentes de las organizaciones partidistas¹².

Pese a lo anterior, los métodos para financiar los partidos no habían variado mucho desde el esquema previo a 1914. El SPD era, igual que antes, la colectividad mejor organizada, con 937.000 miembros en 1928 e ingresos por 6,8 millones de marcos sólo en cuotas. Por añadidura, a todos los diputados del SPD en el Reichstag y en el Landtag prusiano se les exigió donar el 20% de su dieta parlamentaria si residían en Berlín y un 10% si vivían en otro lugar. El Partido Comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands-KPD*), aun más férreamente organizado que el SPD, pero más pequeño, exigió una donación de un 40% a sus parlamentarios.

La Gran Depresión desembocó en el auge del Partido Nazi (*National Sozialistische Arbeiterpartei-NSDAP*) y no tardó en tejerse una voluminosa mitología acerca de sus recursos financieros, los que supuestamente provenían de grandes empresas. Recientes investigaciones han demostrado que la mayoría de sus fondos procedían de cuotas y recaudaciones, aunque por cierto contaba con algunos patrocinadores del sector industrial. Sólo en la última elección semi-libre celebrada en 1933, el sector industrial contribuyó en forma masiva, donando 3 millones de marcos al NSDAP y sus aliados, lo que incluso permitió a esta colectividad obtener utilidades económicas de su campaña¹³. En todo caso, el mito del apoyo proporcionado a Hitler por las grandes empresas influyó poderosamente en el debate de posguerra sobre el financiamiento político.

Un segundo factor que repercutió en las discusiones de posguerra tenía de hecho una base más sólida. Al igual que antes de 1914 y después de 1918, los partidos “burgueses” contaban con pocos medios independientes. En las condiciones imperantes en la democracia de Weimar, ellos consideraban más necesario que nunca combinar los votos de la mayoría con el dinero de la minoría. Sin embargo, las empresas alemanas prefirieron que sus asociaciones gremiales (*Spitzenverbände*) mantuvieran una posición neutral respecto de la política partidista. Como un camino alternativo, los líderes empresariales formaron unidades separadas, los *Kuratorium für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens*, de 1918; y la *Kommission zur Sammlung, Verwaltung und Verwendung des industriellen Wahlfonds*, creada en la preguerra y más tarde ampliada.

¹² “Morus” (Richard Lewinsohn), *Das Geld in der Politik* (Berlín: 1930), p. 72.

¹³ Goebbels (1934), pp. 267-277.

Más importante que cualquiera de estas instituciones fue la Ruhlade (caja del Ruhr), de carácter secreto, que representaba a la predominantemente reaccionaria industria pesada de Alemania Occidental. Su presupuesto anual desde 1928 en adelante osciló entre 1,2 y 1,5 millones de marcos. Estos organismos, que constituyeron el modelo para las donaciones empresariales en la época posterior a 1949, tuvieron dos objetivos: primero, financiar las campañas de los partidos burgueses en general, y en particular las del conservador DNVP (*Deutschnationale Volkspartei*) y el DVP (*Demokratische Volkspartei*), liberal de derecha, pero también las del DDP, de tendencia izquierdista liberal, y del Partido del Centro. Para la elección de la Asamblea Constituyente, en enero de 1919, la Kommission donó 2 millones de marcos a estos tres partidos, y de esa suma la mitad fue a parar a las arcas del DDP¹⁴.

En la elección que tuvo lugar en 1928, la Ruhlade aportó por lo menos 200.000 marcos al DNVP, equivalentes a la mitad de los ingresos que ese partido obtenía de fuentes empresariales¹⁵. Tanta desazón le causaba al líder del DVP, Gustav Stresemann, la dependencia de su propia colectividad y otros partidos burgueses de las donaciones empresariales que hacia el final de la República de Weimar abogó en favor del financiamiento estatal. Sin embargo, su moción no prosperó.

En segundo lugar, estas entidades tuvieron el fin de influir en la selección de los candidatos, de modo de asegurarse de que en las listas de los partidos se incluyeran postulantes que favorecieran sus intereses. El DVP era particularmente vulnerable a esas presiones. En la elección del Reichstag celebrada en 1920, seis de los ocho puestos más ventajosos en la lista nacional del partido recayeron en postulantes designados por *lobbies*, y sólo dos en candidatos escogidos por la organización del partido¹⁶.

5. EL DEBATE POSTERIOR A 1945

Aún es materia de debate el grado de provecho político que sacó el empresariado alemán de su apoyo a los partidos de centro derecha en la República de Weimar. En lo que respecta al Tercer Reich, el sector industrial alemán sin duda floreció durante ese régimen, aun cuando los dirigentes empresariales desconfiaban de Hitler antes de que accediera al poder. El mito de las contribuciones monetarias del empresariado al NSDAP, y el

¹⁴ Albertin (1972), pp. 171-172.

¹⁵ Turner (1985), pp. 26-27.

¹⁶ Hartenstein (1962), p. 219, y Döhn (1970) pp. 338-337.

hecho indesmentible de que el mundo de los negocios intervino generosamente en favor de los partidos de centro derecha, constituyeron el punto central de las discusiones en torno al financiamiento político a medida que la vida política germana fue restableciéndose tras la Segunda Guerra Mundial.

La Constitución de la República Federal, aprobada por el Consejo Parlamentario en mayo de 1949, fue concebida para asegurar la permanencia de un orden político que, además de ser el opuesto al Tercer Reich, evitara los defectos de la República de Weimar y del Imperio. El Artículo 21 no sólo legitimaba a los partidos como participantes en el proceso político, sino que también les imponía obligaciones. El Artículo 21 (1) especificaba que:

“Ellos deberán dar pública cuenta del origen de sus fondos”.

Una propuesta anterior había sido aun más explícita:

“Ellos... deben ser resguardados contra influencias no democráticas, dando a conocer públicamente sus fuentes de financiamiento”¹⁷.

Si bien el principio consagrado en dicho artículo no fue objeto de controversias en ese entonces, otra cosa era codificarlo por medio de la legislación. Recién en 1967 se aprobó la primera ley que reguló las actividades de los partidos políticos, como lo exigía la Constitución. Si bien las materias tratadas eran complejas, el verdadero motivo de la demora fue de carácter político: los partidos de centro derecha que constituían el Gobierno Federal en los años 50 enfrentaban los mismos problemas financieros que sus predecesores en los años 20. Sólo después de que el SPD accedió al gobierno en 1966, la legislación salió a luz.

5.1. El régimen tributario de las donaciones políticas

Antes de la ley de partidos de 1967 se intentó regular el financiamiento político por medio del sistema tributario y del financiamiento estatal, lo que a su vez requirió la intervención del Tribunal Constitucional Federal.

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. La República Federal alemana heredó fallos judiciales que se remontaban a

¹⁷ *Der Parlamentarische Rat, Akten und Protokolle*, Vol. VII, *Entwürfe zum Grundgesetz* (Boppard: 1995), p. 576; *Ibidem* Vol. IX, *Plenum* (Boppard: 1996, de mayo de 1949), p. 463.

1929 y 1930, los cuales dictaminaron que las cuotas o donaciones personales políticas tenían un carácter privado y por tanto no eran deducibles de los impuestos personales, y que las donaciones empresariales no podían considerarse gastos de explotación de las empresas. Esta postura fue confirmada en 1952 por el Tribunal Federal de Finanzas. Sin embargo, el Tribunal permitió que asociaciones profesionales incluyendo a algunas fundaciones que actuaban como clubes de donantes ricos –cuyas cuotas son deducibles de impuestos– transfirieran fondos a los partidos, sin que ello afectara el régimen tributario aplicado a las cuotas¹⁸.

La ley tributaria de 1954 revirtió la condición de los partidos al situarlos en la misma categoría de las organizaciones de beneficencia, religiosas o científicas, de modo que los pagos que recibían se volvieron deducibles, aduciéndose que en virtud de la Constitución las colectividades políticas contribuían al bien público. No obstante, esta situación de privilegio no duró mucho tiempo. En 1958, el Tribunal Federal Constitucional (TCF) sentenció que las disposiciones de la ley tributaria de 1954 eran inconstitucionales, pero en su resolución abrió otras posibilidades.

El Tribunal aceptó la condición que la Constitución les había concedido a los partidos políticos. En lo sucesivo, éstos ya no serían considerados, como ocurrió antes de 1933, meras expresiones de fuerzas al interior de la sociedad civil. Según el abogado constitucionalista Gerhard Leibholz, quien llegaría a convertirse en uno de los primeros jueces del TCF, en un “estado partidista democrático” las colectividades políticas eran “auxiliares del Estado, con la obligación de cumplir tareas públicas”¹⁹. De lo anterior el Tribunal dedujo que:

1. El Estado no tenía la obligación de prestar apoyo financiero a los partidos políticos; pero
2. en vista de “su función decisiva en el cumplimiento de las tareas públicas impuestas por la Constitución” resultaba permisible hacerlo; siempre y cuando
3. las franquicias tributarias, como las asociadas al pago de cuotas, no entraran en conflicto con “el principio de igualdad formal que determina el ejercicio de los derechos políticos en una democracia”²⁰, o con el principio de igualdad de oportunidades (*Chancengleichheit*).

¹⁸ Bundessteuerblatt III, p. 228.

¹⁹ Wildenmann (1968), pp. 10-16.

²⁰ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 51-63.

Las disposiciones pertinentes de la ley tributaria de 1954 fueron por tanto derogadas sólo porque favorecían en forma especial a los grandes contribuyentes y a los partidos que aquéllos tendían a apoyar, pero dejó abierta la posibilidad de que otros diseños fueran constitucionales.

Otro aspecto abordado por el Tribunal en esa ocasión fue el financiamiento indirecto de los partidos por parte de individuos o sociedades a través de “fundaciones auxiliares” (*Fördergesellschaften*), según lo autorizaba el fallo emitido en 1952 por el Tribunal de Finanzas. Las fundaciones auxiliares habían surgido tan pronto como los Aliados autorizaron la existencia de partidos políticos y permitieron la celebración de elecciones, ya que después de 1945 los partidos de centro derecha afrontaron el mismo problema que después de 1918: el de competir con los recursos superiores del SPD.

El “acuerdo Pymont”, suscrito en 1949, coordinó el flujo de fondos para la primera elección del Bundestag “hacia los partidos que respaldaran las políticas económicas de Herr Professor Erhard”. De los 2 millones de marcos asignados, el 65% fue a parar a las arcas de la Unión Demócrata Cristiana (*Christliche Demokratische Union-CDU*); el 25% al Partido Democrático Libre (*Freie Demokratische Partei-FDP*), de tendencia liberal; y el 10% al pequeño *Deutsche Partei* (DP), de línea conservadora²¹.

En 1954, estas fundaciones se fusionaron para formar la *Staatsbürgerliche Vereinigung* bajo la égida del banquero colonés Robert Pferdemenges, amigo personal del Canciller Konrad Adenauer. Hasta 1958, esta entidad canalizó anualmente unos 7 millones de marcos hacia los partidos que formaban el gobierno de Adenauer en proporción de 50% para la CDU, 35% para el FDP, y 15% para el DP²². Ese año, el Tribunal intervino y estableció que las donaciones exentas a este organismo podían emplearse para fines políticos generales, pero no transferirse a los partidos políticos²³. De manera que los donantes perdieron algunos de los privilegios tributarios. Sin embargo, retuvieron la ventaja del anonimato. No se dispone de estimaciones confiables en cuanto a las donaciones que obtuvieron los partidos de centro derecha de dicha fuente con posterioridad a esa fecha.

Bajo las reglas del dictamen de 1958, la *Staatsbürgerliche Vereinigung* sólo podía cumplir el objetivo general de mantener a la izquierda alejada del poder. Cualquiera persona o lobby que deseara favorecer a determinados candidatos o influir en el resultado de ciertas políticas tendría que haber efectuado donaciones directas, pero sin ventajas tributarias. Por

²¹ Flechtheim (1973), p. 532.

²² Stein (1959), p. 22.

²³ BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 70-71.

ejemplo, con ocasión de la elección del Bundestag celebrada en 1957, la Asociación Alemana de Comerciantes Minoristas determinó que deseaba asegurar la elección de por lo menos tres de sus miembros. Propuso hacer una donación a la CDU en la Baja Sajonia “con la indicación de que su objetivo era asegurar la candidatura del Sr. Meyer-Ronneberg [que ocupaba un cargo en la Asociación]”²⁴.

En la práctica, el fallo de 1958 dio luz verde al financiamiento público directo e indirecto de los partidos: directo, en forma de subsidios; e indirecto, en forma de deducciones de impuestos que fueran “igualitarios”. A pesar de lo anterior, todas las iniciativas legislativas posteriores se han encontrado con una luz amarilla que ha consistido en objeciones del Tribunal Federal Constitucional a la forma específica que tomaba el financiamiento público. En efecto, la historia del financiamiento político desde 1958 hasta hoy ha consistido en una relación dialéctica entre políticos y jueces. Las cuatro interrogantes principales que se han mantenido sobre el tapete son:

1. ¿Qué actividades partidistas pueden ser apoyadas o favorecidas: campañas para elecciones, labor educativa, labor legislativa o todas las actividades sin restricción?
2. ¿Qué componentes de un partido pueden ser apoyados o favorecidos: la organización central, las agrupaciones parlamentarias (*Fraktionen*), sus fundaciones educacionales (*Stiftungen*), los candidatos o todos sin distinción?
3. ¿Qué forma debería adoptar el apoyo: subsidios directos, privilegios tributarios, o una combinación de ambos?; ¿quién debe beneficiarse de los privilegios tributarios: los individuos, las empresas, o ambos?; y ¿debieran todos o algunos de estos aportes estar sujetos a un límite máximo?
4. ¿Cómo deben aplicarse las exigencias de rendición de cuentas?

Comenzaré por resumir las fases cronológicas de este proceso de preguntas y respuestas y luego pasaré a analizar de manera general las ventajas y desventajas del sistema alemán en comparación con los que se aplican en otros países.

²⁴ Flechtheim, *op. cit.*, p. 535.

5.2. El régimen constitucional aplicado al financiamiento público

A la luz del fallo emitido en 1958 por el Tribunal Federal Constitucional, el Gobierno del SPD, respaldado por los partidos mayoritarios del Bundestag, la CDU, el FDP y el DP, decidió entregar subvenciones anuales a los partidos políticos “con el objeto de promover su labor educativa”. La subvención inicial entregada en 1959 fue de 5 millones de marcos, cantidad que se elevó a 28 millones en 1964, complementada por una suma adicional de 12 millones de marcos aportada por los Länder, la mayoría de los cuales habían seguido el ejemplo del gobierno federal.

Como hecho significativo puede señalarse que esta modalidad de financiamiento público *de facto* no se presentó como tal, puesto que aún no existía una ley de partidos que regulara el financiamiento político. La subvención aparecía como una partida del presupuesto federal, bajo el título de “subvenciones educacionales”. Además, se entregaron fondos para apoyar la labor legislativa a las Fraktionen del Bundestag y del Landtag. Para los miembros del Bundestag se fijó en 1957 una cantidad mínima de 36.000 marcos anuales, más 1,7 millones de marcos que debían repartirse entre los partidos de acuerdo con la cantidad de diputados.

La evolución de éstas y otras donaciones a lo largo del tiempo puede verse en los Cuadros 1 y 2. En particular, el Cuadro 2 muestra que el subsidio de apoyo a la labor legislativa subió desde 10 millones de marcos en 1965 a 240 millones en 1995, mientras que la subvención educacional vía fundaciones se elevó desde 13 millones en 1965 a 620 millones en 1995.

CUADRO 1 SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS A LOS PARTIDOS ALEMANES
(MILLONES DE MARCOS)

Partido	1995	1997
SPD	90,9	87,9
CDU	73,7	71,5
CSU	16,4	18,9
Verdes	15,3	16,9
FDP	13,4	12,8
PDS	11,2	12,1
Republikaner	4,8	5,0
Otros	4,9	6,8
Total	230,0	229,8

CUADRO 2 SUBSIDIOS A FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y FUNDACIONES DE LOS PARTIDOS, 1965-1995 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Fracciones			Fundaciones educacionales
	Federal	Länder	Total	
1965	3,1	6,6	9,7	13,1
1970	9,9	10,7	20,6	74,3
1975	29,3	22,9	52,5	160,6
1980	44,6	43,9	88,5	270,9
1985	58,2	54,5	112,7	381,6
1990	89,6	73,2	162,8	562,9
1995	107,3	131,4	238,7	619,9

El debate en torno al financiamiento público

El financiamiento público había llegado a través de estos dos mecanismos, aunque por la puerta trasera. De todas maneras el principio seguía siendo discutible. Ya en 1954, el ministro de Hacienda de Adenauer, Fritz Schäffer, había propugnado su uso, pero sólo a cambio de una prohibición de las donaciones empresariales. Cinco años más tarde el ex presidente del FDP, Thomas Dehler, propuso entregar subsidios en cantidades iguales a todos los partidos, para así evitar su dependencia “intolerable” de las “donaciones provenientes de sectores ajenos al ámbito político”²⁵.

El principal adversario de los subsidios era –en esos años– el SPD, que era relativamente autónomo en materia financiera y temía que luego de la ayuda pública vendrían los controles estatales. Su vocero, Fritz Erler, estimaba que los partidos no debían volverse dependientes de aquellos a los que supuestamente deben fiscalizar²⁶; a su líder parlamentario, Herbert Wehner, le preocupaba que los subsidios pudieran “desalentar la disposición a realizar aportes voluntarios”²⁷. Algunos constitucionalistas también sostenían una opinión contraria. A diferencia de Gerhard Leibholz (anteriormente citado) y Theodor Eschenburg, quienes apoyaron la postura del

²⁵ Flechtheim, *op. cit.*, p. 543.

²⁶ Este argumento se basa en la doctrina constitucional alemana de que el Parlamento como un todo, incluyendo a los parlamentarios asociados a la coalición gobernante, debe controlar al Poder Ejecutivo. Esta doctrina no era realista, pues en Alemania los partidos controlan los votos y por tanto a los parlamentarios, lo que bloquea la capacidad fiscalizadora de los parlamentarios de la coalición gobernante.

²⁷ *Verhandlungen des deutschen Bundestages*, BT, 19 de septiembre de 1954, 2860; 15 de mayo de 1964, 5777.

Tribunal Federal Constitucional según la cual los partidos habían adquirido “las funciones de un órgano de la Constitución”²⁸, el liberal Dolf Sternberger consideraba que los subsidios provocarían la “muerte de la competencia política libre”²⁹.

En 1966, el TCF arrebató el asunto de las manos a los políticos y socavó las bases de los subsidios “educacionales”. En ese dictamen sentenció que “el derecho de la gente... a expresar libre y abiertamente sus opiniones y su intención política” proscibía “las donaciones presupuestarias a los partidos para financiar sus actividades generales”. De permitirse esa situación se debilitaría gradualmente la “independencia de los partidos respecto del Estado”. Lo único permisible era compensar a los partidos por “los gastos en que era necesario incurrir para efectuar una campaña electoral razonable”³⁰.

Fue este fallo, además del advenimiento del SPD al gobierno federal en 1966, lo que proporcionó el impulso final a la largamente postergada Ley de Partidos.

5.3. La Ley de Partidos de 1967: financiamiento público y transparencia

La *Gesetz über politische Parteien*, promulgada el 24 de julio de 1967 –y desde entonces reformada cuatro veces– dotó de carácter legal a los subsidios y la rendición de cuentas. En adelante los subsidios se detallaron como donaciones para solventar gastos de campaña. Se dispuso la distribución entre los partidos de una suma de 2,50 marcos por cada voto obtenido en la elección anterior. Cualquier partido que alcanzara el 2,5% de la votación participaba en esta distribución. El monto de donaciones deducible de impuestos personales se limitó a una cifra anual de 600 marcos por persona o 1.200 marcos por matrimonio. Los donativos de 20.000 marcos o más debían declararse en los estados de cuentas de los partidos, especificando el monto, el nombre y la dirección del donante. El TCF aceptó estas disposiciones con una sola excepción de importancia. Estableció que la barrera del 2,5% era incompatible con el principio de acceso equitativo y ordenó que se rebajara a un 0,5% del total de votos³¹.

²⁸ Eschenburg (1961), p. 27.

²⁹ Citado por Landfried (1994), p. 45.

³⁰ BVerfG, 15 de julio de 1966, 20/10, pp. 56, 113.

³¹ BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 342.

Esta legislación y el resultante veredicto emitido por el TCF han sentado las bases del financiamiento político en Alemania a lo largo de los siguientes treinta años, pese a que han surgido continuos conflictos en torno a los niveles permisibles de los subsidios, la manera de asignarlos, el monto deducible de impuestos y la rendición de cuentas. Las ventajas e inconvenientes de la situación derivada de la ley y los fallos de 1967 y 1968 pueden resumirse como sigue:

1. En respuesta a la crítica de que el financiamiento público presupone una definición de las tareas de los partidos políticos, la Ley de Partidos las enumeró de la siguiente manera:
 - a) participar en la formación de la voluntad política del pueblo en todas las esferas de la vida pública, influyendo en la formación de la opinión pública, estimulando e intensificando la educación política, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la vida política y capacitando a ciudadanos para asumir funciones públicas;
 - b) participar en las elecciones designando candidatos;
 - c) influir en el desarrollo de la política a nivel parlamentario y gubernamental;
 - d) incorporar sus objetivos políticos en el proceso de formulación de políticas por parte del Estado; preocuparse de mantener un lazo vivo y permanente entre las personas y los órganos del Estado.Esta lista, elaborada más bien para provecho propio por los beneficiarios potenciales del financiamiento público, abrió las puertas para un financiamiento público en constante expansión.
2. La Ley de Partidos y el TCF permitieron que los gastos de campaña se reembolsaran en cuotas a lo largo de los cuatro años de duración de un parlamento, lo cual vino a enturbiar aun más la ya incierta distinción entre costos de campaña y gastos generales de los partidos.
3. Como consecuencia del escalonamiento en la entrega de fondos a las campañas, en la elección de 1969 los partidos podían esperar recibir del Estado 99 millones marcos, cantidad inferior a los 38 millones de marcos anuales (es decir, 152 millones durante un período electoral de cuatro años) que habían estado recibiendo con

anterioridad, pero así y todo seguía siendo una suma enorme para los estándares internacionales. No puede sorprender que no haya servido para moderar los gastos efectuados por las organizaciones partidistas.

4. A pesar de que la exigencia constitucional de declarar las fuentes de ingreso quedó codificada en la ley de 1967, no era difícil evadirla. En ese entonces aún no existían sanciones para el incumplimiento y las empresas continuaron haciendo uso de los canales indirectos; por ejemplo, las fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*) y las asociaciones profesionales. De esta forma, los partidos sólo informaban el monto agregado recibido de cada fundación, manteniendo en el anonimato a los donantes reales.
5. El requisito impuesto por el TCF de que el alza en el financiamiento público no excediera el alza general del costo de la vida³² fue ignorado con impunidad. En 1979, se elevó a 1.800 marcos anuales (3.600 para los matrimonios) el nivel de las exenciones de impuestos personales para las donaciones políticas. Para 1983, el aporte estatal se había duplicado a 5 marcos por voto, y los subsidios adicionales por voto otorgados por los Länder, fijados originalmente en 60% del nivel federal, se aproximaron poco a poco a la escala federal. Con la incorporación de las elecciones directas en el Parlamento Europeo, en 1979, los partidos obtuvieron una asignación suplementaria para campañas de 5 marcos por voto, aunque esas campañas presentan un grado de intensidad mucho menor.
6. La distribución generosa y relativamente equitativa de los fondos públicos entre los diversos partidos socavó la tradicional postura opositora del SPD frente al financiamiento estatal. Dicha colectividad también se convirtió en un complacido beneficiario de los donativos de los contribuyentes, con lo cual se esfumó su papel de crítico de la generosidad excesiva, el que fue asumido en la década de los 80 por los Verdes.
7. Con todo, la Ley de Partidos y el veredicto emitido en 1968 por el TCF marcaron un indudable avance en el control público y la transparencia del financiamiento de los partidos. Ahora se había establecido el principio de que tanto el financiamiento público como los

³² BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 339.

detalles de las rendiciones de cuentas y los niveles de exención de impuestos requerían una legislación específica y estaban sujetos a la fiscalización judicial.

5.4. Límites a los gastos de las candidaturas y a las donaciones

En la Alemania pos-1945 ha brillado por su ausencia un debate serio en torno a este tema, a pesar de la bien documentada experiencia de otras democracias parlamentarias en materia de limitación de gastos de campaña. Lo anterior puede atribuirse en parte al Artículo 5 de la Constitución, que garantiza la libertad de palabra y de expresión, reforzado por la Sección 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, el TCF ha defendido con fuerza “el derecho de un ciudadano a decidir libremente, en el contexto de su participación política, a qué partido desea apoyar financieramente”³³.

Si bien estas disposiciones no prohíben explícitamente todos y cualquier tope a los gastos o donaciones, en ellas está implícito un prejuicio en favor del *laissez-faire*. Por otra parte, los legisladores –esto es, los partidos políticos afectados– se muestran reacios a imponerse cortapisas.

5.5. El financiamiento público directo (1968-1992)

Desde 1968 en adelante, el financiamiento de los partidos se ha efectuado a la luz pública, aunque ésta no brilla con igual intensidad en todos los sectores del escenario. En esta sección se discute el nivel y el objetivo de la entrega de recursos.

Una comisión de expertos presentó un informe en 1983 y propuso la siguiente modalidad para el financiamiento público directo:

1. Elevar el financiamiento público a 5 marcos por voto (actualmente en vigencia);
2. Dedución de impuestos de 50% para las donaciones de hasta 1.200 marcos;
3. Las donaciones provenientes de empresas serían deducibles de impuesto hasta un tope de 5% de la cifra de negocios y de los sueldos;

³³ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/2, p. 40.

4. Las donaciones de 20.000 marcos o más serían deducibles de impuestos sólo si se declaran en los estados de cuentas de los partidos; no se aceptarían los donativos anónimos;
5. Crear un fondo de compensación (*Chancenausgleich*) de hasta un 50% de los ingresos totales para los partidos que recibieran relativamente menos donaciones empresariales³⁴. Esta fue la sugerencia más polémica.

En la modificación de 1983 a la Ley de Partidos se incorporaron estas propuestas, pero también se tomó nota de los términos más estrictos de la enmienda a la Constitución. El nuevo texto del Art. 21 era el siguiente:

[Los partidos] deberán dar cuenta pública de las fuentes y del uso de sus fondos, lo mismo que de sus activos (enmiendas en texto común).

En respuesta a la modificación legal de 1983, y en su fallo más polémico emitido hasta la fecha, el TCF mantuvo las reformas y sólo dejó sin efecto la fórmula del tope a la deducción de impuestos para las donaciones de empresas. En el único fallo dividido sobre el financiamiento de los partidos, fijó el tope a las donaciones deducibles de impuesto para las empresas en 100.000 marcos, aduciendo que el fondo de compensación garantizaba el principio de acceso equitativo.

En el voto disidente del juez Ernst-Wolfgang Böckenförde se señala que como la participación de los ciudadanos en la vida política incluye la capacidad de influir en la opinión, y en una democracia aquella debe fundarse en el principio de equidad, entonces:

1. Las personas jurídicas, que no votan, no tienen derecho a franquicias tributarias para sus actividades políticas; los privilegios fiscales para las personas jurídicas conceden a los propietarios o a los directores de éstas una doble ventaja, que se contrapone al principio de “una persona, un voto”;
2. Puesto que la suma de 100.000 marcos equivale a tres veces el ingreso promedio, favorece a las personas de mayores ingresos y “prácticamente ofrece una vía libre a las grandes empresas con un alto nivel de recursos de capital”³⁵.

³⁴ *Bericht zur Neuordnung der Parteifinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigenkommission* (Colonia: 1983), pp. 197, 203.

³⁵ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/40, pp. 104, 105, 109, 114.

El fondo de compensación, que subsistió hasta 1995, tuvo repercusiones anómalas. Por una parte, aumentó substancialmente la cantidad de fondos públicos disponibles para los partidos, en un promedio de 11,1 millones de marcos anuales durante los primeros tres años, y en lo sucesivo en un promedio de 27 millones de marcos. Por otro lado, no benefició a quienes pretendía favorecer. En su primera forma tomó en cuenta los ingresos totales de los partidos, provenientes de cuotas y de donaciones.

Como muestra el Cuadro 3, los favorecidos fueron, en consecuencia, los partidos que percibían bajos ingresos por concepto de cuotas, pero cuantiosas donaciones, y no el SPD, con su gran cantidad de miembros y un pequeño número de benefactores. En consecuencia, el fondo subsidiaba más a los partidos que recibían más donaciones del empresariado y recibían menos cuotas. La fórmula fue modificada en 1988 para beneficio de los partidos más grandes, pero aún castigaba al SPD porque sus miembros eran numerosos en relación con sus ingresos derivados de donativos.

CUADRO 3 PAGOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN

Destinatario	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	Rep.	PDS
1986-88							
millones de marcos	1,9	6,4	7,0	7,1	10,6		
%	3,0	19,2	21,1	21,3	31,7		
1989-95							
millones de marcos	68,5	64,0	17,1	19,9	13,5	3,8	2,7
%	35,9	33,6	9,0	10,4	7,0	2,0	1,4

La reforma de 1988 a la Ley de Partidos tomó en cuenta algunas de las objeciones de Böckenförde y redujo a 60.000 marcos el límite para las deducciones de impuestos en las donaciones empresariales. Finalmente, su propuesta de eliminar completamente los privilegios tributarios de las empresas fue adoptada en la enmienda de 1994 a la Ley de Partidos, que redujo ese límite a cero.

En la reforma de 1988 también se creó un subsidio uniforme básico (*Sockelbetrag*) de 6% de los subsidios totales a cualquier partido que obtuviera más del 2% de los votos. Esta medida vendría a reparar la pérdida relativa sufrida por los partidos más pequeños (esto es, el FDP y los Verdes) al aplicarse las normas de compensación corregidas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó este subsidio en 1992 (como veremos en la sección 4. 9.).

5.6. Financiamiento público indirecto

La Ley de Partidos y los fallos del TCF se refieren con precisión a un aspecto del financiamiento político; a saber, los pagos directos con fondos públicos a organizaciones partidistas. Sin embargo, existen por lo menos cinco otras maneras en que los partidos pueden conseguir abiertamente dinero público al margen de los límites definidos por la Ley de Partidos, que se analizan a continuación:

- a) *Subvenciones a las fundaciones de los partidos (Stiftungen)*. La idea de crear fundaciones destinadas a fomentar las actividades académicas y de investigación de los partidos se remonta a la República de Weimar. La más antigua de ellas, la Friedrich-Ebert-Stiftung, vinculada al SPD, data de 1925. Fue restablecida tras la Segunda Guerra Mundial y tuvo imitadores entre los partidos de centro derecha. Comenzaron como “academias de partido” sin un programa continuo, pero pronto se transformaron en organizaciones firmemente institucionalizadas. La Friedrich-Neumann-Stiftung, del FDP, fue creada en 1958; la Konrad-Adenauer-Stiftung, de la CDU, en 1964; y la Hans-Seidel-Stiftung, de la CSU, en 1967. En un principio ellas eran financiadas de la misma forma que los partidos de que dependían, la del SPD a través de suscripciones, y las demás por medio de donaciones de las empresas.

A partir de 1960, las fundaciones (o sus predecesoras) recibieron pequeñas subvenciones de los gobiernos federales o de los Länder para financiar proyectos específicos; a contar de 1962, recibieron aportes del Ministerio de Desarrollo (más tarde Ministerio de Cooperación Económica) para sufragar sus actividades en el extranjero; y desde 1967 en adelante, todas las fundaciones asociadas a los partidos que habían obtenido por lo menos un 5% de los votos en la elección del Bundestag recibieron paquetes de subvenciones. La subvención para labores al interior de Alemania provino del Ministerio de Educación y más tarde, en menor grado, del Ministerio del Interior. De modestos 14 millones de marcos en 1967 la subvención creció hasta llegar a 620 millones de marcos en 1995 (véase Cuadro 1). No todo este dinero beneficia directamente a los partidos en cuestión. Cada año las fundaciones otorgan varios miles de becas de estudio dentro y fuera de Alemania³⁶. Unos dos tercios de los subsidios se gastan en actividades localizadas en el extranjero.

³⁶ Pinto-Duschinsky (1991), pp. 191-192, 203.

Las subvenciones se justifican con el argumento de que tienen que ver con “labores educativas democráticas” –es decir, con actividades no consideradas en la ley de partidos– y en todos los estatutos de las diversas fundaciones se subraya su misión educativa³⁷. Sin perjuicio de lo anterior, debe reconocerse que al menos parte de la labor de las fundaciones –por ejemplo, encuestas de opinión e investigación de políticas– presta una indudable ayuda a los partidos en sus estrategias de campaña.

Así pues, las subvenciones que éstos reciben han sido criticadas por tratarse de subsidios políticos clandestinos, caracterizados por “una casi total falta de transparencia financiera y de control democrático”³⁸. Cabe señalar que no fue sino hasta 1986 cuando el TCF confirmó la legalidad de las subvenciones a las fundaciones³⁹.

Con posterioridad al veredicto emitido en 1992 por el TCF, que legalizó los subsidios globales (véase sección 4.9.), sus detractores han sostenido que hoy en día no existe la división de tareas entre los partidos y las fundaciones, por lo que ya no se justificaría la entrega a éstas de subsidios separados⁴⁰.

Las fundaciones tienen diversas ventajas frente a los partidos: las donaciones que ellas reciben son exentas de impuestos en su totalidad y las rendiciones de cuentas pueden ser menos detalladas. Se les exige funcionar como entidades separadas de los partidos de que dependen, aunque de hecho los miembros de sus consejos directivos son, en su mayoría, dirigentes de los partidos. Las fundaciones tienen prohibido transferir sus fondos a su partido madre. Cuando trascendió que el FDP lo había hecho entre 1978 y 1982, esta colectividad perdió su subvención. Esta sanción muestra el creciente nivel de transparencia y responsabilidad del financiamiento político en Alemania.

- b) *Pagos destinados a las Fraktionen o asignación parlamentaria.* Tienen el propósito aparente de permitir a los diputados cumplir sus tareas parlamentarias. Estas sumas de dinero han aumentado de 3,4 millones de marcos en 1966 a 107 millones de marcos en 1995 en el Bundestag, y de 6,6 millones de marcos a 131 millones de marcos en los Länder. (36 millones de marcos de ese incremento provienen

³⁷ Von Vieregge (1977), pp. 29, 46.

³⁸ Ebbighausen (1996), pp. 268-270.

³⁹ BverfG, 14 de julio de 1986, 73/1, pp. 1, 13-15.

⁴⁰ Morlok (1966), p. 12.

de la incorporación de cinco Länder orientales a la República Federal en 1989).

- c) *Pagos para financiar el personal asesor de los diputados del Bundestag.* Esto constituye una partida independiente. Su costo se ha elevado desde 3,25 millones de marcos a 151 millones de marcos durante el período 1968-1995. El personal asesor de los diputados de los Landtag tiene un costo adicional de 78 millones de marcos⁴¹.
- d) *Contribuciones de los parlamentarios al partido.* Esta práctica consiste en que los partidos exigen a sus legisladores donar una proporción de su dieta al respectivo partido. Fue iniciada por el SPD antes de la Primera Guerra Mundial, y está generalizada en la actualidad. Resulta de dudosa constitucionalidad, ya que el TCF ha dictaminado que la dieta de un diputado no es un sueldo, sino una asignación destinada a compensar la pérdida de sus ingresos profesionales⁴². Pese a todo, estas “contribuciones al partido”, como se les conoce, tienen hoy en día plena vigencia. Desde 1984, los partidos ya no las declaran por separado, sino que las han incluido en el rubro de cuotas; de modo que sólo resulta posible hacer estimaciones de sus actuales niveles. Los expertos han concluido que la “contribución” de un diputado del Bundestag alcanza un promedio de 12.000 marcos anuales, la de un diputado de Landtag o de un concejal local es proporcionalmente menor, y en conjunto arrojan un total anual de 70 millones de marcos; es decir, un 20% del ingreso por concepto de cuotas⁴³.
- e) *Servicios en especie.* Los partidos y los candidatos disfrutaban de algunos servicios en especie, incluidos espacios en la radio y en la TV en estaciones públicas y (en algunos lugares) vallas publicitarias. No disponen de envío gratuito de propaganda por correo. Si bien estos servicios no resultan demasiado provechosos para los partidos, representan una proporción menor de los costos totales que en otros Estados europeos –por ejemplo, en Gran Bretaña–, donde los presupuestos generales de campaña son más restringidos.

⁴¹ Von Arnim (1996), pp. 135, 139-142, 148, 179-184.

⁴² BVerfG, 5 de noviembre de 1975, 40/29, pp. 296-297.

⁴³ Von Arnim, *op. cit.*, pp. 120-122.

5.7. El financiamiento privado otorgado por las empresas y las asociaciones civiles

Estas entidades varían enormemente en cuanto a sus objetivos y su situación jurídica, de modo que no es fácil hacer una generalización.

Empresas comerciales. La decisión sobre las donaciones la adopta, por lo general, el directorio. En empresas cuyas acciones se cotizan en bolsa, los accionistas deben aprobar tales donaciones como parte de los estados de cuentas, esto es de manera retrospectiva. Ocasionalmente algunos accionistas han hecho objeciones, las que muy raras veces han prosperado, pero también han hecho llamados a demostrar mayor generosidad.

Asociaciones sociales, profesionales y culturales. Se espera que funcionen por encima de los partidos políticos. En la mayoría de los casos sus miembros pertenecen a un amplio espectro político. Si gozan de la exención de impuestos, se les prohíbe contribuir con dinero a los partidos políticos (Ley de Partidos §25.1(1)).

Iglesias. Al estar exentas de impuestos no deben realizar aportes financieros. Eso sí, tienen derecho a expresar su posición frente a temas específicos como el aborto, el ambiente o el asilo y los refugiados, la cual puede influir en los votantes.

Sindicatos. Aun cuando no realizan contribuciones financieras, en ocasiones prestan servicios en especies; por ejemplo, al poner personal a disposición para alguna tarea o al facilitar instalaciones de oficina. En rigor, estos servicios deberían declararse en las rendiciones de cuentas de los partidos (Ley de Partidos §26 (3)). Esta ayuda favorece principalmente, pero no en forma exclusiva al SPD.

Grupos de lobby. Si están orientados hacia temas específicos, se trata de instituciones similares a las iglesias y a los sindicatos: no aportan dinero, pero de vez en cuando recomiendan veladamente votar por determinada opción.

Las agrupaciones sociales. Por ejemplo, los clubes deportivos o recreativos tienden a permanecer al margen de la política, una vez más debido a la heterogeneidad de sus miembros. Poco queda de la tradición anterior a 1933 de las asociaciones recreativas o de beneficencia organizadas en torno a criterios ideológicos. Las que han subsistido procuran integrar a sus miembros en un entorno y mantener su lealtad como votantes, pero cada afiliado decide sobre la posibilidad de apoyar financieramente al partido que estime apropiado.

Organizaciones gremiales o profesionales. Por lo común no donan fondos directamente a los partidos, pero pueden recurrir a fundaciones auxiliares.

Como por lo general su administración es oligárquica, lo más probable es que sus miembros adopten una actitud de indiferencia frente al tema.

En todo caso, en la medida en que convergen las posturas políticas de los principales partidos, disminuye la importancia del incentivo puramente económico para favorecer un determinado resultado electoral.

5.8. Control de la evasión y los sobornos

Ninguna ley garantiza el acatamiento general, y probablemente las normativas que regulan la forma en que el dinero pasa de mano en mano son las menos respetadas. Los métodos usados para evadir la ley alemana sobre financiamiento político se dividen en dos categorías generales: donaciones encubiertas y sobornos.

Donaciones encubiertas

La rendición de cuentas de las donaciones empresariales sigue siendo la parte menos precisa de los ingresos de los partidos alemanes. Individuos y empresas podrían continuar enviando dinero a organizaciones partidistas locales, regionales o nacionales por la vía de fundaciones intermedias o empresas filiales artificiales. Asimismo, determinados políticos pueden recibir dinero legalmente hasta un límite de 10.000 marcos anuales, sobrentendiéndose que lo entregarán a un partido. Otros mecanismos de uso común son las suscripciones a publicaciones de los partidos pagando tarifas abultadas, y los contratos de consultoría por trabajos inexistentes. Si bien no cuesta obtener información sobre donaciones empresariales adecuadamente declaradas, se ignora qué proporción constituyen del verdadero total. Durante los años posteriores al escándalo Flick han disminuido estos flujos semilegales desde las empresas hacia los partidos y al parecer ya no son cuantiosos.

Sobornos a nivel nacional

El ejemplo más espectacular a nivel nacional fue el escándalo Flick, a comienzos de los años 80, el cual no sólo tuvo que ver con un intento de soborno, sino además –necesariamente, en vista de las grandes sumas comprometidas– con evasión en gran escala de las exigencias de transparencia. Los antecedentes eran bastante simples. La firma de Friedrich Flick

deseaba que el ministro de Economía la eximiera del impuesto sobre las ganancias de capital por las utilidades de 2.000 millones de marcos que había obtenido de una venta de acciones. Con el objeto de alentar la concesión de ese favor y de fomentar “el cultivo del paisaje de Bonn” (según sus propias palabras), la empresa entregó grandes sumas de dinero a todos los partidos, pero en particular a dos ministros de Economía, Hans Friedrichs y el conde Otto de Lambsdorff, ambos miembros del FDP.

Entre 1969 y 1980, realizó donaciones “oficiales” por 18 millones de marcos, principalmente a *Fördergesellschaften* y fundaciones, pero declaró el total como gastos empresariales para reducir impuestos (ilegalmente). Además, desembolsó donaciones “extraoficiales” por 8,5 millones de marcos en efectivo (billetes de 1.000 marcos en sobres de color café), provenientes de su “cuenta negra”. Entre 1974 y 1980, los diversos partidos recibieron las cantidades de parte de Flick que indica el Cuadro 4⁴⁴.

Tras un largo proceso judicial no se logró probar el delito de soborno, pero a Friedrichs, Lambsdorff y al plenipotenciario de Flick, Eberhard von Brauchitsch, se les impusieron multas de 61.000, 150.000 y 550.000 marcos, respectivamente, por infracciones en sus declaraciones de impuestos. Brauchitsch también recibió una condena de dos años de prisión condicional. La gran cantidad de causas judiciales en trámite y pendientes por infracciones a la legislación sobre financiamiento llevó al gobierno a proponer la adopción de una Ley de Amnistía en 1983, pero en vista de la indignación que causó este proyecto en la opinión pública y en los medios de comunicación, decidió retirarlo.

CUADRO 4 DONACIONES DE FLICK 1974 - 80 (MILLONES DE MARCOS)

	CDU	CSU	FDP	SPD
Donaciones 'oficiales'	6.075	1.875	2.164	3.199
Donaciones 'extraoficiales'	998	1.445	3.188	1.354

Sobornos a nivel local

La mayoría de los casos de soborno político son de poca monta en Alemania. Al igual que en otros países, ellos ocurren a nivel local y provincial y se relacionan con el objetivo de conseguir contratos y licencias. Entre 1982 y 1988, se realizaron cerca de 1.800 investigaciones de delitos

⁴⁴ Landfried, *op. cit.*, pp. 192, 193, 204-205.

de corrupción, pocas de las cuales derivaron en procesos judiciales e incluso menos en condenas⁴⁵. El derecho penal impone multas o condenas de prisión de hasta cinco años a quien entregue dinero a un legislador con el fin de que vote a favor sobre una materia determinada. Ahora bien, como las donaciones a los legisladores no son en sí ilegales, esta disposición resulta en gran medida ineficaz. Las únicas armas para combatir este problema son la detección y el enjuiciamiento eficaz, pero es de todos sabido que ambas son difíciles de aplicar.

Empleos políticos, burocracia y corrupción

En Alemania los empleos políticos son concedidos por los partidos, o cuando menos por intermedio de ellos, y no en forma de retribuciones de parte de políticos individuales. El acceso a los empleos políticos se produce en consecuencia por la vía de la afiliación a un partido y no de pagos realizados a un caudillo.

Los funcionarios de la administración pública federal son altamente profesionales y se les contrata de acuerdo con sus méritos. La única excepción a esta regla son los “funcionarios políticos” de alto rango, cuyo número asciende a varios cientos, quienes son asesores directos del Canciller y de los ministros del gabinete, y pueden ser relevados cada vez que se produce un cambio de gobierno o incluso de director de departamento. El objetivo es garantizar que las políticas sean aplicadas por personas que respalden los objetivos de la administración, y no principalmente para recompensar a amigos o a benefactores. A pesar de todo, como los funcionarios públicos pueden pertenecer a un partido, no siempre se logra determinar si un ascenso o una transferencia es atribuible a sus méritos o a su afiliación a una colectividad política.

La situación cambia en los niveles subnacionales de gobierno. En los Länder o ciudades, donde un partido ejerce un predominio estructural, aquél puede introducirse en gran parte de la administración y de los servicios (lo que se conoce como *Filz* o fieltro). Este proceso se ve favorecido por la facilidad con que los funcionarios públicos pueden transformarse en legisladores del Länder, en contraste con las normas anglosajonas sobre la incompatibilidad de cargos.

La extorsión, es decir la exigencia de dinero por adelantado a cambio de favores (ya sean políticos o de otra naturaleza), se considera un delito penal. La extorsión política es una práctica poco común en Alemania.

⁴⁵ Blankenburg (1989), pp. 920-921.

Independencia de los inspectores de impuestos

El servicio de impuestos internos es una rama de la burocracia federal y, por ende, un organismo relativamente inmune a las presiones políticas. Se han formulado muy pocas acusaciones de parcialidad contra las autoridades tributarias (en comparación con las acusaciones rutinarias contra los magistrados italianos), pero ha habido casos en que los inspectores han sido presionados políticamente para hacer la vista gorda.

No existen disposiciones especiales para investigar por separado las obligaciones tributarias de los políticos y de los donantes políticos. El sistema habitual de fiscalización tributaria los incluye a ambos y no se exige considerarlos como instituciones separadas.

5.9. La reforma global de 1992-1994

Las crecientes anomalías y contradicciones derivadas de las reformas fragmentarias a la Ley de Partidos y de los veredictos *ad hoc* del TCF crearon un clima a favor de una revisión de todo el sistema de financiamiento de los partidos. El producto de esto fue el trascendental fallo de 1992, en el que el TCF proponía un nuevo esquema general y variaba en forma significativa algunas de sus posturas anteriores.

La innovación más importante fue renunciar al intento por hacer una distinción entre los diversos tipos de gastos de los partidos. El Tribunal también dictaminó que el financiamiento público de las actividades generales de “los [partidos] no es objetable por cuanto ellas les son asignadas a éstos por la Constitución”. Asimismo sentenció que:

- El “subsidio básico” uniforme dispuesto en la Ley de Partidos de 1988 era inconstitucional debido a la forma que tomó.
- Las subvenciones entregadas a determinados partidos deben reflejar la eficacia de cada colectividad política para reclutar miembros y atraer donaciones.
- El financiamiento público no debe exceder los ingresos propios de los partidos provenientes de aportes de miembros y benefactores; es decir, no más del 50% de los ingresos puede proceder del Estado.
- El monto por cuotas deducible de impuestos no debe exceder la suma que la mayoría de los ciudadanos puede costear.
- Las donaciones realizadas por personas jurídicas no son deducibles de impuestos.
- El límite inferior de 40.000 marcos para la publicidad de donaciones individuales es demasiado alto.

- El financiamiento público total no podrá exceder el promedio de subvenciones durante el período 1988-1992 –vale decir, 230 millones de marcos–, pero podrá ser reajustado por la inflación⁴⁶.

El TCF rechazó el “subsido básico” porque estimó que su fórmula no lograba la igualdad de acceso al mercado electoral, de una forma que respetara también los principios de *Staatsfreiheit* –autonomía de los partidos respecto del Estado– y *Bürgernähe* –integración de los partidos en la sociedad civil. La doctrina del TCF es que sólo sería aceptable fomentar la igualdad de acceso con subsidios estatales que premien los esfuerzos de recolección de fondos de los propios partidos.

La segunda razón que tuvo el TCF para rechazar el “subsido básico” fue que su monto se calculaba para igualar la suma de fondos obtenidos de cuotas (de militantes) y donaciones (de empresarios o rentistas), en vez de igualar solamente los fondos obtenidos de donaciones, con lo cual favorecía más a los partidos con menos militantes y menos cuotas.

Detrás de esta discusión está un antiguo dilema del liberalismo: ¿es preferible la igualdad de resultados o la igualdad de oportunidades? Si declaramos que la igualdad de resultados es inaceptable, entonces tampoco podemos tener igualdad de oportunidades, pues los ganadores de la primera vuelta en una competencia empiezan la segunda vuelta con ventaja. Por otro lado, si intentamos restablecer la igualdad de oportunidades al inicio de la segunda vuelta, entonces imponemos igualdad de resultados a la primera, privando a esa competencia de sentido.

Desde esta perspectiva, el dictamen del TCF que rechazó el “subsido básico” puede entenderse como una opción en favor de premiar la competencia para obtener militantes y sus cuotas. Sin embargo, veremos que el TCF no objetó la introducción por los legisladores de un pequeño subsidio igualitario.

Las reformas efectuadas en 1994 a la Ley de Partidos, que siguen vigentes hasta la fecha, incorporaron la mayoría de estas recomendaciones de la siguiente forma:

- Cada partido recibirá una subvención anual de 1 marco por cada voto obtenido en la anterior elección del Bundestag, y 0,50 marcos por cada marco que perciba por concepto de cuotas y donaciones, siempre que éstas provengan de particulares y no excedan los 6.000 marcos.

⁴⁶ BVerfG, 4 de septiembre de 1992, 85/24, pp. 264-265.

- Los primeros 5 millones de votos para cada partido son recompensados con 1,30 marcos cada uno.
- El financiamiento público no podrá exceder los 230 millones de marcos, o bien el 50% de los ingresos de un partido provenientes de cuotas y donaciones, cualquiera sea inferior. El reajuste por inflación elevó esta suma a 245 millones de marcos a partir de enero de 1998.
- Para tener derecho a una subvención, un partido debe conseguir el 0,5% de la votación en una elección europea o del Bundestag, o bien el 1% en una elección de Landtag.

A pesar de que la disposición que establece una subvención mayor para los primeros 5 millones de votos de un partido agrega un ingrediente de igualdad de resultados, reintroduciendo un aspecto vetado del "subsidio básico"⁴⁷, en general la legislación proporciona un mayor grado de equidad e igualdad de acceso que cualquiera de sus predecesoras. El nuevo subsidio vinculado con el nivel de cuotas y la cantidad de donaciones modestas, insta a los partidos a reclutar miembros y a extender en gran escala su red de apoyo.

Al despojar a las donaciones empresariales de privilegios tributarios se procura conseguir que los partidos sean menos dependientes de ese sector. Los primeros indicios observados señalaban que los efectos logrados eran los que se esperaban. Como lo demuestra el Cuadro 5, la cantidad de grandes donaciones (esto es, las superiores a 20.000 marcos), el número de donaciones provenientes de personas jurídicas y el monto total reunido a partir de esa fuente fueron reducidos a cerca de la mitad para cada partido entre 1993 y 1994⁴⁸. El Cuadro 6 indica que la suma total reunida a base de donaciones también ha disminuido abruptamente.

A pesar de que las reformas de 1992-1994 introdujeron un mayor grado de rigor, también perpetuaron una serie de aspectos negativos. El fallo del TCF y la Ley de Partidos de 1994 sólo toman en cuenta las cuotas y donaciones declaradas al calcular los recursos de los partidos y consideran únicamente el financiamiento directo de los partidos como ayuda estatal. Sin embargo, estos criterios entregan un panorama incompleto, ya que los partidos disponen de otros recursos, como el financiamiento encubierto y el financiamiento público indirecto.

⁴⁷ *N. del E.*: El subsidio de monto fijo por partido alcanza implícitamente a $(1,3 - 1,0) \times 5$ millones = 1,5 millones de marcos al año, lo que resulta una suma modesta en comparación con las cifras de los Cuadros 1 y 6.

⁴⁸ Rieken y Römmele (1997), p. 261.

CUADRO 5 EVOLUCIÓN DE LAS DONACIONES GRANDES
RECIBIDAS POR LOS PARTIDOS, 1993-1994

Partido	Año	Número total	Número proveniente de personas jurídicas	Total (miles de marcos)
SPD	1993	57	19	2.455
	1994	32	8	1.288
CDU	1993	143	110	7.252
	1994	97	58	4.061
Verdes	1993	77	0	2.392
	1994	44	0	1.351
FDP	1993	48	28	2.211
	1994	20	10	1.003
CSU	1993	50	45	3.444
	1994	22	18	885

Nadie sabe qué cantidad de dinero continúan recibiendo los partidos por conductos indirectos. Pese a haberse abolido las franquicias tributarias para las donaciones empresariales, sigue siendo posible recurrir a las fundaciones para obtener una ventaja más apreciada, como es el anonimato. No obstante, las presiones de tipo jurídico y moral ejercidas contra las donaciones anónimas se han traducido en una gradual desaparición del financiamiento encubierto como un factor de importancia.

CUADRO 6 INGRESOS DE LOS PARTIDOS POR CUOTAS Y DONACIONES
1970-1996 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Cuotas de militantes				Donaciones			
	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes
1970	12	30	2		19	6	4	
1975	48	53	3		33	13	9	
1980	76	86	6	1	65	13	11	
1985	98	101	9	4	32	15	10	9
1990	103	131	11	10	108	39	23	11
1996	120	153	11	20	59	28	14	10

El monto que reciben los partidos a través de subsidios *directos* en virtud de la nueva legislación está muy por debajo del máximo de 50% decretado por el TCF; de hecho, asciende a cerca de un tercio de esa cantidad (Véase Cuadro 7). Sin embargo, cuando también consideramos los subsidios *indirectos*—las franquicias tributarias y las subvenciones a las *Fraktionen*, a las fundaciones, para financiar el personal legislativo y la “contribución al partido” (que ahora corresponde a un doble subsidio, ya que este dinero público se declara como cuotas y por tanto cumple los requisitos para recibir un subsidio de 50% del Estado)— la proporción es muy superior. La mayoría de los expertos concuerda en que la participación del Estado en todos los rubros se acerca probablemente a los dos tercios⁴⁹.

Si aceptamos esta proporción como representativa, entonces los partidos alemanes surgen como entidades altamente dependientes del Estado. Aun les falta para cumplir con el requisito del TCF de ser independientes del Estado (*staatsfrei*) y estar cerca de los ciudadanos (*bürger nah*). Los altos ingresos de los partidos alemanes—en comparación con estándares internacionales— permiten que sus maquinarias mantengan un grado de profesionalización que puede desalentar los aportes de los ciudadanos. Tampoco se ha conjurado totalmente el peligro de que, en su calidad de legisladores, los partidos actúen como juez y parte y se unan para formar un monopolio, cediendo a la tentación de erigir barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores.

CUADRO 7 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS PARTIDOS ALEMANES (EN PORCENTAJE), 1968-1996

Año	CDU/CSU			SPD			FDP			Verdes		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1968	26	16	52	47	5	41	19	22	48			
1970	31	34	30	51	11	27	20	39	19			
1976	36	25	35	47	11	34	20	38	33			
1980	40	33	24	55	8	32	20	32	33			
1985	45	15	31	55	11	28	29	32	30	15	32	34
1990	24	26	42	39	11	44	13	28	53	24	24	47
1996	42	18	31	54	10	32	27	35	30	40	20	33

1 = cuotas de militantes

2 = donaciones

3 = subsidios directos (federales y estatales)

Fuente: Bundestag Information Service.

⁴⁹ Véase Von Arnim, *op. cit.*, pp. 128-129; Landfried, *op. cit.*, pp. 113, 277-282; y Nassmacher (1997), p. 171.

6. RESUMEN DE LA ACTUAL SITUACIÓN EN ALEMANIA

En los más de cincuenta años de historia de la República Federal, la agenda del debate sobre financiamiento político ha cambiado hasta tornarse irreconocible. En los debates sostenidos en el Consejo Parlamentario, los precursores de la república deseaban evitar que la política fuera dominada por los donantes empresariales, debido a la experiencia (o creencias) del papel que cumplió el dinero en la actividad política durante la República de Weimar. A nadie se le ocurrió pensar en el financiamiento estatal. De todos modos, la exigencia de la Constitución de que se promulgara una Ley de Partidos daba a entender que, en importantes aspectos, tarde o temprano los partidos se convertirían en órganos de la Constitución que exigirían desembolsos de las arcas públicas.

6.1. Normas para el financiamiento público y privado

Desde un principio existió un consenso frente a la necesidad de crear normas para el financiamiento político de todos los orígenes, unanimidad que resulta tanto más aceptable cuanto que en la vida pública alemana se observa, y siempre se ha apreciado, una inclinación hacia las normas. El principal objetivo de las normas que rigen el financiamiento de los partidos es (a) garantizar el acceso igualitario al mercado electoral; y (b) evitar que determinados donantes ejerzan una influencia indebida en la formulación de políticas. Las normas destinadas a lograr estos propósitos también pueden resultar eficaces en la tarea de poner al descubierto casos de soborno y corrupción, pero ésa no es la finalidad esencial.

Sin embargo, no existe acuerdo respecto de los ámbitos que deberían abarcar las normas para el financiamiento. En esta controversia participan tres actores principales:

- Los partidos políticos, con un interés creado en maximizar los subsidios y minimizar la transparencia.
- El Tribunal Federal Constitucional, principal contrapeso para la influencia interesada de los partidos.
- Los observadores académicos y los periodistas, quienes critican a los partidos e incluso al TCF por no supervisar adecuadamente los procedimientos de financiamiento.

6.2. Regulaciones de publicidad

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. De acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Partidos, las cuentas anuales de las colectividades, previamente revisadas por un contador certificado, deben ser sometidas a la consideración del Presidente del Bundestag antes del 30 de septiembre del año siguiente y luego ser publicadas en las actas del Bundestag. Si no se entrega la información de manera adecuada, se pierde el financiamiento estatal. La verificación de cuentas realizada por un contador –es decir, un profesional del sector privado– es la única instancia de control independiente. Se trata, por lo tanto, de una revisión ni más ni menos estricta que la exigida a una empresa comercial.

Puesto que el fallo emitido en 1992 por el TCF (véase sección 5.9) transformó las contribuciones a los partidos políticos en subsidios generales, ni el Presidente del Bundestag (ni el Presidente de los Landtag, en caso de que los intereses de los partidos de los Länder se vean afectados) están facultados para cuestionar los fines a que se destina este dinero.

6.3. Regulaciones sobre transparencia

Existe un consenso generalizado en cuanto a que la transparencia financiera es un requisito fundamental.

En vista de que la competencia electoral se da entre partidos, y no entre individuos, no son éstos sino aquéllos los que deben rendir cuentas. Como la Ley Orgánica exige que los partidos declaren públicamente sus ingresos, sólo ha surgido una controversia en torno al grado de publicidad de las grandes donaciones. El actual nivel mínimo para revelar el nombre del donante y el monto de la donación –20.000 marcos (aproximadamente US \$11.000)– protege el anonimato de los pequeños donantes, mientras que revela la identidad de aquellos cuyas contribuciones podrían influir en decisiones políticas. En Alemania la ley siempre ha procurado lograr un equilibrio razonable entre el derecho a la privacidad, por una parte, y a la información en beneficio de los intereses públicos, por otra. Estos objetivos han sido conciliados trazando una línea reconocidamente arbitraria entre actos privados y públicos.

Existe una apreciable cantidad de libros, revistas y artículos de diarios en que se evalúa la información disponible respecto al financiamiento político. No existe gran demanda por publicaciones cuyo nivel sobrepase el de las que circulan actualmente. A grandes rasgos la bibliografía existente se podría clasificar en tres categorías:

- Revistas y textos académicos que explican y comentan el desarrollo de la legislación. Existe, incluso, un instituto universitario dedicado por entero al estudio comparativo de la Ley de Partidos, y que publica su propia revista⁵⁰.
- Libros polémicos y populares –por ejemplo, los publicados por la Liga de Contribuyentes– en los que se critican las prácticas de entrega de fondos y el grado de financiamiento estatal de los partidos.
- Los artículos de periódicos cuyo contenido oscila entre el análisis serio de los principios en juego en el tema del financiamiento de los partidos, y la exposición ocasional de escándalos para “sacar trapos sucios al sol”.

En la mayoría de los casos los medios de comunicación son, al parecer, los fiscalizadores más eficaces de los abusos en la entrega de fondos⁵¹.

La mayoría de los autores de estudios académicos concuerdan en que el actual grado de transparencia, pese a ser alto para los estándares europeos, no resulta suficiente, especialmente en lo que se refiere a (a) donaciones empresariales, dinero que en el pasado ha sido lavado a través de fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*); y (b) los recursos financieros de los diputados, sobre todo en relación con sus asignaciones y la “contribución al partido”. En la actualidad el primer problema ya no es tan grave debido al empleo menos frecuente de las fundaciones auxiliares.

7. CONCLUSIONES

7.1. Causa y efecto en la Ley de Partidos

En términos generales, no resulta fácil señalar causas y efectos directos en la normativa jurídica del financiamiento de los partidos.

Los detractores del financiamiento estatal han sostenido que éste crea una “dependencia de la beneficencia pública” de parte de los políticos, y convierten a los partidos en instrumentos del Estado y no de los ciudadanos, aun cuando caben dudas de que alguna vez hayan sido instrumentos eficaces de la ciudadanía. En las colectividades políticas se observa una

⁵⁰ Se trata de la revista *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, FernUniversität Hagen.

⁵¹ Ebbighausen, *op. cit.*, p. 39.

marcada tendencia a transformarse en instituciones que se autopropagán, independientemente de cuál sea el origen de sus ingresos.

El caso alemán contradice la tesis de que los subsidios desalientan la posibilidad de reclutar una gran cantidad de miembros o de realizar campañas intensas. Puesto que el nivel de subsidios recibidos por un partido está determinado por la cantidad de militantes que pagan cuotas y por su fuerza electoral, cuenta con todos los alicientes para maximizar ambos factores. El alto número de afiliados –para los estándares internacionales– se ha mantenido invariable durante el período analizado (véase Cuadro 8). La cantidad de votantes ha aumentado en ambas elecciones del Bundestag desde las reformas introducidas en 1992, aunque no necesariamente por ese motivo.

CUADRO 8 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS ALEMANES, 1950-1995 (MILES)
(HASTA 1990, SÓLO LOS LÄNDER OCCIDENTALES)

Año	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	PDS
1950	683,9	400,0 *	82,5	82,9		
1960	649,6	250,0	52,5	**		
1970	820,2	329,2	76,7	76,9		
1980	986,9	693,9	172,4	84,9	18,0	
1990	934,1	784,8	186,2	178,3	41,3	200,0
1995	817,7	657,6	179,6	80,1	46,2	123,0

* Cifras para 1947.

** No disponible.

Parece razonable sostener que subsidios tan generosos como los otorgados en Alemania permiten que los partidos mantengan un amplio aparato profesional, y que esto desalienta la participación activa y voluntaria de los miembros que pagan sus cuotas y de los adherentes no afiliados.

Otro reparo es que como los legisladores también son los beneficiarios de sus actos, proceden como juez y parte en lo referente al nivel de subsidios, la magnitud de las franquicias tributarias, los requisitos de transparencia y el grado de discriminación contra los partidos nuevos. En Alemania el peligro de discriminación se previene por medio de los frenos y equilibrios en la Constitución, según la interpretación del TCF. Gracias al TCF, en la actualidad sólo hay un aspecto en el cual los partidos más pequeños pueden encontrarse en desventaja.

Si un partido se incorpora al Parlamento por haber obtenido escaños en un distrito, pero sin conseguir el 5% de la votación, como le ocurrió en 1994 al PDS (sucesor del Partido Socialista Unitario Alemán), no cumple con los requisitos para transformarse en una *Fraktion*. Sólo recibe la mitad del aporte monetario para la labor parlamentaria que requiere una *Fraktion*, y no tiene derecho a la subvención para una fundación. Cuando el porcentaje de la votación del PDS aumentó a 5,1% en 1998, pudo acceder a los beneficios propios de una *Fraktion*.

El TCF ha demostrado ser el protector más eficaz de los pequeños partidos y de los candidatos independientes. Además ha impuesto altos niveles de transparencia y ha desalentado la dependencia de las grandes contribuciones de dinero. Por consiguiente, al evaluarse el efecto de la ley de partidos o de la ley electoral es preciso ver más allá de los órganos legislativos y administrativos directamente involucrados y tener en cuenta la jurisprudencia y la estructura constitucional en su conjunto.

7.2. Aspectos comparativos de la experiencia alemana

La legislación y las convenciones que rigen el financiamiento político en Alemania se basan en una serie de factores que son propios de esta nación:

- La creencia de que los fondos aportados por las empresas cumplieron un papel excesivo al determinar el funcionamiento de la política entre 1919 y 1933.
- El acuerdo de que todas las esferas de la vida pública y privada están sujetas al ordenamiento jurídico.
- La opinión unánime de que las organizaciones que fomentan el bien público merecen recibir financiamiento público.

Existen, asimismo, características estructurales que determinan el efecto de la legislación alemana en la competencia entre partidos:

- La *estructura federal* indica que existen dos niveles de legislatura y dos estratos en la organización partidista.
- La *representación proporcional* (sometida sólo al umbral del 5% para la representación) indica que las contiendas electorales tienen carácter nacional y regional, y no están basadas en el distrito electoral local.
- El *carácter de los partidos alemanes* indica que la competencia electoral se da sólo entre partidos, por oposición a entre individuos. Ade-

más, se da entre partidos que son, de acuerdo con los estándares internacionales, altamente estructurados y con un grupo estable de adherentes que los respaldan en las elecciones. Entre 1960 y 1994, el apoyo para cada partido ha fluctuado en menos de 10 puntos porcentuales del total de votos.

Incluso cuando se han tomado en cuenta todos estos factores peculiares del país, existen numerosas características del sistema alemán que tienen interés comparativo. Es notable el esfuerzo realizado para lograr un acceso igualitario al mercado electoral. El uso de los tres principales medios que pueden ayudar para conseguir este objetivo es el siguiente:

El racionamiento (los límites a los gastos totales y a las donaciones individuales) nunca ha sido considerado seriamente; sólo se aplican límites a la deducción de impuestos. Si se hace una comparación internacional, se encuentra que el factor que incentiva más poderosamente la imposición de límites al gasto y límites a las donaciones es que los recursos se distribuyan en forma desigual. En Alemania, donde los recursos de la izquierda y la derecha han sido más o menos equivalentes (aunque obtenidos de distintas fuentes), ese estímulo no ha operado.

La transparencia es altamente valorada y es un imperativo constitucional. Cuando se exige su cumplimiento resulta muy eficaz, como puede observarse en las rendiciones de cuentas anuales publicadas por los partidos. Sin embargo, no se aplica en todos los ámbitos y ha demostrado ser menos eficaz en lo referente a las donaciones empresariales y a las finanzas de los diputados. No hay razón para no extender un mayor grado de transparencia a todas estas áreas. Las limitaciones a los montos deducibles de impuestos, reforzadas en 1994, han favorecido a una gran cantidad de pequeñas donaciones por sobre un pequeño número de grandes aportes monetarios.

Los subsidios (financiamiento público). Aunque en un principio no estaban contemplados, durante los últimos 30 años han sido la principal materia de debate. Aunque limitados por el fallo que el TCF emitió en 1992, su importancia aumentó progresivamente en el curso de las tres últimas décadas, de modo que en sus formas directa e indirecta cubren dos tercios de las necesidades de los partidos. Lo anterior representa un alto grado de dependencia del Estado.

En contraste con los observadores académicos y otros detractores, los legisladores alemanes tardaron en percatarse del efecto del cada vez más generoso financiamiento público sobre el sistema partidista. Si el Estado concede subsidios a los partidos sin ejercer controles compensatorios sobre otras formas de ingresos o sobre los gastos de esas colectivi-

dades, dichos subsidios simplemente se transforman en otra fuente más de ingresos. Así, la presencia del financiamiento público no fomenta la realización de campañas menos dispendiosas. Tampoco constituyen una garantía contra la corrupción, como lo demostró el escándalo Flick. La igualdad entre los partidos en el mercado electoral no ha sido una preocupación en Alemania (como se explicó en la sección 5.4.).

Los encargados de formular las políticas en Alemania siempre se han opuesto a ambas formas de racionamiento –de las donaciones y de los gastos de campaña– argumentando que atentan contra la libertad de expresión y que son difíciles de poner en práctica. Como alternativa, ellos han preferido depositar una enorme confianza en la transparencia, aunque algunas de las exigencias en esta materia también pueden ser burladas. Con todo, los requisitos de transparencia en Alemania son más estrictos que en la mayoría de las democracias.

Sólo por medio del fallo que emitió en 1992 el TCF, el cual impuso un límite máximo para el financiamiento estatal, fue posible contrarrestar eficazmente la mentalidad egoísta de los partidos, se desalentó la dependencia de las grandes contribuciones monetarias individuales, y los partidos recibieron un poderoso incentivo para aumentar al máximo la cantidad de militantes que pagan cuotas y de donaciones modestas (inferiores a 6.000 marcos).

Hubo un aspecto en el cual el fallo de 1992 perpetuó la laxitud fiscalizadora. Al permitir la entrega de subsidios generales a los partidos, abandonó la ficción de que el dinero estatal constituía un reembolso de los gastos de campaña. Aun así, no logró imponer a los partidos los estrictos controles sobre el destino de los fondos que se aplican a otras entidades exentas de impuestos.

El marco legal que existe en Alemania para asegurar la transparencia y el acceso igualitario es en muchos aspectos ejemplar, pero sería preciso advertir sus fallas antes de que en otros países se considere la posibilidad de adoptar algunos de sus aspectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albertin, Lothar (1972). *Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik* (Düsseldorf).
- Bertram, Jürgen (1976). "Die Wahlen zum deutschen Reichstag vom Jahre 1912" en *Parteien und Verbände in der Innerpolitik des Wilhelminischen Reiches* (Düsseldorf: 1964).
- Blankenburg y otros (1989). "Political Corruption and Scandal Issues in West Germany", en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (New Brunswick).
- Bogdanor, Vernon (1999). "El financiamiento político en Gran Bretaña". Mimeo, Centro de Estudios Públicos
- Butler, David y Dennis Kavanagh (1998). *The British General Election of 1997* (Basings-toke).
- Döhn, Lothar (1970). *Politik und Interessen. Die Interessenstruktur der Deutschen Volkspartei* (Meisenheim am Glan).
- Ebbighausen, Rolf y otros (1996). *Die Kosten der Parteiendemokratie. Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung* (Opladen).
- Eschenburg, Theodor (1961). *Probleme der modernen Parteienfinanzierung* (Tubinga).
- Flechthelm, Ossip K. (ed.) (1973). *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland* (Hamburg-go).
- Fricke, Dieter (1961). "Der deutsche Imperialismus und die Reichstagswahlen von 1907", *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 9.
- Goebbels, Joseph (1934). *Vom Kaiserhof zur Reichkanzlei: eine historische Darstellung in Tagebuchblättern* (Berlín).
- Hartenstein, Wolfgang (1962). *Die Anfänge der Deutschen Volkspartei 1918-1920* (Düsseldorf).
- Landfried, Christine (1994). *Parteienfinanzen und politische Macht. eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA* (Baden-Baden).
- Mielke, Siegfried (1976). "Der Hansa-Bund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909-1914". *Der gescheiterte Versuch einer antifeudalen Sammlungspolitik* (Gotinga).
- Morlok, Martin (1966). "Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung", *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, 6, 12.
- "Morus" (Richard Lewinsohn) (1930). *Das Geld in der Politik* (Berlín), p. 72.
- Nassmacher, Karl-Heinz (1997). *Parteienfinanzierung in Deutschland* (Opladen).
- Neumann, Sigmund (ed.) (1956). *Modern Political Parties: approaches to Comparative Politics* (Chicago).
- Pinto-Duschinsky, Michael (1981). *British Political Finance, 1830-1980* (Washington DC).
- _____ (1991). "Party Foundations and Political Finance in Germany"; F. Leslie Seidle (ed.) *Comparative Issues in Party and Election Finance* (Toronto).
- Rieken, Marion y Andrea Römmele (1997). "Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28/2 (mayo).
- Ritter, Gerhard A. (1963). *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich. Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften, 1890-1900* (Berlín).
- Stein, Gustav. "Das demokratische Wirtschaftsgeld", *Der Spiegel*, 45 (4 de noviembre de 1959).

- Turner, Henry A. (1985). *German Big Business and the Rise of Hitler* (Nueva York).
- Von Arnim, Hans Herbert (1996). *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland* (Munich).
- Von Vieregge, Henning (1977). *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschlands* (Baden-Baden).
- Wildenmann, Rudolf (1968). *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln* (Meisenheim am Glan).

El Financiamiento Político en Gran Bretaña*

VERNON BOGDANOR

Profesor de Gobierno, Universidad de Oxford (Gran Bretaña).

* Agradezco a los profesores Peter Pulzer y Salvador Valdés Prieto sus valiosas observaciones para una versión anterior del presente trabajo, aunque ellos no son responsables de mis opiniones y menos aún de los errores que pudiera contener éste.

1. INTRODUCCIÓN. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El financiamiento político sufre en Gran Bretaña el efecto de cinco aspectos principales del sistema constitucional y político, que distinguen a este país de muchas otras democracias, en especial de los Estados Unidos.

Estos aspectos son:

- a) la separación de funciones entre políticos elegidos y funcionarios públicos escogidos y no partidistas;
- b) el no reconocimiento tradicional de los partidos políticos en la ley;
- c) la ausencia de funcionarios políticos elegidos a nivel nacional;
- d) la ausencia de un período fijo para el Parlamento;
- e) la estructura de las organizaciones partidistas en Gran Bretaña.

La separación entre funciones políticas y oficiales es fundamental en Gran Bretaña para que la política funcione. En este país se hace una distinción muy clara entre los políticos, que en su gran mayoría son elegidos, y los funcionarios públicos, que en su mayor parte son escogidos mediante un proceso de concurso. Además, estos últimos ascienden en función de sus méritos y no deben pertenecer a partidos sino servir a los gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, con la misma dedicación.

En esta visión general hay algunas excepciones, pero no tienen importancia. Hay algunos ministros, por ejemplo, dos del gabinete del gobierno en ejercicio y un puñado de ministros auxiliares, que están en la Cámara de los Lores, no la de los Comunes; y hay algunos nombramientos partidistas en la administración pública, de asesores especiales y funcionarios de enlace con la prensa. Pero la cantidad de tales designaciones en el gobierno actual es de 70, aproximadamente (cifra muy elevada para Gran Bretaña, en términos históricos), entre unos 2.000 funcionarios del escalafón superior de la administración pública; y estos nombramientos políticos no conllevan ninguna función ejecutiva.

Lo anterior contrasta con la situación no sólo de los Estados Unidos sino que de Europa continental, donde existe, en Alemania, por citar un caso, el fenómeno del “funcionario elegido” junto con el del político nombrado. Un caso extremo sería el del señor Jacques Delors, ex ministro de Hacienda francés y presidente de la Comisión Europea, a quien nunca se le eligió para ningún puesto público, salvo un cargo municipal de menor cuantía.

En los Estados Unidos, por el contrario, los puestos burocráticos superiores son mayoritariamente partidistas y cambian con cada nuevo gobierno. La influencia, desde luego, se ha reducido mucho en comparación con la época del auge de la gran máquina alcaldicia, cuando luego de cada alternancia en el poder se barría hasta con los jefes de las oficinas locales de correos. Aun así, Estados Unidos conserva una administración pública superior politizada. Además, el gabinete del Presidente se compone de personas nombradas, no elegidas, y no miembros de la Cámara de los Comunes o de los Lores, como en Gran Bretaña.

El patrón británico significa que no existe el “sistema de botín a repartirse”. El nuevo gobierno dispone de muy pocos puestos que ofrecer a los grandes donantes. La gran mayoría de las embajadas, por ejemplo, corresponde a diplomáticos de carrera, lo que ha ayudado a asegurar un elevado nivel de probidad en las finanzas políticas.

El concepto tradicional de los partidos políticos británicos es que se trata de instituciones voluntarias. Se los menciona, por cierto, en diversas leyes e instrumentos legales, pero no tienen personería jurídica y tampoco existe una ley que los defina. Sus actividades están reguladas, no por leyes sino por reglamentos y acuerdos internos, y convenios interpartidarios. El Partido Laborista y el Democrático Liberal tienen la categoría jurídica de sociedades no constituidas, el mismo status legal que un club o una sociedad histórica local.

El Partido Conservador, hasta 1998, se componía de tres grupos distintos: la Oficina Central (burocracia jerarquizada del partido a nivel nacional); la agrupación parlamentaria y la unión nacional de circunscripciones electorales, sin que exista vínculo oficial y contractual alguno entre ellas. Las asociaciones de circunscripciones electorales del Partido Conservador también son, en sí mismas, sociedades no constituidas. Esta situación ha cambiado gracias a una reforma de la organización del partido que ha iniciado su actual jefe, William Hague, y es probable que los conservadores adquieran la misma categoría legal que sus dos contendores principales.

El concepto británico, en contraste marcado con la actitud que prevalece en los Estados Unidos, es que la ley debe intervenir lo menos posible en la vida política. De hecho, sólo desde 1970 se acostumbra incluir el

logotipo de los partidos en las papeletas de sufragio. Pero esta tradición tal vez sufra un cambio. El Parlamento actual ha aprobado modificaciones en el sistema electoral para efectos de los comicios del Parlamento Europeo, según las cuales se reemplaza el método de la mayoría de votos por uno de listas de representación proporcional.

El Parlamento también determinó que el sistema electoral para las nuevas asambleas regionales de Escocia y Gales funcione en base a la representación proporcional. Además, se está estudiando la posibilidad de elegir a la propia Cámara de los Comunes de un modo semejante. Con todo, los sistemas de listas de representación proporcional exigen la inscripción legal de los partidos. Esta medida otorgaría categoría legal oficial a los partidos que ocupen dos o más asientos en la Cámara de los Comunes.

Por ahora, al menos, no habrá ninguna exigencia explícita en el sentido de que los partidos publiquen sus cuentas ni que sus finanzas cumplan determinados criterios. Pero estos requisitos podrían ser materia de una futura ley, siguiendo las recomendaciones del informe del Comité sobre Normas en la Vida Pública, que preside Lord Neill y que estudia este asunto en la actualidad.

La ficción de que los partidos políticos no existen y que las elecciones se dirimen entre candidatos locales, en 659 circunscripciones, ha tenido, sin embargo, en Gran Bretaña, una influencia profunda sobre la regulación del financiamiento político. En particular, esto ha significado que las reglas relativas a éste se han aplicado principalmente a los candidatos por separado y casi nada a los partidos. Y es por este motivo, en realidad, que el Reino Unido, al contrario de muchas otras democracias, no ha querido subvencionar la labor de los partidos fuera del Parlamento.

Los electores británicos votan sólo por candidatos separados en circunscripciones. No votan, como en los Estados Unidos o Francia por una figura nacional, un presidente que es jefe del gobierno junto con ser jefe de Estado. Más aún, los electores estadounidenses se encuentran normalmente frente a una lista larga en la que figuran no solamente los candidatos al Congreso, sino toda una multitud de funcionarios municipales y nacionales. Al contrario, en Gran Bretaña, el actual Primer Ministro Anthony Blair ocupa ese cargo sólo porque ha logrado ganar la reciente elección general de una circunscripción particular: Sedgfield, en el condado de Durham. Hoy en día, por cierto, el resultado de una elección general depende casi totalmente de factores nacionales y no locales, pero la ley se concentra en el gasto de los candidatos por separado y no en la campaña nacional, y concibe las elecciones parlamentarias como una pugna entre candidatos y no entre partidos.

A diferencia de los Estados Unidos, Gran Bretaña no tiene un parlamento de período fijo. El Primer Ministro puede disolverlo en cualquier momento, durante un período parlamentario quinquenal. Las organizaciones partidistas no pueden prever con facilidad en qué momento se llamará a elecciones. Por eso, entre otros motivos, los partidos tienen que conservar su fortaleza organizativa, a nivel tanto nacional como local, entre una elección y otra, y no sólo durante la propia campaña.

Además, la campaña política de hoy es muy intensiva en uso de capital y exige tener en el centro de las decisiones un equipo permanente de profesionales, aun cuando a nivel local los partidos todavía pueden contar, en buena medida, con el apoyo de voluntarios. En Gran Bretaña, sin embargo, el mayor peso de la regulación legal del financiamiento político recae en los dineros que se recaudan y se gastan durante la campaña con más intensidad que en otros momentos.

Por último, las organizaciones partidistas británicas, en comparación con sus contrapartes estadounidenses, son aparatos burocráticos permanentes, lo que quiere decir que los gastos que no son de campaña, y que van mayormente a cubrir los sueldos del personal, serán muy superiores al monto que se gaste durante la campaña misma.

Son estos cinco elementos los que contribuyen a conformar el patrón del financiamiento político británico y su reglamentación.

2. EL LEGADO DE LA HISTORIA

En Gran Bretaña, la disposición principal que regula el financiamiento político, que es la Ley sobre Prácticas de Corrupción, de 1883, se promulgó cuando las organizaciones partidistas nacionales eran relativamente débiles y las campañas se llevaban a cabo, casi exclusivamente, a nivel de circunscripciones. Por este motivo, la ley regulaba sólo el gasto electoral local, no nacional.

Antes de 1883, las campañas electorales daban lugar a orgías de soborno y cohecho; esto es, la oferta de algún incentivo para votar (por ejemplo, comida y bebida), los que están bien descritos en novelas del siglo XIX, como *The Pickwick Papers*, de Charles Dickens, y *Ralph the Heir*, de Anthony Trollope. La Ley de Votación, de 1872, que disponía el voto secreto, asestó un fuerte golpe a estas prácticas. No tenía sentido ofrecer a un elector dinero o alcohol si no se podía saber cómo había votado. La Ley de 1883 fue aún más lejos, pues impuso límites a los gastos electorales totales.

Esta Ley estableció un principio fundamental que ha conservado su carácter decisivo en la reglamentación del financiamiento electoral en Gran

Bretaña: el principio del agente. Este significaba que todos los gastos locales de la campaña tenían que canalizarse y autorizarse por medio de una persona que era el agente, y declararse en el reporte detallado de gastos que la ley exige. Con esto se evita el gasto hecho en nombre del candidato, supuestamente, sin conocimiento del mismo. También se impide la evasión, al estilo estadounidense, mediante comités de campaña supuestamente independientes.

Los efectos inmediatos de esta Ley fueron notables. En primer lugar, eliminó casi totalmente la corrupción electoral a nivel local. En las cuatro elecciones generales que tuvieron lugar entre 1865 y 1880, hubo reclamaciones electorales en más del 14 por ciento de las circunscripciones y sólo 61 prosperaron. En las cuatro elecciones generales que tuvieron lugar entre 1885 y 1895, en cambio, la cifra bajó a 1,5 por ciento, y sólo 9 tuvieron éxito. No causa extrañeza que la principal monografía sobre el tema en esta época se titule *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911* (La eliminación de las prácticas de corrupción en las elecciones británicas)¹.

En segundo lugar, la Ley condujo a una fuerte caída en el total de gastos electorales de los candidatos a parlamentarios: de £1.737.000, en 1880, a £777.333, en 1895, y a £3.557.000, en 1979. Esto significa una reducción, a precios de 1980, de poco más de £41 millones, en 1880, a poco más de £4 millones, en 1979. Así, pues, en términos reales, el total de gastos en las circunscripciones, en 1979, fue equivalente a menos de una décima parte de aquellos de 1880. Además, incluso tomando en cuenta el aumento de los gastos políticos a nivel central, no cabe ninguna duda de que el costo de las elecciones hoy es muy inferior al que era antes de la promulgación de la Ley de 1883. En 1992, el total de gastos electorales de los dos partidos más importantes no pasó de £18,40 millones, en comparación con los £41 millones, a precios de 1980, que se gastaron sólo en campañas locales, en 1880².

En tercer término, debido a los límites que se fijaron a los gastos locales y a que la Ley prohibía el empleo de agentes electorales pagados, los partidos tenían que atenerse a una organización voluntaria. Así la ley estimulaba a los partidos a buscar nuevos adherentes, quienes harían campaña porque tenían fe en la causa y no por dinero, y además a establecer

¹ Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 2868-1911*, Oxford University Press, 1962.

² Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain*, Macmillan 1995, pág. 354. Las demás cifras de este párrafo y el anterior corresponden a la obra clásica sobre el tema, Michael Pinto-Duchinsky, *British Political Finance 1830-1980*, American Enterprise Institute, 1980, págs. 27, 28.

asociaciones de circunscripción, que permitían organizar a los voluntarios para que ayudaran en la campaña en el momento en que se llamara a elecciones generales. La Ley de 1883 desempeñó un papel importante en cuanto a estimular la participación en política a nivel de la circunscripción.

Las disposiciones fundamentales de la Ley de 1883 siguen en vigor hoy, en la Ley de Representación del Pueblo, de 1983, que repite los principios básicos que se establecieron por primera vez en 1883.

- a) *Prohíbe* ciertos tipos de gastos: contratar un vehículo público para trasladar electores al lugar de votación (s [sección] 101 de la ley de 1983); pagar a una persona o a una empresa para exhibir carteles (s 109); pagar propagandistas (s 111); el soborno (s 113 de la Ley); el cohecho (s 114); y el uso de influencia indebida (s 115).
- b) *Dispone* que haya una responsabilidad claramente identificable respecto de ciertos gastos de la campaña local, mediante el principio del agente.
- c) *Limita* el gasto de la campaña local. En la actualidad el límite legal está en £4.965 por circunscripción, más 4,2 peniques por elector, si se trata de una circunscripción de distrito, o 5,6 peniques por elector, en una circunscripción de condado. y
- d) *Exige* cuentas detalladas de los gastos. Estas cuentas son instrumentos públicos y los demás candidatos pueden usarlas para impugnar el resultado de una elección, mediante demanda electoral, aunque desde 1923 no se ha iniciado ninguna acción legal por tal motivo.

Una consecuencia de lo anterior es que, durante la campaña electoral, la actividad política local queda circunscrita a los políticos profesionales. Ninguna persona puede gastar más de 5 libras esterlinas, sin autorización, para apoyar o impedir la elección de cualquier candidato. Desde luego que esto, en sentido estricto, no se puede imponer. Si yo gastara 10 libras en promover un candidato, ni se notaría, y hay un amplio campo para la creatividad contable de los agentes. Pero, en cierto sentido, el hecho de que hoy sea difícil imponer el cumplimiento de ciertas disposiciones tiene menos importancia que antaño, porque el gasto local cumple un papel secundario en las elecciones generales modernas.

No obstante, las disposiciones de la Ley sobre Prácticas de Corrupción distan mucho de ser letra muerta y se pueden aplicar para impedir que ciertos grupos dedicados a un solo aspecto de la campaña se concentren en circunscripciones determinadas, como puede ocurrir en los Estados Unidos.

Un juicio que se ventiló últimamente ante la Corte Europea de Derechos Humanos, el de *Bowman versus el Reino Unido*, ofrece una ilustración notable de cómo se pueden aprovechar estas disposiciones. En la elección

general de 1992, cuando la señora Phyllis Bowman, directora ejecutiva de la Sociedad de Protección del Niño antes de Nacer, distribuyó en Halfway 25.000 ejemplares de un folleto que contenía las opiniones de los tres candidatos locales frente al aborto, y fue acusada de cometer un delito en virtud de la Ley de Representación del Pueblo, de 1983. En 1998, la Corte Europea de Derechos Humanos resolvió, por 14 votos contra 6, que esta disposición legal vulneraba el derecho de la señora Bowman a la libertad de expresión, en virtud del artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos³. Por tanto, la Corte dio a entender que la ley, en su versión actual, limita la corrupción en Gran Bretaña únicamente a costa de restringir una libertad vital. En los Estados Unidos, como lo demuestra el juicio líder de *Buckley versus Valeo* 424 U.S. 1(1976), se sigue la práctica contraria y se insiste en mantener las libertades de la Primera Enmienda, incluso a costa de permitir que el dinero cumpla un papel mucho más importante en las elecciones.

Durante el siglo XIX, era costumbre que las organizaciones partidistas centrales obtuvieran fondos mediante la promesa de títulos honoríficos. Esta práctica alcanzó una culminación malsana durante el período del Primer Ministro Lloyd George, entre 1916 y 1922. Lloyd George se hallaba en la situación desusada de ser jefe de un gobierno de coalición sin ser jefe de un partido. En consecuencia, no disponía de fondos partidarios y optó por reunir dinero para su causa con métodos poco ortodoxos, principalmente, a través de la venta de títulos nobiliarios. Esto condujo, en 1925, a la aprobación de la Ley de Títulos Honoríficos (Prevención de Abusos), que prohíbe la oferta o la aceptación de “todo regalo, dinero o contraprestación como incentivo o recompensa por procurar ... el otorgamiento de una dignidad o título honorífico.” No se ha condenado a nadie en virtud de esta ley, y tampoco es probable que eso ocurra, porque salvo que alguien cometa el error de poner la oferta por escrito, es casi imposible establecer una relación causal entre un cheque que entrega una persona a un partido político y un título que se le confiere tiempo después. La Ley de 1925 no ha impedido las acusaciones en el sentido de que los títulos de nobleza y los de caballero se otorgan a ciertas personas sin más motivo que el hecho de que éstas hayan hecho una contribución significativa a los fondos de un partido.

³ Juicio *Bowman versus United Kingdom* 141/1996/760/961.

La base del financiamiento político en Gran Bretaña sufrió un cambio considerable en 1900, cuando se formó el Partido Laborista, y por el éxito que éste tuvo en los años veinte en reemplazar a los liberales como contendor principal de los conservadores. El Partido Laborista se formó para representar a la clase obrera en el Parlamento. Al contrario de los dos partidos más antiguos, no podía contar con las contribuciones de los ricos para financiar sus actividades, y por tal motivo, en buena medida, el gobierno liberal, en 1911, aprobó una resolución que disponía una remuneración para los parlamentarios.

Hoy a los parlamentarios se les paga una dieta anual de £43.860, además de diversas asignaciones. Desde 1924, tienen derecho a viajar gratis en cumplimiento de sus deberes parlamentarios. A partir de 1964, tienen derecho a jubilación especial. Y desde 1969 se les reconoce el derecho a una asignación para gastos de secretaría e investigación, denominada Asignación de Gastos de Oficina, por un monto anual, en este momento, de £47.568. Por último, a partir de 1972, pueden solicitar el reembolso del gasto adicional de alojamiento por una noche fuera de su residencia en el cumplimiento de asuntos parlamentarios, con un tope de £12.287 anuales. Suma que desde 1984 ha estado exenta de impuestos.

Sin embargo, la introducción de un sueldo para los parlamentarios no resolvió del todo el problema de financiamiento político que vino con el surgimiento del laborismo. Porque el Partido Laborista recibía la mayor parte de sus ingresos de los sindicatos. De aquí surgió una dificultad en el sentido de que si bien numerosos sindicatos adherían a este partido, no era forzoso que todos sus miembros lo apoyaran. Por otra parte, hasta los años ochenta, cuando Margaret Thatcher la prohibió, existió la institución de la sindicalización obligatoria. Es decir, que la incorporación a un sindicato era requisito de contratación. Habría sido injusto exigir que una persona aportase fondos a un partido político determinado sólo para conseguir empleo.

Por estos motivos, las contribuciones políticas de los sindicatos se han regulado siempre más de cerca que las de otras entidades. La regulación por ley de las contribuciones de los sindicatos se inició con la Ley de Sindicatos, de 1913, vigente todavía hoy, aunque modificada en 1984 por el gobierno conservador de Margaret Thatcher

La ley actual dispone que si un sindicato desea hacer contribuciones políticas debe cumplir tres requisitos

El primero es que toda contribución se debe hacer con un fondo político especial y no con los fondos generales del sindicato.

El segundo es que cada diez años se deberá someter a votación de los miembros del sindicato si se crea o se mantiene dicho fondo político.

El tercero es que todo obrero sindicalizado debe tener derecho a no cotizar para ese determinado fondo político.

Las limitaciones anteriores rigen sólo para los sindicatos, y no respecto de toda persona jurídica con fines de lucro que desee hacer contribuciones políticas. Una empresa, por ejemplo, como veremos más adelante, puede contribuir a un partido político a su discreción, sin consultar a sus accionistas y sin permitir que ninguno de éstos se “retire” de la participación en dicho pago.

Queda muy claro que en este aspecto, como en otros, la historia pesa mucho sobre la vida política moderna de Gran Bretaña. Cuando hablamos de las disposiciones de la Ley de Corrupción, de 1883, dijimos que la ley había logrado impedir la corrupción. Así fue, pero sólo en el terreno del que se trataba en la ley; esto es, a nivel de circunscripción. En aquella época, esos gastos constituían una proporción muy superior a la de hoy dentro del gasto político total; hoy la mayor parte del gasto se da a nivel central. Como ejemplo de lo anteriormente dicho, cabe acotar que en las elecciones generales de 1892, 1895 y 1900, los partidos gastaron entre tres cuartos de millón y un millón de libras esterlinas a nivel local y sólo de £60.000 a £80.000 a nivel central.

El problema principal que encaran quienes procuran regular el financiamiento político, al término del siglo XX, es pues que si bien los aspectos fundamentales de la ley se han mantenido invariables durante muchos años y todavía reflejan, en esencia, el legado del siglo XIX, el sistema político ha cambiado desde entonces totalmente. En particular, con el crecimiento de los partidos políticos nacionales, las campañas electorales cada vez más “nacionales” y una fuerte burocracia partidista central⁴.

3. LOS SUBSIDIOS PÚBLICOS

Fuera de las condiciones estrictas que limitan los gastos de los electorados locales, en Gran Bretaña la regulación pública del financiamiento político se realiza principalmente con *subsidios en especies*. La mayoría de los subsidios públicos toma esta forma y no la del *subsidio monetario*, que se ha introducido hace relativamente poco tiempo.

A partir de la Ley de Representación del Pueblo, de 1918, el gobierno ha costeado todos los gastos relacionados con la realización de la elección. Antes, los propios candidatos tenían que costear los gastos del funcionario escrutador y de la inscripción de votantes. En contraste con

⁴ Pinto-Duchinsky, *British Political Finance 1830-1980*, pp. 27, 31.

ello, en los Estados Unidos los partidos deben gastar importantes sumas de dinero en propaganda en los medios de prensa para alentar a los votantes a inscribirse.

La Ley de Representación del Pueblo, de 1918, también disponía que durante la campaña cada candidato a parlamentario podía hacer uso de un reparto postal gratuito a todos los electores; asimismo, un candidato puede celebrar reuniones en locales escolares sin pagar alquiler.

Lo más importante de todo es que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, las empresas de radio y televisión han sido obligadas a entregar espacios de tiempo sin cargo a los partidos políticos para *transmisiones periódicas*, entre elecciones, y *transmisiones electorales* durante las campañas. Esto es válido tanto para la radio y televisión de la BBC como para las emisoras comerciales. Las transmisiones de los partidos duran, por lo general, cinco minutos. Los medios deben atenerse a una estricta imparcialidad; el reparto del tiempo de transmisión para cada partido lo calcula un comité oficioso en el que están representados los partidos principales.

En el caso de las transmisiones periódicas, la norma actual es que cada partido tiene derecho a una transmisión anual de 10 minutos de duración por cada 2 millones de votos que haya ganado en la elección general anterior; con la importante salvedad de que, fuera cual fuere la diferencia en los votos emitidos o en la cantidad de escaños ganados en el Parlamento, en la elección anterior, el partido de gobierno y el partido que compone la Oposición de Su Majestad siempre dispondrán de igual cantidad de transmisiones.

Hay disposiciones especiales respecto de aquellos partidos que compiten sólo en una parte del país. Por ejemplo, el Partido Nacionalista Escocés tiene derecho a 10 minutos de tiempo por cada 200.000 votos emitidos a su favor, y el Partido Nacionalista Galés, *Plaid Cymru*, tiene derecho a 10 minutos por cada 100.000 votos emitidos en su favor.

En cuanto a las transmisiones electorales, hay un máximo de cinco transmisiones de este tipo por partido. Pero el partido principal de gobierno y la Oposición de Su Majestad tienen derecho a la misma cantidad de transmisiones. Todo partido que presente más de cincuenta candidatos tiene acceso a un espacio televisivo de cinco minutos. En 1997, la asignación fue de cinco transmisiones cada uno para el Partido Conservador y el Partido Laborista, y cuatro para los Demócratas Liberales. Hay normas especiales para aquellos partidos que presentan candidatos sólo en una parte del país.

Los conservadores han estimado que el costo anual de las transmisiones periódicas es de £3 millones por partido, y el Instituto de Investigación y Estudios Públicos, centro de estudios que apoya al Partido

Laborista, calcula que las transmisiones electorales cuestan £10 millones por partido⁵.

Las disposiciones anteriores, que rigen para las transmisiones de radio y televisión, no son válidas para la prensa escrita. Los candidatos están facultados para publicar avisos en los diarios, y así lo hacen, y la cantidad que les está permitido gastar en dichos avisos no tiene límite. Tampoco existe límite sobre la suma que se puede gastar en campañas de afiches en favor de los partidos nacionales.

Tan importante como el suministro de transmisiones políticas y electorales sin costo para los partidos es la prohibición de hacer propaganda política pagada en los medios radiales y televisivos. La BBC inició su existencia en 1927, en virtud de un acta real de constitución, la que disponía que debía ser un organismo de servicio público. El primer Director General de la BBC, Sir John Reith (más tarde Lord Reith), estimó que el acta constitutiva impedía que la BBC aceptara avisos pagados. Entonces, en 1929, cuando Winston Churchill, en ese momento sin cargo público y en desacuerdo con la política de su partido en relación con el autogobierno de la India, escribió al director general de la BBC y ofreció un honorario de £100 por transmitir sus opiniones sobre la India, recibió una negativa, pues el director general le advirtió que no estaba dispuesto a introducir métodos “americanos” en la radio británica⁶.

En 1954, cuando se constituyó la Autoridad Independiente de Radio, que luego pasó a llamarse Autoridad Independiente de Televisión, en virtud de la Ley de Televisión, con el fin de otorgar licencias a las empresas contratantes de programas, que evidentemente iban a obtener buena parte de sus ingresos de los avisos publicitarios, la sección 3(1) de la ley prohibió la propaganda pagada. Esta prohibición es fundamental, por cierto, para limitar los gastos políticos, pues en los Estados Unidos la mayor parte del financiamiento de las campañas se va en comprar espacio de televisión para los candidatos.

Hasta hace poco, el apoyo financiero de actividades políticas se daba solamente para que los ministros y parlamentarios pudieran cumplir sus obligaciones públicas. Sin embargo, en 1937, la Ley de los Ministros de la Corona dispuso un sueldo y el uso de un automóvil para el Jefe de la Oposición. En 1965, la medida se amplió al pago de sueldos para el Jefe de la

⁵ House of Commons, Home Affairs Committee, *Funding of Political Parties, Second Report*, HC 301 (1993-4), párr. 4. En este momento se está estudiando la abolición de las transmisiones políticas de los partidos, ¡pues el público se interesa escasamente por escucharlas o verlas!

⁶ Asa Briggs, *The History of Broadcasting in the United Kingdom*, vol. 2, *The Golden Age of Broadcasting*, Oxford University Press, 1965, pp. 131-141.

Oposición en la Cámara de los Lores y para los *whips* o caudillos principales de la oposición en ambas Cámaras. En 1972, hubo otra ampliación, que incluyó esta vez sueldos para dos caudillos ayudantes de la oposición en la Cámara de los Comunes.

En 1975 se tomó otra iniciativa: la de proporcionar fondos a los partidos de oposición, en la Cámara de los Comunes, para ayudarlos a cumplir sus obligaciones parlamentarias. El monto que se paga a los partidos se calcula con una fórmula referida al apoyo que cada uno de ellos recibió en la elección general anterior, en cuanto a la cantidad de escaños que lograron en el Parlamento y la cantidad de votos que obtuvieron a nivel nacional. Para tener derecho a apoyo, el partido debe haber ganado dos asientos, por lo menos, en la elección general anterior, o un asiento más 150.000 votos, como mínimo.

A partir de abril de 1994, los montos que se pagan han ido aumentando, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. En 1996, último año de gobierno conservador, el apoyo financiero se distribuyó como indica el siguiente Cuadro:

CUADRO 1 SUBSIDIOS A LOS PARTIDOS (1996)

Partido Laborista	£ 1.530.191
Demócratas Liberales	316.481
Unionistas del Ulster	46.357
Partido Nacional Escocés	36.783
Partido Laborista y Social Democrático (Irlanda del Norte)	23.134
Nacionalistas Galeses	22.040
Unionistas Democráticos (Irlanda del Norte)	15.954

Además, las donaciones a los partidos están exentas de impuestos de herencia, y los legados inferiores a £1.000 están libres de impuesto a la transferencia de capital.

Así, Gran Bretaña, de un modo poco reconocido, ha organizado una forma de apoyo estatal a los partidos políticos. Pero el apoyo financiero directo a éstos se limita a sus actividades *dentro* del Parlamento. No se les da apoyo para sus actividades *fuera* del Parlamento -por ejemplo, para mantener la organización del partido, campañas, etc.-, porque fuera del Parlamento la ley, como hemos visto, no reconoce a los partidos políticos sino a los candidatos por separado. En contraste, pues, con la mayoría de los países europeos, no se otorgan subsidios financieros directos a

los partidos políticos fuera del Parlamento; y en oposición a lo que ocurre en los Estados Unidos y Canadá, no se conceden incentivos tributarios, como rebajas o créditos, a las donaciones a los partidos, salvo las exenciones del impuesto de herencia y del impuesto a la transferencia de capital que se mencionaron antes.

En 1975, el Reino Unido introdujo el plebiscito, entre sus modalidades políticas. Con ocasión del primero de estos referendos, que se realizó en 1975 para decidir si Gran Bretaña debía permanecer o no dentro de la Comunidad Europea, una Ley autorizó un subsidio especial de £125.000 para cada una de las dos organizaciones principales en pugna: *Britain in Europe* (Gran Bretaña en Europa) y *National Referendum Campaign* (Campaña Nacional del Plebiscito). Además, el gobierno publicó, con fondos públicos, un documento de cada organización. Se ha calculado que el costo fiscal total ascendió a alrededor de £1,5 millones⁷. No obstante, este financiamiento no se ha repetido en ninguno de los plebiscitos posteriores, ni el de delegación de poderes en Escocia y Gales, en 1979 y 1997; ni el de Irlanda del Norte, sobre las disposiciones constitucionales que se propusieron en el llamado convenio del Viernes Santo, de 1998.

Se ha suscitado cierta controversia acerca de si los montos desiguales de que disponen los dos bandos en una campaña plebiscitaria son compatibles con los principios básicos de equidad política. En el plebiscito de 1975, por ejemplo, el grupo *Britain in Europe*, reunió £1.356.583, además de su subvención estatal de £125.000. En tanto, el grupo *National Referendum Campaign*, juntó solamente mucho menos de la centésima parte de esa suma, £8.425. Hubo también diferencias del mismo tipo entre los bandos en los plebiscitos escocés y galés sobre delegación de poderes, y en el plebiscito de Irlanda del Norte.

4. TRANSPARENCIA FINANCIERA

Puesto que la ley no reconoce partidos políticos, sólo los gastos de circunscripción, y no los gastos nacionales, son los que hay que declarar, e incluso en este caso solamente los efectuados durante el lapso de la campaña.

Como hemos visto, todos los candidatos a parlamentarios deben presentar una declaración de sus gastos electorales a un escrutador, que es un funcionario público, sin afiliación partidaria. Todos los gastos se deben

⁷ Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties (Houghton Committee), Cmnd. 6601, 1976, pp. 1 y 3.

realizar por intermedio de un agente autorizado. El candidato ganador que no presente esta declaración dentro de los 35 días siguientes a la elección, queda privado de asistir a la Cámara de los Comunes y de votar en ella. Todas las declaraciones de gastos de circunscripción se publican y durante dos años quedan a disposición de quien quiera revisarlas. Pero los partidos de la circunscripción no están obligados a publicar sus cuentas, y no hay una manera fácil de saber cuánto gastan estos partidos fuera de la época de la campaña.

Ni los candidatos ni los parlamentarios están de ninguna manera exentos de cumplir las disposiciones de impuestos internos relativas a inspección tributaria. Desde este punto de vista reciben exactamente el mismo tratamiento que los demás ciudadanos.

Los partidos políticos no están obligados, a nivel nacional, a publicar sus cuentas. A pesar de esto, las publican, aunque en un formato que no está normalizado. Hay grandes diferencias en la presentación de las cuentas, en los procedimientos contables y en la estructura organizativa de los partidos que dificultan la interpretación y comparación de los balances partidarios. En algunos casos, por ejemplo, las cuentas nacionales de algunos partidos comprenden las cuentas de sus oficinas regionales, y en otros casos no. Sería necesario exigir que los partidos publiquen sus cuentas en un formato estándar.

En este momento los partidos políticos no están obligados por ley a revelar los nombres de los donantes ni el monto de sus donaciones. En 1994, el Comité Especial de Asuntos Interiores, de la Cámara de los Comunes, recomendó una norma de conducta respecto a la aceptación de donaciones, incluso el compromiso de rechazar toda donación de un país extranjero o sumas anónimas elevadas, y la promesa de devolver el dinero si se comprobaba que había sido adquirido ilegalmente.

El Partido Laborista ahora acostumbra rechazar toda donación de personas que no estén inscritas para votar en el Reino Unido. También publica, voluntariamente, toda donación superior a £5.000, pero sin revelar el monto de dichas donaciones, el que puede ser tanto de £5001 como de £10 millones.

El Partido Conservador, bajo la dirección de William Hague, se prepara para hacer lo propio. En un discurso pronunciado el 23 de julio de 1997, poco después de asumir como jefe del partido, éste declaró:

...debemos ser transparentes acerca de nuestras cuentas. Por no serlo en el pasado, dimos la impresión de ocultar secretos y estar a la defensiva. Y pagamos un precio político por eso. Es hora de ser mucho más abiertos. No tenemos nada que ocultar ni nada que temer. Por eso voy a dar instrucciones a nuestros Tesoreros para que en los próximos años demos los nombres de nuestros donantes junto con nuestras cuentas publicadas. También dijo que "es nuestra intención que en el futuro el Partido Conservador no acepte más donaciones extranjeras".

Los Demócratas Liberales también han acordado publicar los nombres de los donantes por encima de determinado umbral.

El gobierno laborista anunció hace poco que se propone imponer por ley la prohibición de recibir donaciones extranjeras y exigir la publicación de toda donación superior a £5.000.

Hasta ahora, ninguno de los partidos se ha mostrado dispuesto a publicar la suma exacta que ha dado cada uno de sus donantes. Al fin y al cabo, hay una diferencia notable entre una donación de, digamos, £5.000 y una de un millón.

Como hemos visto, los dineros que donan los sindicatos se rigen por disposiciones especiales. Éstos deben demostrar que han cumplido las disposiciones legales en lo relativo a fondos políticos, por medio de un estado financiero anual que contiene la cuenta del fondo en cuestión, el cual se presenta al funcionario encargado de la certificación de sindicatos y asociaciones gremiales, quien a su vez publica un informe anual.

Las empresas, en virtud de la Ley de Sociedades Anónimas, de 1985, deben registrar en sus memorias anuales toda donación superior a £200. Con esto se distingue entre gastos políticos y gastos de rutina del negocio, los cuales no es obligatorio declarar, pero las donaciones de la empresa no se consideran gastos, con fines de impuesto a la renta o impuesto a las empresas. De hecho, parece que en Gran Bretaña nunca se ha propuesto la posibilidad de exención tributaria respecto de las donaciones políticas empresariales.

Las memorias de las empresas puedan tardar hasta dos años en quedar inscritas en *Companies House* (Registro de Sociedades Anónimas). Además, dado que los partidos políticos no tienen obligación de declarar ni el monto ni la fuente de las donaciones empresariales, quien quisiera estudiar el cuadro completo de dichas donaciones tendría que investigar, una por

una, todas las memorias registradas en Companies House, lo que sería virtualmente imposible. Por último, las empresas no están obligadas a registrar el destinatario último de un pago y en el pasado han dado dinero a instituciones “de fachada”, sin registrarlo.

En un tiempo, por ejemplo, existió una institución que se llamaba *British United Industrialists*, que fue creada con el único objetivo de solicitar a las empresas dinero que luego se entregaba al Partido Conservador. Las donaciones de esta entidad no quedaban sujetas a las disposiciones de la Ley de Sociedades Anónimas y no era necesario declararlas.

Las empresas no tienen obligación de consultar a sus accionistas antes de hacer una donación política y sólo una pequeña minoría de ellas lo hacen. Tampoco existe la obligación legal de informar a los accionistas, aparte de la colocación del rubro pertinente en el balance de la empresa. En Gran Bretaña, los accionistas no gozan de ningún derecho legal si no están de acuerdo con una donación política que haga su empresa, porque el directorio tiene poder absoluto para efectuar dichos pagos si estima que conviene a los intereses de la firma. Lo único que les queda a los accionistas es deshacerse de sus acciones, con lo que toman una decisión comercial con base política. Hoy, sin embargo, alrededor del 80 por ciento de los accionistas en el Reino Unido son institucionales. Los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales se hallan en una situación aún más difícil que la anterior, ya que es posible que no tengan la opción de disponer de sus acciones. Puede que su desempeño financiero se mida por comparación con un índice como el del *Financial Times*, en cuyo caso no tienen la opción de no invertir en acciones de las grandes empresas que componen una parte importante de dichos índices.

En Gran Bretaña, la ley sobre fideicomisos atribuye al encargado del fondo una medida considerable de discreción. En cuanto a los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales, los encargados no pueden quedar sujetos a reglas cuando aprueban estados financieros que contienen donaciones de la empresa a los partidos políticos. Tampoco dar instrucciones a los directores sobre su conducta particular en materia de donaciones a los partidos. No hay constancia de que a los fondos de pensiones se les haya exigido declarar su posición en cuanto a las donaciones políticas. Tampoco se ha publicado nada que señale alguna diferencia, en este aspecto, entre las donaciones políticas de empresas cuyo capital accionario está en parte en manos de fondos de pensiones controlados por sindicatos, y las de empresas cuyo capital está en parte en manos de fondos de pensiones controlados por el empleador.

En el último tiempo, “un grupo importante de inversionistas institucionales” ha manifestado su preocupación por las donaciones políticas.

Este grupo, que controla alrededor de 13 por ciento de las acciones que se transan en el mercado accionario británico, “ha manifestado su oposición a las donaciones políticas o espera acuerdos claros que pidan su conformidad o que se explique claramente como éstas favorecen los intereses de los accionistas”⁸.

En respuesta a tales inquietudes, ciertas empresas han procurado obtener autorización para sus donaciones políticas. “En el año 1996-97, de las 42 empresas que hicieron una donación política, el 24 por ciento tenían una facultad especial para hacerlo dentro de sus estatutos, y el 74 por ciento de ellas contaban con una poder general. La redacción más común de éste era la siguiente:

para suscribir o garantizar dinero para cualquier propósito nacional, caritativo, de beneficencia, público, general o útil, o para cualquier objeto que se pueda estimar que convenga, directa o indirectamente, a los fines de la empresa o los intereses de los accionistas.

Otras empresas han solicitado a los accionistas en asamblea general su aprobación de un poder general o particular para estos efectos. La votación, donde se ha publicado, ha sido negativa. Entre las empresas que hacen donaciones importantes, hay muchas que no han buscado autorización y algunas cuyos directores tienen afiliación política personal”⁹.

Es totalmente posible, desde luego, que empresas cuyos accionistas no apoyen al Partido Conservador, hagan donaciones a ese partido. Los accionistas, por cierto, tienen derecho a tratar el tema de las contribuciones políticas, durante la asamblea anual de accionistas de su empresa, pero esto sería una precaución inútil.

Muchos afiliados de fondos de pensiones u otros inversionistas institucionales pueden ignorar casi del todo si su dinero está siendo usado para donaciones políticas. El Partido Laborista, en su declaración ante el Comité de Normas en la Vida Pública, llamado Comité Neill, ha propuesto que las empresas sigan el ejemplo de los sindicatos y establezcan un fondo político separado, luego de una votación de los accionistas, si se proponen hacer donaciones en este campo. Se podría disponer el “retiro”, en el sentido de que la donación política no se descontaría del dividendo. Los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales estarían obligados a retirarse; esto es, sólo a los accionistas directos se les podría descontar

⁸ Trends in Political Donations and Shareholder Authorisation, *op. cit.*, párr. 1.6.

⁹ Id., párr. 1.7.

de su dividendo la donación política. El Partido Laborista no ha propuesto reglas especiales para los fondos de pensiones y hay cierta renuencia en el país ante la idea de legislar en este aspecto tan contencioso.

La proposición laborista relativa a las votaciones de accionistas cuenta con el apoyo de los demócratas liberales, pero se oponen a ella los conservadores, quienes en su declaración ante el Comité Neill manifestaron que sería “una carga injustificada y desproporcionada.” Los conservadores sostienen que no existe analogía entre empresas y sindicatos, pues aquellas, al contrario de éstos, no son miembros afiliados del Partido Conservador ni ocupan ninguna categoría constitucional al interior del partido. La *Home Office* (Ministerio del Interior), en su declaración ante el Comité Neill, opinó que no sería práctico convenir con las empresas el “retiro.” No hay, al parecer, ningún motivo que impida que a los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales se les exija abstenerse de hacer contribuciones políticas y que reciban, en cambio, un dividendo superior.

En fecha más reciente, en un artículo de *The Times*, del 17 de noviembre de 1997, el Primer Ministro Tony BLair hizo la pregunta fundamental: si debe existir o no el financiamiento empresarial.

En los últimos años ha surgido una nueva inquietud relativa a las donaciones de empresas. Porque se ha dicho que quienes contribuyen a un partido tienen más probabilidades de recibir honores. Antes de poder ser candidato a un título de nobleza, el *whip* o caudillo principal del gobierno debe firmar un certificado en que conste si la persona interesada ha donado más de £20.000 al partido en el poder. Si la respuesta es afirmativa, el candidato no queda descalificado, pero hay que informar al Comité de Indagación de Honores Políticos. No obstante, un ex miembro de dicho comité estima que “es muy probable que estas donaciones secretas pasen inadvertidas por el sistema de indagación y que efectivamente se estén comprando los títulos”¹⁰. Nunca se ha encontrado ningún fundamento concreto para estas suposiciones. Con todo, ocurre que durante el período de gobierno conservador, entre 1979 y 1997, alrededor del 6 por ciento de las empresas hicieron donaciones al partido en el gobierno y que el 50 por ciento de los títulos de nobleza y de caballero se otorgaron a directores de las empresas que habían hecho tales donaciones. No es probable que tal coincidencia haya sido enteramente aleatoria.

Tampoco es fácil calcular el papel preciso que desempeña el financiamiento empresarial en el Partido Conservador. En el ejercicio que terminó el 1 de marzo de 1997, de un ingreso total conservador de £42.512.000, no menos de £38.217.000 provinieron de “donaciones” y

¹⁰ House of Lords, Debates, 17 de junio de 1995, vol. 564, col. 1359.

£1.113.000 de las cuotas de las circunscripciones. El período 1996-1997 fue el inmediatamente anterior a la elección general del 1 de mayo de 1997, por lo que se trata de un lapso atípico. En el ejercicio anterior, que terminó el 1 de marzo de 1996, el total del ingreso conservador fue de £21.419.000, de los cuales £18.822.000 se originaron en “donaciones.” De acuerdo con la Oficina Central del Partido Conservador, “alrededor del 80 por ciento de esta suma proviene de donaciones personales”¹¹. Es de presumir que buena parte del saldo vino de las empresas y fondos de pensiones. Las empresas, aunque se mantienen como importante fuente de ingresos del Partido Conservador, hoy en día financian una proporción del ingreso del partido mucho menor que en el pasado; según cálculos de 1981, la proporción del ingreso central total del partido procedente de donaciones de empresas alcanzaba entre 55 y 60 por ciento¹².

Las empresas multinacionales y las más prestigiadas entre las sociedades anónimas han adoptado la práctica de no hacer donaciones políticas. Además, a medida que disminuyó la popularidad de los conservadores en los años noventa, también decreció el monto que daba cada empresa. La cantidad de empresas importantes (pertenecientes al Índice FTSE 350) que hicieron donaciones políticas en los sexenios 1991-92 y 1996-97 bajó a la mitad y la reducción fue más marcada en las empresas más grandes, en particular entre las del Índice FTSE 100. Las empresas que donaron £50.000, que fueron 17 en 1991-92, bajaron a sólo 4 en 1996-97¹³.

Esta situación fue probablemente reflejo, y no causa, de la impopularidad conservadora. Por otra parte, no todas las donaciones empresariales van al Partido Conservador. Hoy alrededor de 10 por ciento de las mismas se hacen al Partido Laborista. Los demócratas liberales reciben pagos ocasionales.

En 1996-97, los partidos políticos recibieron los siguientes montos de las 42 empresas principales que hacen donaciones políticas:

CUADRO 2 APORTES EMPRESARIOS (1996-97)

Partido Conservador	£ 1.131.000
Partido Laborista	116.000
Partido Demócrata Liberal	2.500

¹¹ Partido Conservador, memoria Anual y Cuentas, 1997, pág. 8.

¹² Hansard Society, *Paying for Politics*, (1981).

¹³ PIRC (Pensions Investment Research Consultants Ltd.), 1998, Trends in Political Donations and Shareholder Authorisation, 1998, párr. 1.4.

En una tendencia similar a lo que ocurre con el apoyo empresarial para los conservadores, el financiamiento de los sindicatos para el Partido Laborista desempeña hoy un papel muy inferior al que tenía antes. En el pasado, el laborismo se financiaba casi exclusivamente con los aportes de los sindicatos adheridos. En 1974, por ejemplo, los sindicatos cubrieron nada menos que el 92 por ciento del ingreso central del partido. Esta proporción fue bajando paulatinamente hasta llegar a alrededor del 80 por ciento a comienzos de los años ochenta. Desde entonces, la proporción ha ido disminuyendo con más velocidad todavía, hasta que en 1995 los sindicatos cubrieron sólo el 45 por ciento del ingreso central del partido. Por primera vez en la historia partidaria, la participación de los sindicatos caía a menos del 50 por ciento. En 1996, último año del cual se dispone de cifras, la proporción siguió bajando hasta poco más del 32 por ciento. El motivo principal de esta situación es que durante un período pre-eleccionario, los donantes dan sumas muy superiores. En 1995, £3.998.000 correspondieron a recaudación de fondos, sobre un ingreso total de £15.073.000; pero en 1996, sobre un ingreso total de £21.587.000, nada menos que £9.786.000 fueron ingresos procedentes de recaudación de fondos. En cambio, en los años ochenta, la recaudación de fondos entregó sólo un 2 por ciento del ingreso laborista.

Además de suministrar fondos para los laboristas a nivel central, los sindicatos también entregan sumas pequeñas a las ramas locales. Cumplen, asimismo, una función importante al patrocinar a los candidatos a parlamentarios, pues pagan la mayor parte de los gastos de la elección y del sueldo del agente, para la mitad, aproximadamente, de los postulantes.

Pero el Partido Laborista, especialmente bajo la dirección de Tony Blair, desde 1994, ha procurado aumentar la parte de su ingreso que proviene de las cuotas de los miembros y donaciones, contra las cuotas sociales de los sindicatos. Así, ha tenido cierto éxito en diversificar sus fuentes de ingreso, junto con soltar las amarras que ataban a sindicatos y partido. De ser un partido federal basado en la división de poderes entre el partido parlamentario y la institución extra-parlamentaria con un sistema de democracia delegada, pasó a ser un partido plebiscitario basado en la democracia directa de los votos de sus miembros. Lo dicho refleja una tendencia importante de la doctrina de Tony Blair, del “Nuevo Laborismo”, en el sentido de que éste ya no debe ser simplemente el brazo político del movimiento sindical, sino un partido que represente a toda la nación.

Hace mucho que está convenido que los parlamentarios deben declarar todo interés financiero que tengan en cualquier debate en curso. Este acuerdo se convirtió en una resolución formal de la Cámara de los Comunes en 1974, cuando se creó un Registro de los Intereses de los Parlamentarios, y ahora se les exige cumplirlo. Los patrocinadores de mociones que vienen del período anterior y los miembros de los comités especiales también deben declarar todo interés pecuniario que se vea directamente afectado por la moción o la indagación de que se trate. A partir de noviembre de 1995, tras el informe del Comité de Normas de la Vida Pública, el Comité Nolan, los parlamentarios deben declarar todos los acuerdos con terceros por asuntos relacionados con su labor parlamentaria, incluyendo remuneraciones. Éstas últimas deben ser reveladas, no en sumas precisas sino en rangos. Pero a los parlamentarios no se les exige la declaración total de sus bienes e ingresos. La responsabilidad de mantener y dirigir el Registro y de asesorar a los parlamentarios respecto a la interpretación de las reglas sobre transparencia corresponde a un Comisionado Parlamentario independiente de Normas, nombrado en noviembre de 1995. El Comisionado no puede iniciar ninguna acción por su cuenta, pero responde a las reclamaciones de los parlamentarios. Si una queja le parece justa, informará del asunto al Comité Especial de Normas y Privilegios, que puede recomendar diversas sanciones contra el parlamentario en cuestión.

En este momento hay en Gran Bretaña un serio debate acerca de la necesidad o no de mayores reformas en este campo. Como hemos visto, los reglamentos sobre política financiera se promulgaron, en su mayoría, cuando las instituciones partidistas nacionales eran relativamente débiles y las campañas se realizaban casi por completo a nivel de circunscripciones. Es en gran medida por este motivo, junto con el temor al litigio, que los partidos políticos, como vimos, apenas existen ante la ley. Así, si bien la ley dispone ciertos requisitos mínimos en las instituciones de caridad, sindicatos, asociaciones de ahorro y préstamos y sociedades limitadas, y cualquier otro organismo en que el público pueda tener un legítimo interés, no ocurre lo mismo con los partidos.

A muchos les parece raro que estas agrupaciones, que se constituyen con el fin de convertirse en el gobierno del país, no estén sujetas a los requisitos básicos de transparencia y declaración que se les exigen a todos

los sindicatos y empresas. Por tanto, se podría argumentar que a los partidos políticos deberían estar obligados a publicar estados financieros normalizados. Dichas cuentas deberían declarar en qué se usan los fondos del partido, además de su fuente.

En especial, las cuentas deberían señalar la proporción de los fondos que proviene de donantes personales e institucionales, y también las proporciones de los ingresos provenientes de donaciones nacionales, de extranjeras, de aportes personales elevados y de las cuotas de sus militantes. La Oficina Nacional de Auditoría, organismo que goza de independencia financiera y operativa total respecto del gobierno de turno, podría revisar estas cuentas. O bien se podría crear una Comisión Electoral, como hay en Australia y Canadá, tanto para revisar las cuentas de los partidos como para exigir el cumplimiento de las reglas relativas a transparencia. Tendría también la función de presentar estas informaciones especializadas de manera que el votante promedio pueda comprenderlas. Esta Comisión Electoral se compondría, como ocurre con la Oficina Nacional de Auditoría, de funcionarios imparciales. Si bien puede ser efectivo que en los Estados Unidos ciertos reguladores han sido “comprados” por intereses especiales o por alguna ideología particular, eso no ha ocurrido con la Oficina Nacional de Auditoría en Gran Bretaña, ni con las Comisiones Electorales en Australia y Canadá. Habría escasa probabilidad, entonces, de una falta de imparcialidad en una Comisión Electoral en Gran Bretaña.

Hay buenas razones también para exigir que los partidos, a nivel de circunscripción, publiquen cuentas en formato estándar. Ya no se les debería considerar como asociaciones privados, como un club de golf, sino organismos cuyas actividades acarrear consecuencias públicas de importancia. No sería práctico que la Oficina Nacional de Auditoría o una Comisión Electoral revise las cuentas de los partidos de todas las circunscripciones del país. Pero no hay ningún inconveniente en el hecho de que las cuentas de circunscripción se sometan a la revisión de auditores privados, de tal modo que el público en general se cerciore de que los partidos a nivel local están realizando sus actividades con seriedad y corrección. El costo administrativo de estas disposiciones no podría ser desproporcionadamente alto y se ganaría, claramente, en eficiencia, pues los partidos tendrían que ordenar sus actividades con mayor eficacia.

La postura contraria a la transparencia en materia de donaciones políticas se basa en que las personas y las instituciones, en una sociedad libre, tienen derecho a hacer aportes al partido político de su elección sin que éstos se den a publicidad. Exigir la transparencia es, pues, infringir el derecho a la privacidad.

Cuando se trata de donaciones superiores a cierto monto, digamos, £5.000, se podría aducir, en cambio, que el derecho a la privacidad cede ante el interés público en disipar la sospecha de que el motivo de tal donación fue la compra de acceso o de influencia. No se debe permitir, podría decirse, que el poder del dinero pase por encima del principio democrático fundamental de la igualdad política, entendida como la prohibición de que el acceso o la influencia puedan ser comprados. Tal, en esencia, es la defensa fundamental de la transparencia, el juicio de valores en el sentido de que la igualdad política, en este campo, debería pesar más que la libertad. Estados Unidos es la democracia importante que sostiene lo contrario y otorga la prioridad máxima a la Primera Enmienda, en lo relativo a la libertad de expresión.

Si se acepta la defensa de la transparencia, también convendría señalar de algún modo el monto de las donaciones. No es probable que una donación de £5001 compre influencia, pero una de, digamos, un millón, podría conseguirlo. Quizás no será necesario declarar las cantidades exactas, sino que se podría hacer la declaración de montos por bandas, como en el Registro de Intereses de los Parlamentarios, es decir, de £5.000 a £20.000, de £20.000 a £40.000, etcétera.

Para legislar sobre la transparencia surgen dos complicaciones. Una es que el donante puede evadir la ley dividiendo la donación entre miembros de su familia. Así, si el umbral para declarar una donación es £5.000, un donante que se proponga dar £20.000 puede esquivar la ley si se asegura de que su mujer y dos hermanos donen £5.000 cada uno.

Los reglamentos sobre transparencia tendrían que aplicarse a los partidos de las circunscripciones, además de la organización central de los partidos; de lo contrario, los donantes podrían evitar los reglamentos si canalizan el dinero a los partidos de las circunscripciones y no al centro. Pero hay otro método de evasión según el cual el donante da el dinero, no al partido mismo sino a una institución asociada estrechamente con el partido, por ejemplo, la Sociedad Fabiana, si se trata del Partido Laborista, o el Centro de Estudios Públicos, si se trata de los conservadores. Ambos organismos producen investigaciones que apoyan a sus respectivos partidos, y la ley sobre transparencia tendría que controlar también a estos organismos, además de los partidos propiamente tales. La experiencia en los Estados Unidos prueba con qué facilidad se evaden los reglamentos que exigen transparencia.

Se ha dicho, asimismo, que la transparencia no constituye disuasión suficiente contra la conducta guiada por la falta de ética. Se ha dicho que es “como decir: que los consumidores sepan cuáles empresas son las que contaminan más y si no están de acuerdo, pueden llevar a las contamina-

doras a la quiebra... El público ... no merece un índice donde pueda buscar el grado exacto de corrupción de sus funcionarios”¹⁴.

La posición contraria, en palabras del Juez Brandeis, es que el mejor desinfectante es la luz del sol. Muchas donaciones que ahora se hacen tal vez no se hicieran si los partidos estuvieran obligados a declararlas. Por ejemplo, inmediatamente antes de la elección general de 1997, Bernie Ecclestone, el principal empresario del espectáculo de las carreras de autos Fórmula 1, regaló un millón de libras a un “fondo ciego” del Partido Laborista, de modo que el beneficiario no conociera la identidad del donante. Pasada la elección y luego de una breve entrevista del señor Ecclestone con el Primer Ministro, el Grand Prix quedó fuera de la prohibición del gobierno al patrocinio de las compañías tabacaleras. No hay ningún indicio de que el Primer Ministro haya sabido que Ecclestone había donado dinero al Partido Laborista ni se insinúa que haya mediado corrupción alguna; no obstante, cuando se hizo pública la transacción, el laborismo resolvió devolver el millón de libras al señor Ecclestone y rechazar toda donación posterior de su parte.

Bien podría ser que, de haber existido una exigencia de declaración inmediata, tanto del hecho de la donación como del monto de ella, el señor Ecclestone hubiera optado por no darle un millón al Partido Laborista, puesto que sería muy fácil malinterpretar sus motivaciones. Además, la transparencia podría disuadir a las personas de dar dinero a los partidos impopulares, como el Sinn Fein, en Irlanda del Norte, o despertar temores de represalia. En el pasado, por ejemplo, ciertos donantes de fondos para el Partido Conservador temieron, sin duda, que si sus donaciones se hicieran públicas sus negocios podrían sufrir la represalia de los consejos locales del trabajo. Ese temor puede existir hoy. El argumento de la represalia, junto con el de la privacidad, apoyan la fijación del umbral a poca altura; por eso, £5.000 sería un nivel mejor que £1.000.

Con todo, la transparencia significaría, casi con certeza, que los partidos políticos recibirían menos dinero que antes. Incluso es posible que recibieran fondos insuficientes para llevar a cabo sus actividades básicas. Esto daría origen a la cuestión de si debiera haber subsidios financieros públicos para los partidos fuera del Parlamento, para compensarlos por el dinero perdido a causa de la transparencia.

¹⁴ E. Joshua Rosenkranz, Carta en *Commentary*, marzo de 1998, p. 4.

5. LÍMITES A LAS DONACIONES Y AL GASTO TOTAL

La defensa de poner límites a los gastos es más fuerte que la de los límites a las contribuciones, pues aquéllos son mucho más fáciles de evadir. Además, las segundas, al contrario de los primeros, traen consigo cuestiones de principios relativas a la libertad sindical.

En Gran Bretaña, como hemos visto, la situación relativa a los límites de gastos carece de lógica. Los límites sobre los gastos de la circunscripción están en vigor desde 1883, pero no hay límites al gasto nacional. La ley desconoce un rasgo decisivo que distingue las campañas electorales contemporáneas de las campañas del siglo XIX: la nacionalización de la política. La ley todavía considera la campaña por una elección general como una serie de concursos en circunscripciones separadas, de tal modo que un cartel que proclame: "Vote por Smith, el candidato conservador" violaría la ley electoral; en cambio, otro que exhorte a los votantes simplemente a sufragar por el Partido Conservador, no la violaría. Hay una anomalía evidente. El propósito de restringir los gastos a nivel de circunscripción, al fin y al cabo, es principalmente el de asegurar algún grado de equidad, por ejemplo entre candidatos pobres y ricos. Si los límites al gasto convienen para promover la equidad entre candidatos, sería difícil rechazar la conclusión de que también convienen para promover la equidad entre los partidos. En el mundo moderno, la fortuna de los candidatos depende principalmente, en último término, de la fortuna de sus partidos nacionales. En 1997 se gastó más, a nivel nacional, que lo que gastaron los 4.000 candidatos juntos.

Así como en 1883 se sostuvo que los electores locales tenían derecho a protección contra el abuso financiero por la conducta dispendiosa de los partidos, también hoy los electores tienen derecho a protección contra la extravagancia dilapidadora de las organizaciones partidistas nacionales. Es por este motivo que, si se adoptara en Gran Bretaña un sistema de apoyo estatal, es probable que hubiera que acompañarlo con restricciones al gasto total. De lo contrario, el financiamiento estatal simplemente complementaría las grandes donaciones en lugar de servir para reemplazarlas.

El gasto electoral a nivel de circunscripción, como hemos visto, se regula con la exigencia de que cada partido nombre un agente inscrito que es la única persona que puede autorizar gastos de ese partido en dicha circunscripción. Existe un tope máximo al monto de los gastos que se pueden autorizar y todo gasto en el cual se incurra sin la autorización del agente es ilegal. El principio de la representación se podría adaptar a la regulación de los gastos nacionales, como se hizo en Canadá en virtud de la Ley de Gastos Electorales, de 1974. Según esta ley, cada uno de los partidos, a

nivel nacional, debe nombrar un agente y el único gasto legal del partido es el autorizado por éste. En Canadá, el gasto total de los partidos está sujeto a un tope que depende de la cantidad de circunscripciones que disputa cada uno de ellos y la cantidad total de electores en dichas circunscripciones.

Aquí también, como en el caso de la transparencia, existe el problema de la evasión. Sería fácil que los partidos canalizaran los fondos a una institución relacionada, pero no perteneciente al partido, como, por ejemplo, la Sociedad Fabiana o el Centro de Estudios Públicos. O bien los partidos podrían ceñirse al modelo estadounidense y crear comités de campaña supuestamente independientes. Los conservadores, por ejemplo, podrían constituir una sociedad con el nombre de "Libre Empresa, S. A.", la que gastaría dinero en su nombre, y los laboristas podrían constituir otra con el nombre de "Espíritu Comunitario, S.A.", que hiciera lo propio. Aunque lo anterior no sucediera, cualquier entidad independiente podría, por voluntad propia, hacer una inversión en publicidad de sus ideas que en la práctica afectaría el resultado electoral. Una entidad opuesta al ingreso británico a la Unión Monetaria Europea, por ejemplo, podría publicar avisos con advertencias en contra de ella. En la práctica, ello beneficiaría a los conservadores, que forman el más escéptico de los tres partidos británicos principales en cuanto a la unión monetaria. Otra sociedad podría publicar anuncios en favor del salario mínimo, cosa que, en los hechos, ayudaría al Partido Laborista. Por tanto, el gasto de las sociedades no partidistas también tendría que quedar englobado en la ley que limitara el gasto político. En Canadá, la lógica de este argumento ha sido llevado hasta el extremo y no se permite ningún gasto independiente dirigido a influir en la contienda. Pero no es necesario ir tan lejos. Se podría argumentar que actuar como Canadá sería imponer un freno inaceptable a la libertad de expresión e iría en contra de disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, que Gran Bretaña se ha comprometido a cumplir. El debate, en todo lo relacionado con el gasto, quedaría circunscrito a los políticos profesionales.

Sin embargo, tal vez no fuera necesario prohibir todo gasto independiente. A nivel local, como vimos, nadie puede gastar más de cinco libras para favorecer o frenar la elección de un candidato. La señora Bowman pudo apelar contra esta disposición ante la Corte Europea de Derechos Humanos y ganó el juicio. Si el monto hubiera sido mayor, reflejo tal vez del costo comercial de imprimir folletos y alquilar oficinas, digamos, £5.000, bien podría no haber ganado. Porque la Corte no dijo que *todas* las limitaciones del gasto independiente a nivel de circunscripción violaban la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte no dijo que *to-*

das las restricciones al gasto político se rechazarían. Tampoco discutió el hecho de que el Reino Unido tiene derecho a contar con una ley que limite los gastos de los candidatos y de sus partidarios acaudalados. Semejante postura hubiera sido, de hecho, ilógica. Porque limitar a los candidatos a nivel de circunscripción sería inútil sin limitar también a terceros. Si la señora Bowman se hubiese presentado como candidata a la Cámara de los Comunes, hubiera quedado sujeta a los límites al gasto de la circunscripción. Parecería muy anómalo que ella quedase libre de toda limitación sólo porque optó por no presentarse a la elección y en lugar de eso distribuyó folletos con el fin de apoyar o perjudicar las perspectivas electorales de otros candidatos. Sin esta restricción, sería fácil evadir las disposiciones de la ley y los candidatos con simpatizantes adinerados gozarían de una ventaja indebida, lo que es contrario al espíritu de la ley.

Lo mismo se puede decir, *pari passu*, respecto a los límites sobre el gasto nacional. No es forzoso excluir del todo los gastos independientes, sino someterlos a ciertos límites. Con ello la regulación del financiamiento político estaría acorde con la política de fines del siglo XX.

6. CONCLUSIONES:

BASES DE LAS DONACIONES EN GRAN BRETAÑA

En un mundo ideal, sin duda, todas las contribuciones a los partidos políticos las harían personas que apoyarían al partido de su preferencia. Los partidos se financiarían totalmente con las cuotas de sus miembros, junto con pequeñas donaciones voluntarias de personas naturales. Es de lamentar, sin embargo, que ninguna democracia del mundo moderno cumpla este ideal. En todas ellas, las cuotas y donaciones personales se complementan con fondos de instituciones o bien del Estado en forma de subsidios públicos.

En Gran Bretaña, el financiamiento institucional, es decir el suministro de fondos por parte de empresas y sindicatos, aunque no es tan decisivo como antaño, todavía desempeña un papel importante en el financiamiento político. El financiamiento institucional es, por cierto, privado, no público. Pero no se concluye forzosamente que sea *voluntario*. Parece de hecho muy probable que tanto los accionistas de sociedades anónimas como los sindicalistas se encuentren contribuyendo en forma indirecta a partidos que ellos en realidad no apoyan.

Ya hemos visto que existen normas especiales para los miembros de sindicatos que no deseen contribuir al fondo político de su gremio. Alrededor del 38 por ciento de este fondo va al Partido Laborista en forma

directa. El resto de esa suma se gasta en actividades de lobby o en propaganda política general, mucha de la cual, por cierto, beneficia al mismo partido. En 1996, había 42 sindicatos que mantenían fondos políticos, a los que contribuían 4.893.762 personas, y otras 875.311 –es decir, un 18 por ciento del total–, se retiraron¹⁵. Por lo general, alrededor de una quinta parte de los trabajadores sindicalizados se niega a aportar fondos con este fin. Pero como, según estudios electorales, parece que en años recientes alrededor del 50 por ciento de los sindicalizados han votado por partidos distintos del Laborista, hay base para pensar que muchos de ellos contribuyen al fondo político por inercia o bien por ignorancia de los fines para los cuales se utiliza.

El accionista no conservador de una empresa que hace donaciones políticas, o el socio de un fondo de pensiones que contribuye a una empresa que hace donaciones políticas, se encuentra en una situación igualmente incómoda. Hemos visto que las empresas no están obligadas a conseguir la aprobación de sus accionistas antes de hacer una donación. En Gran Bretaña, las normas que regulan el financiamiento político no sirven para asegurar que el dinero institucional se dé con el asentimiento de las personas que pertenecen a la institución en cuestión o la financian.

La pérdida de importancia relativa de las donaciones institucionales trae, no obstante, un nuevo problema: que los partidos pudiesen encontrarse demasiado obligados frente a donantes personales adinerados. En el Partido Laborista, por ejemplo, Tony Blair, al querer disminuir la proporción de financiamiento sindical para el partido, se encuentra en situación de mayor dependencia respecto de las personas ricas. Las motivaciones que mueven a dichas personas a dar dinero a los partidos no están en absoluto claras. En ciertos casos, sin lugar a dudas, hay un compromiso firme con una causa. En otros, existe el temor de que las personas adineradas pretendan comprar acceso, influencia o títulos honoríficos. Como hemos visto, los requisitos de transparencia bien podrían limitar el monto que tales personas ricas estuviesen dispuestas a pagar, lo que plantea la pregunta de cómo entonces los partidos van a reunir el dinero suficiente para sus necesidades.

El financiamiento político en Gran Bretaña es, en general, una historia de éxito, por cuanto no hay corrupción flagrante y las diferencias en la riqueza de los partidos principales, si bien efectivas, no son tan grandes que les impidan competir con eficacia en las elecciones. Hay escasos indicios de auténtico dispendio en el gasto electoral, tampoco de costos en

¹⁵ Annual Report of the Certification Officer, 1997, p. 64.

constante aumento. De hecho, hoy los costos son muy inferiores a lo que eran en el siglo XIX.

Las mayores debilidades del sistema británico de regulación nacen, como hemos visto, del hecho de que el sistema se creó durante una época política ya perimida, cuando los partidos políticos nacionales no eran sino instituciones tenues y la mayor parte de las campañas se realizaban a nivel local. Además, en el siglo XIX la campaña electoral se limitaba generalmente al período de campaña; hoy, en cambio, la campaña por la próxima elección general comienza casi tan pronto como terminó la última. Todavía falta que la ley se acomode al papel de los partidos nacionales o a las nuevas condiciones en que se realizan las campañas electorales.

La ley también tiene que acomodarse todavía a los problemas que plantea el financiamiento institucional, ya sea que provenga de empresas o de sindicatos; y a las dificultades que generan las donaciones cuantiosas de personas, que supuestamente compran acceso, influencia o títulos honoríficos. Es con el fin de combatir esa supuesta influencia que se oye hablar, cada vez con mayor frecuencia, en defensa del apoyo financiero estatal a los partidos. Pero el argumento es controvertido pues hay muchos que se resistirían a propuestas de apoyo estatal para los que son, al cabo, organismos estrictamente voluntarios. Tampoco sería popular, en una época de estrechez financiera, que parezca que el Estado subvenciona los partidos políticos.

El Comité de Normas en la Vida Pública, el Comité Neill, en el momento presente, está sopesando los méritos de estos argumentos. Es probable que el informe que emita marque una etapa más en el desarrollo del debate sobre financiamiento político en Gran Bretaña. Es incluso posible que el informe de este Comité anuncie reformas radicales y que el gobierno las adopte. De ser así, entonces buena parte de lo que se dice en este trabajo va a tener un interés puramente histórico. Por otra parte, nadie que estudie el financiamiento político británico ni, en verdad, el sistema político británico en su conjunto, puede dejar de impresionarse con la tenacidad del legado histórico y lo difícil que ha sido vencerlo.

Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España

HÉCTOR DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS

El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.
Actualmente es Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tema del financiamiento de los partidos políticos representa un asunto pendiente en la agenda política española. Los intentos por reformar la legislación existente se han hecho patentes en las dos últimas legislaturas, pero las diferencias entre los Grupos Parlamentarios, en las formas de concebir el sistema de financiamiento, no han permitido llegar a un acuerdo para elaborar una nueva legislación o modificar la existente.

La reforma al actual sistema constituye una necesidad imperante, puesto que la legislación vigente, predominantemente pública, se encuentra totalmente enmohecida y es obsoleta. Esto se refleja en la dependencia que los partidos políticos tienen de los recursos públicos y en la ausencia de una normatividad que frene el financiamiento irregular y la consecuente corrupción que de ello se desprende. Este carácter pre eminentemente público del financiamiento de los partidos políticos, constituye en opinión de Del Castillo, una bomba de espoleta, que ha dificultado la consolidación de los partidos al no favorecer su arraigo en el electorado¹.

Otro de los problemas que presenta el sistema español es la carencia de un régimen eficaz de control, lo que ha propiciado dejar la puerta abierta para que los partidos confundan libertad con libertinaje. Las páginas subsecuentes contienen una descripción del sistema de financiamiento de partidos en España, acompañado de un sucinto análisis, que tiene como propósito fundamental aportar algunas ideas que pueden ser interesantes para la próxima reforma.

¹ Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 53.

2. LA EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS

a) Período inicial

La primera ley que otorgó financiamiento público en España a los partidos políticos nació en 1976 con el resurgimiento del sistema democrático². En esa época los partidos representaban un papel fundamental en la estructuración del nuevo Estado democrático. La finalidad de los estímulos económicos era paliar las múltiples dificultades iniciales que enfrentaban todas las asociaciones políticas, que surgían de una sociedad carente de cultura de partidos, gestada en el Estado autocrático que habían vivido, por la persecución implacable de la izquierda y por la incapacidad de la derecha para organizarse bajo el régimen existente.

Es necesario resaltar que en aquella época el obtener recursos se tornaba un problema de diversas magnitudes, pues algunos partidos, con posibilidades reales de gobernar, tenían como ventaja apoyos de grupos empresariales, y en sentido inverso, existían partidos que no tenían posibilidades de ser financiados por particulares. En vista de las condiciones existentes y para evitar que se presentara una contienda electoral inequitativa, se instituyeron los subsidios públicos para gastos electorales³, los que posteriormente se transformaron en financiamiento público permanente para los partidos políticos⁴.

En 1977 se realizó el primer proceso electoral de la naciente democracia, del que surgió el Congreso Constituyente que esgrimía como objetivo principal elaborar la Constitución que regiría los destinos del país. Esta actividad no fue su única meta, ya que se elaboraron diversas leyes, entre ellas la Ley de Partidos Políticos⁵, la que reafirmó en su artículo sexto la

² En la Ley de Asociación Política (Ley núm. 21/76, del 14 de junio), se estableció en el artículo 4º, párrafos 2 y 5, que en los Presupuestos Generales del Estado se consignarían las cantidades necesarias para subvencionar a los partidos de acuerdo a los criterios que se establezcan por Ley a las Asociaciones Políticas.

³ Las condiciones de los apoyos económicos se instituyeron en el artículo 44 del Real Decreto-Ley 20/1977, del 18 de marzo, sobre Normas Electorales. La fórmula empleada era otorgar sólo a los partidos con representación en el Senado y en el Congreso de los Diputados, una cantidad por escaño, más otra por voto obtenido.

⁴ Véase: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 201. Esta obra aunque se escribió hace varios años, sigue siendo de obligada consulta para los estudiosos del financiamiento de partidos políticos. También puede consultarse: Roberto Blanco Valdés, "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 87, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-marzo (1995), p. 189.

⁵ Ley 54/1978, del 4 de diciembre.

obligación del Estado de financiar a las fuerzas políticas representativas por medio de una subvención anual para gastos ordinarios.

La normativa existente funcionó y contribuyó a facilitar los primeros pasos hacia la democracia naciente; sin embargo, es conveniente resaltar que aunque los apoyos económicos para gastos ordinarios y de campaña eran considerables, no fueron suficientes para solventar sus gastos. Esta circunstancia obligó a las formaciones políticas a recurrir a subvenciones de particulares, instituyendo así un sistema de financiamiento de partidos mixto. Es oportuno subrayar que la legislación de aquella época, no contemplaba norma alguna que regulara o limitara las contribuciones de los particulares.

El sistema señalado se utilizó en todos los procesos electorales celebrados desde 1977 a 1985⁶. En los primeros años no se presentaron incidentes que pudiesen ocasionar censura al sistema de financiamiento. La situación se modificó a partir de 1982, como consecuencia de la aparición ante la opinión pública de diversos casos en los que algunos partidos políticos recibieron dinero de particulares, con la contraprestación de asignaciones en las regiones donde gobernaban, de concesiones o contratos.

Ello generó que las fuerzas políticas representativas plantearan en el Parlamento una reforma a la normativa del financiamiento de partidos, que se consolidó en el año de 1985, con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

b) Segundo período

Como consecuencia de los sucesos originados por contribuciones ilícitas de partidos, los Grupos Parlamentarios de la II Legislatura, consideraron que la mejor forma de erradicarlos sería estableciendo un sistema de financiamiento predominantemente público. Ello se materializó, como medida inicial, con el incremento de la subvención que el Estado otorgaba a los partidos por actividad electoral y con la imposición en la LOREG de límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas.

La supremacía del financiamiento público se consolidó a finales de 1986, incrementando la subvención anual de los partidos por actividad ordinaria en un 149%, y en 1987, con la naciente Ley de Financiación de Par-

⁶ En elecciones para Comunidades Autónomas y municipios se empleó la misma fórmula de las elecciones generales; esto es, una cantidad por representación y otra por votos obtenidos.

tidos Políticos (LOFPP)⁷, que impuso al igual que la LOREG límites estrechos al financiamiento privado.

El nuevo sistema de financiamiento tenía dos objetivos principales: el primero, contribuir con los partidos políticos para que pagaran deudas que por su cuantía estaban a punto de asfixiarlos⁸. El segundo, pretendía disminuir el financiamiento ilícito y garantizar la independencia de los partidos, evitando que se recurriera a fuentes privadas de financiamiento, las que producen en algunas ocasiones dependencia o compromisos post-electorales, o en el más deplorable de los casos, recibir dinero de procedencia ilegal, lo que produciría que el partido en el gobierno entrara a un círculo vicioso de sobornos y cohecho, del que posteriormente no podría salir.

La realidad demostró, y acertadamente lo ha expresado Del Castillo, que el sistema empleado no funcionó. El financiamiento público, tal como se aplicó en España, no es un antídoto contra la corrupción, como prueban los numerosos casos de corrupción que se presentaron entre los años 1990 y 1991⁹. Ello comprobó que el argumento principal que defendía el financiamiento público era erróneo¹⁰.

c) Período actual

Se podría considerar que el tercer período se inicia en 1994, con la constitución, en la V Legislatura del Congreso de los Diputados, de una Comisión Parlamentaria no permanente para el Estudio de la Financiación de los Partidos Políticos¹¹. La Comisión realizaría funciones de estudio y de investigación. El objeto principal de estudio era reformar la LOFPP, adecuándola a las necesidades y circunstancias que se vivían. La segunda función consistía en investigar algunos casos de corrupción que alcanzaron dominio público. No obstante los intensos trabajos realizados en la Co-

⁷ Ley Orgánica 3/1987, del 2 de julio. La Ley al mismo tiempo modificó el sistema de financiamiento público ordinario, instituyendo la distribución de las subvenciones de acuerdo a la representación y votos obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados.

⁸ Los partidos políticos expresaban que el motivo principal de su endeudamiento se debía a los dos referendos realizados en España (el de la Constitución y el de la OTAN), en los que participaron sin recibir ninguna clase de subvenciones.

⁹ Véase el apartado referente al financiamiento ilegal.

¹⁰ Pilar del Castillo Vera, en VV.AA., "Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993, pp. 141 y 142.

¹¹ La Comisión se formó como consecuencia de las controversias surgidas en el debate de la Nación, con motivo de que el Partido Popular acusó al Partido Socialista Obrero Español de financiarse ilegalmente, por medio del llamado "caso Filesa".

misión, ésta no pudo concluir su función a consecuencia de la disolución de las Cortes Generales.

En la VI Legislatura se retomó el tema inconcluso y las fuerzas políticas representadas en el Congreso presentaron sus propuestas de reforma a la LOFPP. La mayoría de ellas propuso, entre otras cosas, otorgar exenciones fiscales a las contribuciones de los particulares e incrementar los límites de financiamiento privado. Por diferencias de criterios entre los Grupos Parlamentarios (socialistas y populares), por el tema de las contribuciones anónimas y las donaciones de ciertas personas morales (en España se entiende como personas morales a las que se asocian para realizar una actividad comercial dada; la categorización es muy amplia, ya que abarca desde pequeños a grandes empresarios), no se pudo realizar la tan esperada reforma.

Como se puede apreciar, la presente etapa aún se encuentra inconclusa, siendo factible que en los próximos meses se retome el tema. La línea de convergencia se encuentra en la mesa, aceptándose que es conveniente establecer un mayor equilibrio entre las dos fuentes de financiamiento, propiciando así un mayor protagonismo al financiamiento privado a través de desgravaciones fiscales y aumentos en los límites de las donaciones.

3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

a) Por actividad ordinaria

El financiamiento público por actividad ordinaria es regulado por la Ley Orgánica del Financiamiento de los Partidos Políticos (LOFPP). En ella se establece la obligación del Estado de otorgar a los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con el fin de que los partidos puedan atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

De acuerdo a la LOFPP, las subvenciones se distribuyen en proporción al número de escaños y votos obtenidos para el Congreso de los Diputados en las Elecciones Generales (artículo 3). El sistema empleado consiste en dividir la cantidad total a repartir en tres partes: dos de ellas se asignan en proporción a los votos obtenidos¹² y la restante se distribuye en proporción a los escaños que el partido hubiese conseguido.

¹² Es necesario especificar que la LOFPP establece que no se computarán los votos obtenidos en un porcentaje menor al 3% en una circunscripción. Referido porcentaje es el mínimo señalado por la LOREG, para que un partido pueda entrar en la fase de asignación de escaño.

Para realizar un análisis del sistema de reparto del financiamiento público en España, es conveniente previamente aclarar que difícilmente podrá existir en el Derecho Comparado un sistema que no sea objeto de críticas. A continuación señalaré algunos puntos que en mi opinión presentan inconvenientes, o han sido motivo de controversia entre la comunidad académica y política, por ocasionar una falta de garantía del pluralismo político.

Como lo he apuntado, el sistema de financiamiento público en España sólo otorga subvenciones a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, lo cual determina una clara discriminación entre grupos parlamentarios y extraparlamentarios¹³. Estos últimos, aunque logren un número considerable de votos, se ven automáticamente excluidos del financiamiento público.

Al mismo tiempo, el sistema de reparto empleado beneficia a los partidos mayoritarios, los que generalmente obtienen escaños en casi todas las circunscripciones y con ello, todos los votos conseguidos computan en el reparto de las subvenciones. Por el contrario, en el caso de los partidos minoritarios que obtienen un porcentaje significativo de votos en diferentes circunscripciones, pero insuficiente para alcanzar un escaño, sus votos no son computables o sujetos de financiamiento.

A ello se le tienen que agregar otras desventajas, que consisten en la forma cómo se reparten los escaños a través de la regla D'Hont, sistema en el que los votos no son proporcionales a los escaños y que favorece en la asignación de curules a los partidos con mayor votación. Por los aspectos señalados, el sistema actual de distribución de la financiación pública demuestra las evidentes ventajas que tienen los partidos mayoritarios sobre los minoritarios¹⁴.

Como corolario, Del Castillo acertadamente ha señalado que el sistema empleado no garantiza un criterio de igualdad para todos los votos, tal como lo establece el artículo 68.1 Constitucional, como tampoco po-

¹³ En ello coinciden Enrique Álvarez Conde, "Algunas propuestas sobre el financiamiento de los partidos políticos", en VV.AA., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 29 y 30; Roberto Blanco Valdés, "La financiación de los partidos", *Revista Claves*, núm. 49, Madrid, enero-febrero (1995), p. 42; Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "La financiación de los partidos políticos. Material para un debate", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993, p. 126.

¹⁴ Una prueba de ello se presentó en las Elecciones Generales de 1996, en la que el Partido Izquierda Unida y sus coaliciones obtuvieron el 10,84% de la votación y el 6% de los escaños. Es necesario resaltar que el sistema electoral de reparto de escaños utilizado en España (regla D'Hont), beneficia a los partidos mayoritarios, sobre todo en las pequeñas circunscripciones. Con ello los partidos minoritarios se ven doblemente afectados en lo que respecta a representación y financiamiento.

tencia la igualdad de oportunidades que los poderes públicos deben promover entre las opciones electorales, garantía señalada en el artículo 9.2 de la Constitución.

En este mismo contexto, agrega que el artículo sexto Constitucional¹⁵ no hace diferencias entre partidos que alcancen o no representación parlamentaria, como tampoco entre aquellos que hubiesen obtenido una representación mayoritaria o minoritaria en el Parlamento; por lo tanto, no es procedente defender la discriminación de los criterios establecidos en las Leyes vigentes¹⁶.

Otra muestra más de exclusión se presenta con partidos que obtienen representación en el Senado y no en el Congreso. Estos partidos no son sujetos de financiamiento público por actividad ordinaria, no obstante el esfuerzo que realizaron para obtener el escaño y las actividades posteriores que tendrán que efectuar con el fin de mantener a su electorado, en las que por supuesto necesitarán de recursos para efectuar su labor política.

El excluir al Senado produce un criterio contrario al principio de igualdad¹⁷, propicia un proceso de oligarquización¹⁸ y una clara discriminación en un sistema donde las dos Cámaras son reflejo de la voluntad general. Además, produce una pérdida de protagonismo del Senado, hecho que matiza el carácter imperfecto del sistema bicameral español¹⁹.

Un aspecto que ha causado controversia en el sistema de financiamiento español es que no existe una normativa en la Ley que determine un criterio para calcular el monto de la subvención. Actualmente, la propuesta la realiza el Ministerio del Interior por medio de la Dirección General de Política Interior. El criterio empleado para realizar el cálculo se fundamenta en dos factores: a) Se incrementa la partida anterior, en un porcentaje similar a la variación del Índice del Precio al Consumo (IPC); b) Se considera el momento político; esto es, cuando existe la posibilidad de celebrar procesos electorales, se realiza un aumento adicional al del IPC.

¹⁵ “Los partidos políticos, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto constitucional y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

¹⁶ Pilar del Castillo Vera, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, pp. 205, 206 y 214.

¹⁷ Enrique Álvarez Conde, “Algunas propuestas sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸ Roberto Blanco Valdés, “La financiación de los partidos”, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹ Pilar del Castillo Vera, “La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas”, Ángel Garronea Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 81 y 82.

La cantidad calculada se incluye en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, y se somete a la aprobación del Congreso de los Diputados, para que, finalmente, los legisladores decidan el monto total de la subvención.

Esto último crea un círculo vicioso, ya que son los mismos partidos los que determinan las cantidades que ellos mismos van a recibir, circunstancia que los convierte en juez y parte de una decisión en la que son los únicos beneficiarios²⁰. Se tiene que resaltar que, a pesar de que los incrementos al financiamiento público desde el año 1988 casi han coincidido con el IPC, tiene que existir una norma que evite que se repita lo acontecido en 1987, año en que el financiamiento público por actividad ordinaria se incrementó en un 149% (Véase Anexo 1, en el que se muestra la evolución del financiamiento público ordinario desde el año 1978).

En España se ha criticado constantemente el financiamiento que otorga el Estado por gastos ordinarios, por considerarlo excesivo. En 1997 fue de un poco más de diez mil millones de pesetas (67 millones de dólares, aproximadamente). Con la cantidad que reciben los partidos nacionales, específicamente el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), les es suficiente para pagar más de la mitad de sus gastos anuales de funcionamiento. En otros casos, como el de Izquierda Unida (IU), la subvención llega a cubrir el 90%²¹. Además, se tiene que considerar que los partidos reciben subvenciones por actividad parlamentaria y electoral, las que sumadas incrementarían el porcentaje referido.

En conclusión, este sistema de financiamiento público por actividad ordinaria contiene deficiencias y genera dudas. La anterior afirmación se basa en las siguientes causas²²: a) No se ha evitado el tráfico de influencias; b) No induce a los partidos a que realicen una rígida administración de su gasto, por ser ellos mismos los que determinan la cuantía de las subvenciones a recibir y por tal regalía en cualquier momento pueden incrementar la subvención; c) Aísla a los partidos de la sociedad, ya que teniendo una percepción segura, los desmotiva para buscar formas de financiamiento privado, la cual depende en gran medida de la buena gestión partidaria; d) Refuerza el poder central de los órganos de dirección nacional de los partidos, únicos receptores y administradores de los fondos públicos. Este úl-

²⁰ Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", *op. cit.*, pp. 59 y 61.

²¹ Para realizar el cálculo referido, se utilizó como referencia el informe que presentó el Tribunal de Cuentas correspondiente al año 1992 (B.O.C.G., VI Legislatura, Serie A, núm. 61, 5 de marzo de 1997). No fue posible considerar uno posterior debido a que a la fecha el Tribunal no ha emitido los dictámenes de los subsecuentes años.

²² Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", *op. cit.* p. 59.

timo punto es fundamental, ya que impide la democracia interna y refuerza la oligarquización en el interior del partido²³.

Las circunstancias señaladas son elementos suficientes para determinar que el sistema actual requiere una seria reforma en el sentido de equilibrar las dos fuentes de financiamiento. Para tal efecto es recomendable, como lo mencionaré en mis consideraciones finales, que el financiamiento público disminuya de manera gradual. Aparte de ello, se tienen que incorporar otras medidas que podrían realizarse en el siguiente sentido:

- a) Establecer un mecanismo que precise lineamientos para el cálculo del financiamiento público anual y evite las subidas drásticas de las subvenciones públicas. Es indispensable evitar que cuando los partidos atraviesen por una crisis económica recurran al expediente de otorgarse un aumento del financiamiento público. Una medida adicional recomendable sería disminuir periódicamente las subvenciones públicas con el fin de desintoxicar la adicción que sufren los formaciones políticas de esta fuente de financiamiento. En este punto se tiene que admitir que difícilmente los partidos permitirían una disminución de la subvención; a fin de cuentas, como ya se ha mencionado, son ellos mismos los que fijan la subvención;
- b) Modificar el sistema de reparto del financiamiento, suprimiendo para tal efecto las subvenciones que se otorgan por representación parlamentaria y distribuirlas exclusivamente en relación al número de votos obtenidos en todas las circunscripciones, sin imponer el requisito de alcanzar representación, pero sí con un porcentaje mínimo de votación. La proporcionalidad garantiza el pluralismo político; para alcanzar este fin, la forma más equitativa de reparto es por la votación obtenida y no por los escaños;
- c) Otorgar subvenciones a todas las formaciones políticas que alcancen un porcentaje de votación superior al 1%, aunque no hubiesen obtenido escaños. Con ello se fortalece a las fuerzas minoritarias y extraparlamentarias, como también se evita discriminarlas²⁴;

²³ Cuando los recursos del partido son controlados por el órgano central, el sistema permite que sea éste mismo quien determine las cantidades a asignar a sus órganos inferiores o filiales, los que –en el caso de no responder a las directrices centrales– se exponen a un retiro casi automático de la subvención.

²⁴ En las Elecciones Generales de 1996, el Partido Andalúz, aunque no alcanzó escaño, obtuvo más votos que los partidos Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, Euzko Alkartasuna y Unión Valenciana, los que gracias a que participaron en circunscripciones pequeñas lograron escaño, lo que se traduce en una automática subvención. En cambio, el primer mencionado quedó fuera de los privilegios del financiamiento público, no obstante haber obtenido una mayor votación.

- d) Para evitar relegar al Senado, sería conveniente otorgar subvención a los partidos que obtuvieron escaños en esta Cámara. Está claro que la representación política más pura es la que se ejerce en la Cámara Baja. Sin embargo, se tiene que mencionar que si el financiamiento público ordinario tiene como objeto principal colaborar con los partidos políticos para que puedan realizar su labor en tiempos no electorales, los partidos con representación en el Senado tienen el mismo derecho que los del Congreso de los Diputados. Además, es necesario incentivar a los partidos políticos que hicieron un esfuerzo por incrementar su representación en la Cámara Alta. Actualmente, el Senado en España pasa por un momento difícil, ya que se cuestionan sus facultades y su protagonismo en la vida política. Debido a esta circunstancia, no sería justo que se le otorgara un financiamiento similar al del Congreso, pero sí se le podría asignar provisionalmente el 10% del total del financiamiento público para que se reparta en proporción a los escaños obtenidos²⁵.

b) Financiamiento público por actividad parlamentaria

La LOFPP establece en su artículo 2.1. que las subvenciones estatales que reciben los Grupos Parlamentarios con representación en las Cámaras de las Cortes Generales y los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autónomas constituyen parte del financiamiento público de los partidos. Al mismo tiempo, delega su regulación a lo establecido en los Reglamentos Internos de cada una de las Cámaras²⁶.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado²⁷ especifican que cada Grupo Parlamentario²⁸ recibirá con cargo al Presu-

²⁵ No sería justo repartir la subvención entre los votos obtenidos. El sistema electoral para el Senado es de mayoría simple, lo que implica que si se acumularan los sufragios de los candidatos por partido, los mayoritarios obtendrían votaciones muy altas y superiores a su representación. No se tiene que olvidar que el Senado es una Cámara de representación territorial.

²⁶ El sistema empleado para el reparto de la subvención es similar en el Senado, Congreso de los Diputados y en las Asambleas Autonómicas; por tal causa y con el fin de evitar reiterar el sistema empleado, omitiré del presente apartado al financiamiento por actividad parlamentaria de las Asambleas Autonómicas.

²⁷ Los artículos que contemplan las subvenciones parlamentarias son: Congreso; art. 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOCG, Congreso, Serie H, núm. 33, del 24 de febrero de 1982). Senado; art. 34 del Reglamento del Senado del 26 de mayo de 1982 (BOCG, Senado, Serie III, núm. 13, del 4 de junio de 1982).

²⁸ Un Grupo Parlamentario se forma por más de cinco diputados.

puesto de las Cortes Generales, una subvención fija e idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Diputados o Senadores.

Las subvenciones parlamentarias se instituyeron en 1977. El objetivo principal del financiamiento era entregar a los Grupos Parlamentarios apoyos que le permitieran desarrollar eficazmente su labor legislativa, y así paliar sus necesidades de personal administrativo, técnico y de asesoría. Inicialmente, las subvenciones que se otorgaban a los Grupos Parlamentarios se diferenciaban y eran independientes de las subvenciones ordinarias y electorales, ya que se utilizaban sólo para actividades propias de la gestión parlamentaria. Ese esquema vino a trastocarse con la LOFPP, que fusionó todos los ingresos y gastos que generan los partidos, determinando así que las subvenciones parlamentarias fueran parte del financiamiento público de los partidos²⁹.

Los artículos que reglamentan este tipo de subvención no expresan textualmente la justificación del subsidio, ni especifican cómo deben ser empleados y mucho menos cómo se calculan las cantidades asignadas. En la práctica, parte de esta subvención se utiliza para pagar gastos de estudio y representación que realizan los Grupos Parlamentarios en su actividad legislativa, con el objetivo de mantener una organización funcional, competente y adecuada al servicio que deben cumplir. Al igual que las subvenciones por actividad ordinaria, no existe en los Reglamentos de las Cámaras una directriz que especifique la forma cómo se calcula la subvención. En los hechos, la establecen las Mesas del Congreso y Senado, bajo el criterio de un incremento anual equivalente al IPC.

El sistema empleado puede ser susceptible de verse afectado por el vicio anteriormente referido, pues son los mismos Diputados y Senadores los que especifican la subvención que ellos mismos van a recibir. La práctica ha demostrado que los legisladores no se han aprovechado de su facultad, pero solamente en lo que refiere a este tipo de recursos. De 1978 a 1997 los incrementos efectuados por este tipo de financiamiento han sido equivalentes al IPC.

Se tiene que resaltar que las cantidades que desembolsan las Cortes Generales por este tipo de subvención, no son nada austeras. En 1997, lo presupuestado superó los 1.500 millones de pesetas (diez millones de dólares), cantidad que es administrada por la tesorería de los comités centrales de los partidos. En términos porcentuales, esta cantidad equivale aproximadamente al 15% de las subvenciones por actividad ordinaria. El dinero que reciben los partidos políticos por este concepto es superior a

²⁹ José María Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 265 y 266.

los gastos que erogan en sus sedes parlamentarias, por ello el excedente es ingresado a las finanzas del partido³⁰.

De acuerdo al Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 28.2.), los Grupos Parlamentarios se encuentran obligados a llevar una contabilidad de las cantidades recibidas como subvención, documentación que deben presentar a la Mesa del Congreso cuando así se los requiera. En el Senado, aunque no se encuentra reglamentado, opera la misma medida. A la fecha no es posible acceder a esos informes, ya que se consideran confidenciales³¹; por tal causa, desconozco si alguna vez se han presentado y fiscalizado. Si el Parlamento debe ser ejemplo de transparencia y respeto a la Ley, la práctica de ocultar las subvenciones parlamentarias contradice su cometido y responsabilidad.

Las subvenciones que se entregan a los Grupos Parlamentarios se encuentran en el más absoluto anonimato³². Sería conveniente hacerlas transparentes, publicándolas después de su aprobación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. La forma como se calcula el monto de la subvención debería especificarse en el mismo Reglamento de las Cámaras.

También resultaría esencial suplir la carencia de la regulación de la subvención parlamentaria, especificando la forma de su reparto y los mecanismos de fiscalización. En este último aspecto, sería oportuno que el propio Parlamento verifique el destino de los recursos que ellos mismos otorgan. Presentar informes anuales a la Mesa del Congreso contribuiría a optimizar y controlar el gasto.

c) Por actividad electoral

Las subvenciones electorales se regulan por la Ley Orgánica del Régimen General Electoral (LOREG). En ella se establece que las formaciones políticas que participen en elecciones generales (art. 175), al Parlamento Europeo (art. 227) y municipales (art. 193) y que obtengan representación, recibirán una cantidad fija por escaño ganado y otra por voto recibido. El monto de la subvención es determinado por el Ministerio de Economía y

³⁰ Afirmación hecha por los tesoreros de los partidos PP y PSOE, en entrevistas realizadas por el autor.

³¹ Alejandro Saiz Arnaiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Serie IV, Monografías núm. 16, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pp. 182 y 183.

³² Las subvenciones parlamentarias no se contemplan como tal en los Presupuestos Generales de las Cortes Generales. Las partidas se integran en un apartado denominado "A familias e instituciones sin fines de lucro". Información proporcionada por Letrado de Asuntos Económicos del Congreso de los Diputados.

Hacienda, en cada proceso electoral tiene que ajustar el financiamiento de la anterior subvención, incrementándole el índice inflacionario. Actualmente, las subvenciones son las siguientes (véase Anexo 2, en el que también se integran las subvenciones en las Comunidades Autónomas): a) Elecciones Generales (1996); 2.564.000 de pesetas (17.000 dólares) por escaño del Congreso o del Senado, más 96 pesetas (64 centavos de dólar) por voto al Congreso y 44 pesetas (29 centavos de dólar) al Senado (BOE, núm. 10, del 11 de Enero de 1996); b) Elecciones al Parlamento Europeo, 3.000.000 de pesetas (US\$ 20.000.) por escaño, más 100 pesetas (66 centavos de dólar) por voto (BOE, núm. 77, del 31 de Marzo de 1994); c) Elecciones Municipales, 30.700 pesetas (US\$ 204) por concejal y 61 pesetas (40 centavos de dólar.) por voto (BOE, núm. 84, del 8 de Abril de 1995).

La asignación de los recursos en España se realiza en tres partes. La primera, un adelanto hasta del 30% de la subvención, que se calcula de acuerdo a la votación de la anterior elección equivalente. La segunda entrega el 90% de la subvención a la que tienen derecho de acuerdo al resultado electoral obtenido, siempre y cuando los partidos hubiesen entregado al Tribunal de Cuentas dentro de los cien y ciento veinticinco días posteriores a la elección, la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos de campaña. Una vez recibida la contabilidad, el Estado tiene un plazo de treinta días para entregar la segunda parte de la subvención³³.

Por último, se realiza el pago de la liquidación definitiva cuando el Tribunal de Cuentas se pronuncie sobre la regularidad de la contabilidad electoral del partido. El Tribunal tiene un plazo de doscientos días posteriores a la elección. En caso de que se encuentren irregularidades o violaciones a las restricciones en materia de ingresos y gastos, puede proponer la reducción de la subvención a la que tenga derecho. En caso de apelación, son los Tribunales ordinarios los que resuelven en última instancia.

Como apoyo adicional, la LOREG otorga a los partidos políticos subvenciones para envío de boletas de votación³⁴, mejor conocido como “*mailing* electoral”³⁵. Los requisitos para recibir esta subvención varían se-

³³ La LOREG especifica que los partidos que quieran recibir el 90% del financiamiento, tendrán que presentar un aval bancario por el importe del 10% de la subvención. La medida es con el fin de evitar que a la conclusión del dictamen emitido por el Tribunal de Cuentas, se determine que se entregó una cantidad mayor a la que tenga derecho el partido y éste a su vez se niegue a regresarla. En el caso de que el partido no presente el aval, se le entrega el 80% de la subvención; esto es, se descuenta automáticamente el 10%.

³⁴ Ley Orgánica 5/1985, del 19 de Junio.

³⁵ Aunque la LOREG especifica que las subvenciones son para el envío de boletas electorales, en la práctica los partidos acompañan en el sobre propaganda electoral.

gún la elección de la que se trate. Para elecciones generales es indispensable obtener, ya sea en el Congreso o en el Senado, los escaños suficientes para formar un Grupo Parlamentario (cinco escaños).

Es necesario aclarar que la subvención se paga por envío realizado, previa presentación de la documentación comprobatoria correspondiente. El tener representación en las dos Cámaras no les permite recibir dos veces el financiamiento. No obstante ello, considero que el Estado es bastante generoso. Un ejemplo son las Elecciones Generales de 1996, en la que se otorgó 26 pesetas (17 centavos de dólar) por envío (BOE, núm. 10, del 11 de Enero de 1996).

Para elecciones al Parlamento Europeo, el requisito es obtener un escaño. En este caso, lo que determina la subvención es el porcentaje de votos obtenidos; a mayor votación, mayor financiamiento. Por ejemplo, en las elecciones de 1994 se otorgaron 16 pesetas (11 centavos de dólar) por envío a los partidos que obtuvieron más del 15% de la votación; 12 pesetas (8 centavos de dólar) a los que consiguieron más del 6%; 3 pesetas (2 centavos de dólar) a los que lograron más de 3% y una peseta a los que obtuvieron más del 1% de la votación (BOE, núm. 97, del 23 de Abril de 1994).

En las elecciones municipales los requisitos se modifican: se necesita que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones presenten candidaturas en al menos el 50% de los municipios de la provincia correspondiente y que hubiesen obtenido cuando menos representación en el 50% de los mismos. La asignación fue de 20 pesetas por voto (BOE, núm. 84, del 8 de Abril de 1995).

d. El financiamiento público indirecto

Como apoyo adicional al financiamiento público, la Legislación Electoral otorga a los partidos políticos una serie de subsidios que facilitan la labor de las formaciones políticas en las campañas electorales. Estos son: 1) Espacios en los medios de comunicación; 2) Uso de locales oficiales para actos de campaña; 3) Tarifas especiales para el envío de propaganda y boletas electorales (mailing electoral), y 4) Espacios públicos para la colocación de propaganda. A continuación describiré las características de cada uno de ellos:

- 1) **Espacios en los medios de comunicación.**- El Código Electoral señala que las formaciones políticas que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito

de difusión, o en su caso de programación del medio correspondiente, tienen derecho a utilizar para difundir sus postulados de campaña espacios en radio y televisión (art. 64.2. de la LOREG)³⁶. Para tal efecto, la Legislación Electoral no realiza distinciones entre Elecciones Generales, al Parlamento Europeo o Municipales y sólo toma como referencia para la distribución de los espacios la votación obtenida por el partido en la elección equivalente anterior. La misma LOREG establece que el criterio de distribución busca garantizar el principio de proporcionalidad (art. 61 de la LOREG); sin embargo, los espacios se distribuyen de la siguiente forma (art. 64.1 de la LOREG): a) Diez minutos durante el transcurso de la campaña electoral (que dura quince días), para las formaciones políticas sin representación o que se presentan por primera vez a un proceso electoral; b) Quince minutos para las formaciones políticas con representación, pero que no hubiesen alcanzado el 5% de la votación; c) Treinta minutos a las formaciones políticas con representación y con una votación comprendida entre el 5% y 20%; y d) Cuarenta y cinco minutos a los partidos que hubiesen obtenido una votación mayor al 20%. Para paliar las diferencias existentes entre las formaciones políticas que se encuentren ubicadas en uno de los parámetros anteriormente señalados, la Ley establece que la Junta Electoral Central otorgará preferencias para elegir el momento y orden de la emisión de los espacios, a las formaciones políticas que hubiesen obtenido mayor votación en la elección pasada equivalente. De acuerdo a García Pelayo, el sistema de distribución señalado garantiza el principio de proporcionalidad, ya que aunque los partidos son formal y abstractamente iguales, tienen distinta magnitud y presencia, causa por la cual el principio de igualdad debe configurarse con el de representatividad³⁷.

Los órganos que regulan el uso y la distribución de los espacios son la Junta Electoral Central y una Comisión de Radio y Televisión. La función de la Junta Electoral Central es distribuir, por medio de la Comisión que opera bajo su dirección, los espacios de propaganda electoral que se emitan en la televisión y radiodifusoras públicas (art. 65 de la LOREG). Una de las actividades más importantes de la JEC es velar por el pluralismo político y social, actividad que reali-

³⁶ Este sistema presenta como inconveniente que algunas formaciones políticas, con el fin de obtener espacios en los medios, presentan candidaturas en un sinnúmero de circunscripciones sin tener representación ni arraigo.

³⁷ Manuel García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986, p. 66.

za buscando la neutralidad informativa de los medios de comunicación pública en períodos electorales. Adicionalmente, puede recibir quejas derivadas del uso ventajoso que pueda realizar el partido en el Gobierno en estos medios (art. 66 de la LOREG). Por su parte, la Comisión de Radio y Televisión tiene como función primordial la distribución y el control de los espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios públicos. Este proceso se desarrolla por medio de un acuerdo y el voto ponderado de cada uno de sus miembros.

Para el buen desarrollo de su función debe respetar los principios de preteritoriedad y singularidad propios de las necesidades de los procesos electorales. La Comisión es designada por la JEC; a ella se suman un delegado de cada partido con representación en el Congreso y que presente candidaturas en las elecciones convocadas (art. 65.2. y 65.3. de la LOREG). En la práctica, las Comisiones formadas en los diversos procesos electorales han funcionado bastante bien, y los acuerdos de distribución de los últimos procesos electorales se han efectuado de una forma cordial. Prueba de ello son las Elecciones Generales de 1996, en las que no se presentó ante la JEC recurso alguno que impugnara la distribución realizada³⁸.

La legislación española solamente permite en tiempo electoral arrendar espacios en radio. El contratar espacios en televisión para actos de propaganda o apoyo político por parte de partidos, candidatos o personas afines se encuentra prohibido. Por ello la importancia de este tipo de apoyo que es, en opinión de García Llovet, el instrumento más importante para la conformación de la opinión pública³⁹. El criterio de prohibir la contratación de espacios en televisión tiene como fin otorgar ciertas garantías de equidad entre los contendientes políticos en el proceso electoral. Con esta medida se pretende impedir que los partidos políticos que cuenten con medios económicos desahogados puedan manipular la televisión en su beneficio.

- 2) **Uso de locales oficiales para actos electorales** (art. 57 de la LOREG).- Las formaciones políticas pueden solicitar ante la Autoridad Electoral el uso de locales o espacios públicos para actos de campaña.

³⁸ Argumento expuesto por D. Enrique Arnaldo Alcubilla, Letrado de la JEC de los años 1986 a 1996, en entrevista con el autor. A lo anterior agregó que los acuerdos cordiales se han realizado como consecuencia de la participación constante en los diferentes procesos electorales de los partidos políticos, lo que les ha dado experiencia que les permite llegar a acuerdos sin la necesidad de acalorados debates.

³⁹ Enrique García Llovet, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 202.

En caso de coincidencia de peticiones, se le otorgara preferencia al partido que hubiese obtenido mayor votación en elección pasada⁴⁰. Este tipo de apoyos, aunque en cuantía no representa un gran ahorro para los partidos políticos, es de suma importancia, ya que es el medio a través del cual los partidos demuestran su poder de convocatoria y eso muchas veces evidencia un efecto psicológico en el electorado.

- 3) **Tarifas especiales para el envío de propaganda y boletas electorales** (mailing electoral) (art. 59 de la LOREG).- La Legislación Electoral establece que a los envíos postales de propaganda electoral se les aplicará una tarifa especial que será fijada por orden ministerial. A la fecha la tarifa que se aplica, que por cierto no se ha modificado desde 1977, es irrisoria y aunque depende del peso del envío, los costos oscilan entre tres a siete pesetas (de dos a cinco centavos de dólar)⁴¹. Si consideramos que la misma LOREG otorga a los partidos políticos subvenciones para el envío de propaganda electoral de 26 pesetas (diecisiete centavos de dólar) por envío, el mailing no representa un gasto adicional. En otras palabras, se puede considerar gratuito e incluso comúnmente genera excedentes que se aplican en otros rubros⁴².
- 4) **Espacios públicos para la colocación de propaganda** (art. 56).- La publicidad que realizan los partidos políticos en campañas electorales por medio de carteles, pancartas y banderolas, actualmente ha perdido el papel relevante que representaba en campañas de antaño. Esta forma de propaganda, una de las más antiguas y tradicionales, ha sido desplazada por la televisión, radio y prensa escrita. No obstante el papel al que se le ha relegado, sigue produciendo un efecto comunicador importante en el electorado. Por ello la importancia de su regulación. La fórmula que se emplea es por medio de una distribución equitativa, otorgándole preferencia para que elijan el lugar a las formaciones políticas de mayor votación en elección

⁴⁰ En el caso de que se solicitara el uso de locales públicos, administrados por entidades privadas, como pueden ser plazas de toros o recintos feriales, los partidos políticos tienen que pagar un canon por el uso de las instalaciones, que será fijado en su cuantía por el consejo de administración del lugar donde se realice el acto de campaña.

⁴¹ La tarifa normal para envío de este tipo de propaganda es de 60 cts. de dólar, aproximadamente. Como consecuencia de que el servicio de correo es una empresa pública, no se presentan quejas por parte del Consejo Directivo.

⁴² En lugar de utilizar el correo subvencionado, los partidos contratan empresas de mensajería o a sus mismos militantes para que realicen las entregas respectivas otorgándoles un estímulo económico, que en mi opinión consolida aún más su compromiso con el partido.

equivalente pasada. Para tal efecto, el segundo día posterior a la proclamación de candidaturas, la Autoridad Electoral comunica a las formaciones políticas, los lugares reservados. La distribución de los espacios se realiza por las Juntas Electorales de Zona, previa petición de los representantes de los candidatos y atendiendo, como ya lo mencionamos, a un criterio de equidad en los espacios físicos, complementado por el de representatividad que les permite elegir a los partidos con mayor votación las zonas de mayor circulación peatonal y vehicular. El sistema de distribución empleado ha causado escasa controversia entre los partidos políticos contendientes⁴³.

4. FINANCIAMIENTO PRIVADO

Como ya se mencionó, el sistema de financiamiento de partidos en España es predominantemente público. La supremacía de los recursos públicos sobre los privados determina que el financiamiento privado desempeñe un papel secundario y en algunos casos simbólico. Si los partidos reciben recursos públicos suficientes para realizar su actividad política, caerán en una etapa de conformismo y poco les va a preocupar buscar otras fuentes de financiamiento, ya que tienen cubiertas sus necesidades primordiales.

En la última década en España se ha hablado mucho del financiamiento privado, y tanto es así que la futura reforma pretende potenciarlo. La dinámica actual ha justificado la importancia de este tipo de contribución. Para Del Castillo, los aportes de los particulares no son moralmente cuestionables; por ende, no debiesen prohibirse en la Ley. Sostiene que el aportar a un partido político debe considerarse como una función de virtud cívica; por el contrario, el contribuir a un partido se considera “un acto peligroso y moralmente sancionable”.

A lo anterior agrega que sería conveniente que los gastos de los partidos por concepto de actividad ordinaria, debiesen cubrirse con financiamiento privado. Los argumentos anteriores los sustenta en la siguientes razones: a) El financiamiento privado permite el acercamiento entre electores y partidos; b) Constituye una forma de participación política; c) Induce a los partidos a realizar una mejor administración en su presupuesto; d) Obliga a los partidos a efectuar una buena gestión en el gobierno, como

⁴³ La LOREG no señala sanción alguna para los partidos que no respeten las disposiciones para la fijación de propaganda. En la práctica son pocas las impugnaciones que se presentan por este concepto. Los partidos respetan los espacios que se les asignan.

en la oposición, pues de ello dependerá que los ciudadanos los sigan financiando; y e) Señala que es el mejor antídoto contra la corrupción, ya que permite a los contribuyentes velar y fiscalizar las finanzas de los partidos⁴⁴.

El que los partidos puedan financiarse con recursos privados implica, de acuerdo a González Varas, un reto que demuestra el arraigo real del sistema de pluralismo español. Esto les permite adquirir una mayor independencia con respecto al Estado y tener otros parámetros que puedan medir su gestión política; esto es, los ciudadanos a través de sus aportes pueden evaluar su actividad política⁴⁵.

Lo anterior podría interpretarse en el sentido de que si un partido mantiene o incrementa su financiamiento privado, quiere decir que los ciudadanos se encuentran satisfechos con su gestión; en sentido contrario, es una señal de alarma para los partidos.

La causa principal que ocasiona que el financiamiento público sea mayoritario son las cuantiosas cantidades que el Estado les otorga a los partidos políticos. También contribuyen la LOFPP y la LOREG, pues en ambas legislaciones existen disposiciones de carácter restrictivo y limitativo del financiamiento privado. Como elemento adicional, es oportuno resaltar que los partidos políticos, y no sólo en España, atraviesan por una crisis de credibilidad ante la ciudadanía, lo que repercute en una reticencia a contribuir con ellos.

a) Por actividad ordinaria

La LOFPP establece que el financiamiento privado de los partidos se constituye por: las cuotas y aportes de sus afiliados; los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los ingresos procedentes de todo tipo de donaciones permitidas por Ley; los créditos que concierten; y herencias o legados. A continuación señalaré las características de cada uno de ellos:

- 1) **Cuotas de los afiliados.**- Las cantidades que reciben los partidos políticos en España por concepto de cuotas, sean de derecha o iz-

⁴⁴ Pilar del Castillo Vera, "La financiación de los partidos políticos: La reforma necesaria", en José J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 101 y 102. También en: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos", *op. cit.*, p. 60.

⁴⁵ Santiago González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995, p. 141.

quiera, representan un porcentaje mínimo de sus gastos. Diferente es el caso, en Gran Bretaña, del Partido Laborista, y del Partido Socialdemócrata, en Alemania. Ambos pueden pagar en gran parte los gastos de funcionamiento ordinario partidos con el dinero que reciben en concepto de cuotas. Cotarelo ha afirmado que el pago de la cuota de un militante implica una relación de reciprocidad entre las partes. Obliga a los partidos a realizar una verdadera representación y defensa de los intereses de sus financiadores, y a los militantes a pagar sus cuotas, ya que con ello adquieren el derecho de participar en la elección interna de sus candidatos, pedir cuentas y exigir una buena gestión partidaria. El pago de cuotas, por insignificante que sea, e incluso aunque no se pague, conlleva un acto de afirmación y lealtad a la institución, cuyo valor es muy superior al puramente monetario. El pagar periódicamente una cuota representa un acto de renovación de adhesión al partido⁴⁶.

Si en España los partidos políticos con mayor electorado cobraran sus cuotas, esto representaría un ingreso considerable para el partido⁴⁷; sin embargo, no es así. El no pago de cuotas es una situación a la que están muy acostumbrados los partidos⁴⁸, tanto es así que no existen estrategias que busquen tener sistemas eficientes de cobro. Actualmente, es imposible determinar el porcentaje de afiliados que pagan sus cuotas. Existen dos parámetros, el de los partidos políticos que señalan un 50% (PP, PSOE e IU), y el del Tribunal de Cuentas que establece un porcentaje aproximado del 30%⁴⁹. No obs-

⁴⁶ Ramón Cotarelo García, *Los partidos políticos*, primera reimpresión, Madrid, Sistema, 1996, p. 194.

⁴⁷ Los partidos PP y PSOE cuentan actualmente con una afiliación aproximada de 400 mil simpatizantes.

⁴⁸ El no pago de cuotas se hace patente en España, por las siguientes circunstancias: a) El pago de una cuota a un partido no representa una contraprestación. En otras sociedades este pago representa al afiliado recibir ciertos servicios; b) Los partidos políticos actualmente no se interesan en contar con grandes cantidades de afiliados; la idea de partidos de masas actualmente es obsoleta, pero tampoco desean dar una imagen de debilidad y abandono; c) Los partidos prefieren a votantes, en lugar de militantes, ya que así no tienen que repartir ventajas materiales directas o prebendas a los militantes, solamente están obligados a cumplir promesas de carácter ideológico; d) Se acepta el no pago, porque el grupo dominante del comité del partido monopoliza las oportunidades de poder; e) En caso de aplicar medidas sancionadoras a los militantes que no paguen su cuota, implicaría darlos de baja del partido; con ello tendrían una disminución gradual de sus militantes y eso no les conviene, porque causaría un efecto negativo de propaganda. *Cfr.* Ramón Cotarelo García, *Los partidos políticos*, *op. cit.*, pp. 195 a 197.

⁴⁹ Los porcentajes de los partidos fueron expresados por sus representantes de finanzas, en entrevista efectuada por el autor. Los datos del Tribunal de Cuentas se obtuvieron por medio de los cálculos que realizó el autor basado en el último informe de fiscalización, correspondiente al año 1992.

tante los problemas que tienen los partidos para cobrar sus cuotas, se puede decir que las cantidades que reciben por dicho concepto no son nada despreciables. De acuerdo a los representantes de finanzas del PP y el PSOE, cada partido recibe al año aproximadamente seis millones de dólares. Se tiene que destacar que los militantes del partido que tienen un puesto de elección popular o que trabajan en un puesto de confianza, designado por el partido que gobierna, ya sea nacional, autonómico o municipal, se encuentran obligados a pagar una cuota adicional, la que se calcula dependiendo de su sueldo. Este tipo de aportes, sumados todos, constituyen un ingreso importante para los partidos.

- 2) **Aportaciones no finalistas de personas físicas o jurídicas** (artículo 4.2. de la LOFPP).- La Ley de Financiación de Partidos establece que las donaciones en dinero que realice cada persona física o jurídica⁵⁰ a las formaciones políticas, no puede exceder los diez millones de pesetas al año (sesenta y siete mil dólares). El imponer límites obedece a dos supuestos: el primero es evitar que partidos que se encuentran en condiciones políticas favorables, reciban contribuciones de cuantía alta, lo que les otorga ventaja sobre sus adversarios. El segundo consiste en no permitir que donaciones millonarias comprometan y presionen al partido para otorgar, con posterioridad a la jornada electoral, ciertos favores o protección a sus benefactores. Es posible que la transparencia lograda por medio de la publicación de las contribuciones, evitaría el supuesto anteriormente señalado; sin embargo, para que el financiamiento privado sea más participativo debe privilegiarse el hecho de que existan muchos contribuyentes en pequeñas cuantías y no un reducido grupo que aporta cantidades millonarias. Por ello la importancia de que existan límites, los que no tienen que ser muy estrechos para no ser a su vez violados, pero tampoco muy generosos, porque producirían que entes económicamente poderosos pudiesen manipular, gracias a su contribución, al partido financiado. Un punto medio es la solución a la que debería adecuarse la legislación española. El financiamiento privado a través de donaciones no representa por la magnitud de su recaudación un papel prioritario en las finanzas de los partidos. Por el contrario, significa en términos cuantitativos, cantidades mínimas en relación con los ingresos públicos. Un ejem-

⁵⁰ Las contribuciones de personas jurídicas deben acompañarse de un acuerdo adoptado por el órgano social competente.

plo de ello son los informes del Tribunal de Cuentas, en los que se aprecia que en 1992, de los cinco partidos de mayor votación en España, sólo tres reportaron donaciones (PSOE, PP y CIU), las cuales no sobrepasaron el 3% de sus gastos.

- 3) **Productos de las actividades propias del partido y de herencias o legados.**- El primer tipo de financiamiento mencionado lo constituyen, principalmente, las ventas que realizan los partidos políticos de material publicitario o publicaciones, como también los productos obtenidos por inversiones bancarias y renta de locales. A la fecha los partidos reciben por este concepto cantidades simbólicas, por no decir inexistentes. De la misma forma, los partidos casi nunca o difícilmente reciben herencias o legados.
- 4) **Aportaciones anónimas.**- La LOFPP establece que los aportes anónimos no podrán sobrepasar anualmente el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para el financiamiento público ordinario, cantidad que equivale a unos 3,3 millones de dólares (artículo 4.3.). Los postulados que justifican las contribuciones anónimas son dos. El primero se basa principalmente en el respeto del sufragio; como es lógico, el hecho de que una persona contribuya a un partido político, indica que por ese mismo partido votará, por lo cual si se publican los nombres de los donantes, se viola el secreto del voto⁵¹. El segundo es que se puede presentar el caso de que una empresa que aporte a un partido perdedor, reciba posteriormente represalias del partido gobernante. Con el fin de no desmotivar al financiamiento privado, se establecieron las donaciones anónimas. En mi opinión, los aportes anónimos debiesen ser suprimidos⁵². Actualmente, los partidos casi no reciben recursos por este concepto⁵³. Se tiene que resaltar que de mantenerse esta modalidad, se podría presentar el supuesto que un partido político reciba cantidades en exceso a las permitidas por ley, o que fuentes provenientes de actividades ilícitas encuentren en las donaciones anónimas un

⁵¹ Criterio sustentado por las legislaciones electorales de Suecia y Dinamarca.

⁵² De la misma opinión son Blanco Valdés, López Garrido y Satrústegui. *Cfr.* Roberto Blanco Valdés, "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1994, p. 51; Diego López Garrido, "La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma"; en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1994, y Miguel Satrústegui Gil-Delgado, "La reforma legal de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 16, núm. 36, (1993), p. 102.

⁵³ Comentarios hechos al autor por los representantes de finanzas del PP, PSOE e IU.

medio para ingresar recursos a los partidos con el beneplácito o complicidad de los mismos⁵⁴.

- 5) **Contribuciones no permitidas** (art. 4.3. y 5.2.).- La LOFPP prohíbe los aportes de empresas públicas; empresas que mediante contrato vigente contraten, presten servicios o realicen obras o suministros con el Estado; gobiernos y organismos públicos extranjeros (de ello se excluyen las subvenciones que se otorgan para elecciones al Parlamento Europeo). Las modalidades señaladas prohibiendo que contribuyan empresas públicas o extranjeras se encuentran más que justificadas. No es posible que una empresa pública pueda financiar a un partido si el Estado ya lo está haciendo; en caso de que esto no se prohíba expresamente, se produciría una doble contribución, que beneficiaría por supuesto al partido que se encuentra gobernando. El prohibir las contribuciones de gobiernos extranjeros tiene como fin evitar que los partidos respondan a intereses ajenos a su Estado. Así se garantiza la soberanía nacional y se evita que entes ajenos quieran o pretendan influir en decisiones de la nación.

En lo que respecta a las empresas que tienen contrato con el Estado, el criterio de la legislación española apunta en el sentido de no permitirles que contribuyan a los partidos políticos, con el fin de evitar que el aporte se considere o se convierta en una comisión, que se hace manifiesta por haber sido favorecida en una licitación o adjudicación de obra. Desde mi punto de vista, ello es erróneo y discutible. Las empresas que contratan con el Estado de todas formas financian a los partidos; la diferencia es que lo hacen al margen de la ley. Si este tipo de contribuciones se hiciera con transparencia y en forma pública, no tendrían porque ser prohibidas, ya que sería el mismo electorado el que podría juzgar a los partidos a la hora de emitir su voto, en caso de favorecer de forma notable a alguna empresa.

⁵⁴ En EE.UU. los aportes anónimos fueron objeto de una controversia que se dirimió en el Tribunal Supremo (caso *Buckley versus Valeo*), fallando en favor de la legitimidad constitucional de la identificación de los donantes. Un comentario más amplio del tema consúltese en: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pp. 40 a 43; Herbert E. Alexander, *Money, Elections & Political Reform*, cuarta edición, Washington, CQ Press, 1992, pp. 33 a 35; Larry Sabato, *Paying for Elections. The Campaign Finance Thicket*, New York, PP Publications, p. 4; David B. Magleby y Candice J. Nelson, *The Money Chase. Congressional Campaign Finance Reform*, Washington, Brookings, 1990, pp. 123 a 125.

b) Campañas electorales

La normativa que rige las contribuciones privadas que reciben los partidos políticos para campañas electorales es muy similar en cuanto a prohibiciones, a las anteriormente mencionadas. Las diferencias consisten en una disminución a la décima parte del límite a los aportes de personas físicas o jurídicas (artículo 129 de la LOREG) a un millón de pesetas (siete mil dólares), y en un control más riguroso de las donaciones. Esto es, todos los fondos que se reciben de los particulares, se deben ingresar a una cuenta bancaria que se abre especialmente para tal efecto (artículo 124 de la LOREG). Los aportes anónimos no se encuentran contempladas en la LOREG. Las elecciones generales de 1993 y 1996 han demostrado que los partidos reciben cantidades mínimas por concepto de financiamiento privado electoral, tanto es así que lo percibido en relación al gasto no supera el 5%⁵⁵.

c) Créditos bancarios

Diferente es el caso de los créditos que las instituciones bancarias otorgan a los partidos para financiar sus gastos electorales. Esta forma de financiamiento, aunque no se puede calificar como privada, ya que sólo es un préstamo que se garantiza con la subvención pública electoral, constituye el motor principal que mueve la campaña. Representa más del 50% del total del gasto y en algunos partidos el porcentaje se incrementa aún más; por ello, este tipo de recursos se han hecho indispensable para las campañas electorales. El inconveniente que presenta es que solamente los partidos con representación parlamentaria adquieren sin problemas los créditos de las instituciones bancarias; en cambio, a los partidos minoritarios o de reciente creación los bancos no les prestan, o en caso de hacerlo, les solicitan que den garantías con fianzas o avales.

El procedimiento habitual para solicitar los créditos se inicia con la convocatoria de elecciones. Los partidos acuden a los bancos y estos calculan el monto de la subvención pública que cada agrupación podría recibir, para calificar en base a ello la cuantía del préstamo. Posteriormente, las instituciones bancarias dan aviso al Ministerio del Interior, con el fin de que concluida la jornada electoral y presentada la contabilidad de los ingresos y gastos de campaña, sea éste el que pague directamente a los ban-

⁵⁵ Véanse los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas de las elecciones referidas.

cos las cantidades adeudadas. En caso de que el adeudo sea mayor, los partidos tendrán que pagar directamente a los bancos; en caso contrario, el Ministerio del Interior ingresará el sobrante al partido político.

El sistema de financiamiento privado de campañas se encuentra inmerso en una grave crisis, por lo que es necesario establecer medidas que permitan a los partidos obtener fondos privados. Potenciar el financiamiento privado es una prioridad. Algunas acciones importantes para tal efecto podrían ser, como lo mencionaré en las consideraciones finales, incrementar los límites al financiamiento privado al mismo monto que el financiamiento por actividad ordinaria (diez millones de pesetas), y las exenciones fiscales a las contribuciones.

De la misma forma, los partidos deben constituir en períodos electorales y ordinarios comités de recaudación de fondos. Una forma simple es enviar a todos los militantes cartas solicitando financiamiento. Para tal efecto se señala una cuenta bancaria, de modo que la persona que esté interesada sólo necesita ingresar el dinero a ella. Esta forma económica y sencilla no representa costos altos, ni un desgaste de los funcionarios del partido.

5. EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO

Sin lugar a dudas, el problema más grave al que se ha enfrentado el sistema de financiamiento de partidos en España es el financiamiento ilícito. Entendido éste como la operación antijurídica que se realiza entre partidos políticos y particulares, en la que el primero recibe sustanciosas sumas a cambio de favorecer al segundo, por medio del poder de decisión que tiene su acción de gobierno o de la presión que pueden ejercer en la oposición en favor de sus benefactores, contraviniendo así las obligaciones jurídicas y éticas que deben tener en su desempeño. Generalmente, se realiza sin respetar las normas legales y produce para el donante ganancias económicas que convierten su contribución en inversión.

El financiamiento ilícito produce corrupción, y es un fenómeno muy difícil de comprobar debido a la forma encubierta en que se realiza. Este acto ilícito no ha surgido en tiempos contemporáneos; de acuerdo a Jiménez de Parga, se ha hecho patente desde la existencia de los primeros círculos políticos; es un mal antiguo y de difícil curación que irrita la sensibilidad cívica⁵⁶.

⁵⁶ Manuel Jiménez de Parga, "La corrupción en la democracia", *Claves de razón práctica*, núm. 29, Madrid, Enero-Febrero de 1993, p. 8.

Esa clase de ingreso ilegítimo, que altera los valores fundamentales de la democracia, produce un mal endémico que se encuentra inmerso en los partidos políticos⁵⁷. Este fenómeno se manifiesta cuando los representantes elegidos por los ciudadanos atienden y dan prioridad a las demandas de sus “mecenas económicos”, en vez de considerar los requerimientos de quienes los eligieron. Los primeros casos de financiamiento ilícito que surgieron ante la opinión pública española se hicieron patentes a principios de los años ochenta. De acuerdo a lo expresado por García Añoveros, una de las causas que permitieron estos actos antijurídicos fue haber permitido que en un Estado intervencionista y lleno de irregularidades complejas, que exigían decisiones públicas de alta discrecionalidad, se otorgara la llave de la administración pública a los políticos para que pudiesen orientar los gastos hacia grupos privilegiados.

También influyó el rápido crecimiento económico, lo que permitió amplias posibilidades de dinero fácil “abiertas a aventureros oficialmente invitados a enriquecerse”; la expansión del gasto público, sobre todo en gigantes obras de infraestructura; la relajación de controles internos; la descentralización política y la multiplicación de los centros de gastos⁵⁸. A todo ello se puede añadir un elemento determinante: la ausencia de alternancia política y el incremento de los gastos partidarios, tanto para su funcionamiento ordinario como para los gastos de campaña. Los factores señalados multiplicaron las oportunidades de corrupción, las cuales no fueron atacadas por el gobierno central, por la oposición o los gobiernos autónomos⁵⁹.

La presencia pública del financiamiento ilícito se agudizó y se hizo más evidente a principios de la década de los noventa (véase Anexo 3), a pesar de que en años anteriores se incrementó el financiamiento público con el fin de erradicarlo o disminuirlo. Lo que demostró, como ya lo he señalado, que este tipo de financiamiento no es un antídoto contra la corrupción.

⁵⁷ Roberto Blanco Valdés, “Consideraciones sobre la necesaria ...”, *op. cit.*, p. 38. Otro artículo del mismo autor, en el que realiza un estudio interesante del financiamiento de partidos y la corrupción de algunos países europeos: “Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo”, en José Asensi S. (coord.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 122 a 129.

⁵⁸ Jaime García Añoveros, “Razón de Estado, razón de partido: La financiación de la democracia”, *La economía española actual*, Sevilla, Fundación Almonte, 1994, pp. 52 y 53.

⁵⁹ Santos Juliá, “Más de una docena”, artículo publicado por el diario *El País*, el 29 de Diciembre de 1996, p. 12. En el artículo se hace referencias a diversos casos de financiamiento ilícito, que de acuerdo al autor germinaron como hongos.

El profesor Von Beyme ha referido que la clase política no está “herméticamente cerrada”⁶⁰. En efecto, casi todos los partidos políticos están contagiados del cáncer de la corrupción, lo que ha producido uno de los vicios más graves en la democracia española, al tiempo que ha afectado profundamente a los ciudadanos, que han perdido su confianza en los partidos políticos y han disminuido su fe en la democracia misma⁶¹.

Aunque se han tomado algunas medidas para erradicarla, lamentablemente se tiene que admitir una realidad ya señalada por De Esteban; la unión nefasta entre política y dinero constituye una relación tan estrecha como la de el portero y el gol. Se pueden arbitrar los medios para evitar goleadas, pero al final siempre acaba entrando un balón a la red⁶².

Los casos de corrupción que a partir de la década de los ochenta han aparecido ante la opinión pública en España son, principalmente, responsabilidad de los partidos políticos. Ellos, con sus ansias de financiación creciente, vulneraron las reglas del financiamiento de partidos con el fin de obtener ventajas económicas.

Las partes que intervienen en el financiamiento ilícito de partidos son tres: partidos políticos, particulares que al margen de la ley financian estos partidos y los intermediarios. Las causas principales que han ocasionado que los partidos obtengan recursos de forma irregular son: a) El superávit en los gastos ordinarios de los partidos: demasiadas sedes que mantener, excesos en los gastos de oficina y despilfarro en los gastos personales de los dirigentes; b) Los excesos en los gastos de campaña; c) El enriquecimiento personal de los funcionarios del partido, quienes al mismo tiempo de favorecer a su agrupación se favorecen a ellos mismos.

Esto se produce por dos supuestos: El primero, porque nadie lleva una contabilidad escrupulosa de lo irregular por razones de protección y cobertura. El segundo, porque el que interviene y se beneficia, en caso de ser perseguido por su partido por actos corruptos, tiene en sus manos las armas propias de su condición de cómplice. En este apartado, sólo me queda agregar los porcentajes que ganan los partidos por este tipo de actividad ilícita. Se dice, aunque es complicado determinarlo, que los montos totales de las operaciones corruptas y los porcentajes que se pagan por

⁶⁰ Klaus Von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 90. En el texto se puede encontrar un análisis sobre la corrupción y los partidos políticos.

⁶¹ Pilar del Castillo Vera, “Problems in Spanish Party Financing”, en Herbert Alexander y Rei Shiratori (ed), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 97.

⁶² Jorge de Esteban Alonso, *El Estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*, Madrid, Libertarias, 1992, p. 83.

referido concepto en España se encuentran entre el 2% y 4% del valor total del contrato⁶³.

El segundo implicado en el financiamiento irregular, los particulares que pagan cantidades al margen de la ley con el fin de obtener utilidades posteriores, como si fuera una inversión legal, también presenta características peculiares. Que algunas empresas traten de sobornar a los funcionarios del Estado, es un vicio que siempre existirá y al que el propio Estado debe obligadamente repeler.

El problema grave se presenta cuando este tipo de circunstancias delictivas se vuelve institucional; dicho de otra manera, cuando la empresa sabe que si no ofrece una dádiva o un porcentaje de la adjudicación de la obra o servicio público, difícilmente se podría lograr un contrato. Con tal acto se obliga al empresario a entrar a un juego sucio donde no se puede negar a participar. Este juego péfido, en el que el poder político de decisión es utilizado para la adjudicación de contratos, produce la fragmentación total de la integridad moral y política de los partidos.

Por último, los intermediarios, que son finalmente los que más se benefician del financiamiento irregular, ya que no tienen que cuidar una imagen política, ni arriesgarse en un negocio que les puede reeditar pérdidas. Ellos sólo negocian los porcentajes de las partes obteniendo así jugosas ganancias, y cuando los casos de corrupción salen a la luz pública y tienen consecuencias judiciales, es difícil comprobar su participación.

6. GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los gastos que realizan los partidos para el desarrollo de su actividad política se pueden clasificar en gastos ordinarios y de campañas electorales. En los últimos años, los partidos políticos españoles han sido criticados por su gasto excesivo. En el primero de los casos, en lo referente a los gastos ordinarios, el incremento se ha producido como consecuencia del pago de la deuda e intereses a instituciones bancarias, el aumento en los gastos personales de los políticos y el crecimiento de las sedes municipales de los partidos.

Este último ítem se encuentra justificado, pues los partidos deben tener un contacto permanente con el ciudadano, y no limitarse a ello exclusivamente en periodos electorales. Lo que no se justifica y se ha critica-

⁶³ Pilar del Castillo Vera, "Problems in Spanish Party Financing", *op. cit.*, p. 100. Cita hecha por la autora de acuerdo a publicaciones de los diarios *El País* y *ABC* del 23 de Abril de 1991.

do con insistencia son los aumentos en los gastos personales de los políticos, y no estamos hablando solamente de los líderes de los partidos, sino de casi toda la estructura, los que en lugar de vivir con austeridad, hacen gala de despilfarro con recursos provenientes principalmente del financiamiento público.

Uno de los graves problemas a los que se enfrentan los partidos españoles y que representa un desembolso considerable anualmente es el endeudamiento contraído con instituciones crediticias⁶⁴. Los partidos tienen que destinar cantidades considerables para el pago de capital, intereses y gastos ocasionados por haber incumplido sus obligaciones de pago.

La deuda histórica de los partidos ha producido una severa crisis en sus finanzas. En 1994, el PSOE tenía una deuda acumulada de casi doce mil millones de pesetas (80 millones de dólares); el PP, de cuatro mil millones (27 millones de dólares); e Izquierda Unida, de mil millones (6,5 millones de dólares). Este endeudamiento ataca al motor principal del accionar del partido, ocasionando una merma considerable en su labor política.

A diferencia de los gastos ordinarios, los electorales no se han incrementado en las últimas cuatro elecciones generales. Ese logro se debe a las reformas constantes que se han hecho a la legislación electoral, consistentes en una disminución paulatina a los límites de los gastos de campaña. En las elecciones generales de 1996, el límite del gasto fue de cuarenta pesetas por habitante, que equivale aproximadamente a 1.888 millones de pesetas (US\$ 12,5 millones), aunque a esta suma se tiene que agregar el gasto que realizan los partidos por concepto del "mailing electoral", el que por disposiciones de la LOREG no se considera dentro de los límites señalados.

El prohibir a los partidos contratar espacios para publicidad política en medios televisivos, que son al fin y al cabo, los que más incrementan los costos de las campañas, representa un ahorro considerable. Un elemento adicional que contribuye a economizar en el gasto electoral es la brevedad de las campañas (quince días)⁶⁵ y a la ausencia de segunda vuelta.

En cifras, los dos principales partidos políticos nacionales gastan por elección general, aproximadamente, 17 millones de dólares, lo que en comparación con los gastos efectuados en otros países parece bastante razonable. Se tiene que reconocer el mérito de la legislación electoral española

⁶⁴ Desde el inicio del proceso de transformación democrática en España, los partidos en su afán de obtener mayor representación, no escatimaron en gastos. El derroche y el gasto mayor que el ingreso se reiteraba año a año, ocasionando la acumulación del déficit, que con el paso del tiempo se convirtió en una deuda de difícil pago.

⁶⁵ Los partidos pueden realizar gastos electorales a partir de la convocatoria de elecciones y hasta el día de proclamación de candidatos electos (art. 130 de la LOREG).

que ha impedido el aumento de los costos de campaña, a pesar de que cada día la sofisticación de las campañas electorales induce y coacciona a los partidos a incrementar sus gastos.

7. MECANISMOS DE CONTROL

El control de las finanzas de los partidos políticos se estableció de manera formal para gastos electorales con la LOREG (1985), y para gastos por actividad ordinaria en la LOFPP (1987)⁶⁶. Con anterioridad a esas fechas, los partidos, pese a recibir sustanciosas subvenciones, no tenían obligación alguna de presentar informes financieros. El mecanismo de control que a la fecha se utiliza, en muy poco se ha modificado desde que se instituyó. Principalmente, se fundamenta en cuatro puntos: a) Obligaciones contables, b) Fiscalización interna, c) Fiscalización externa, y d) Sanciones. A continuación, describiré brevemente cada uno de ellos.

La LOFPP especifica una serie de requisitos que deben cumplir los partidos, a efecto de conocer en todo momento su situación financiera (artículo 9). Para ello les exige llevar libros de tesorería, inventarios y balances que deben estar acordes con los principios de contabilidad general aceptados. En los informes deberá figurar un inventario, la relación de ingresos⁶⁷, gastos⁶⁸ y operaciones de capital (créditos, inversiones, deudores y acreedores). En lo que respecta a la fiscalización interna de los partidos políticos, la misma LOFPP establece que los partidos deben prever un sistema de fiscalización interna, el que tiene como finalidad garantizar un adecuado control de todos los actos y documentos partidarios que tengan relación con asuntos de carácter económico (artículo 10).

Aunque la LOFPP obliga a los partidos a tener un régimen de control interno de sus finanzas, omite señalar la forma específica en que se tendrá que hacer efectiva tal disposición. La carencia de un reglamento al

⁶⁶ Sobre la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas, véase: Rafael Mateu-Ros Cerezo, "El control financiero de los partidos políticos", en *Tribunal de Cuentas en España*, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

⁶⁷ Con el fin de registrar las entradas de capital que perciben los partidos políticos, el art. 9.2. b de la LOFPP realiza una descripción de los diversos tipos de ingresos que se deben incluir, como son: cuotas y aportes de los afiliados; rendimientos de su propio patrimonio; aportes no finalistas; subvenciones estatales; rendimiento por actividades organizadas por el partido.

⁶⁸ En la relación se deben incluir los siguientes gastos: de personal; de adquisición de bienes, servicios de administración y actividades propias del partido; y financieros por servicio de préstamos.

que se tengan que sujetar los partidos les permite incumplir su obligación⁶⁹, ocasionando con ello la deficiencia y el fracaso de esta forma de fiscalización. Una posible solución a la controversia planteada, que no es contraria a la naturaleza jurídica de los partidos, sería aplicar un sistema de similar al empleado en la Ley de Sociedades Mercantiles. El mecanismo consiste en: a) Presentación de un informe anual, con requisitos de contabilidad especificados por Ley, y que incluya una cuenta de pérdidas y ganancias, con su respectiva memoria, que denote con claridad la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados; b) La información se somete a la verificación de auditores externos, quienes elaboran un informe que presentan a la junta general de accionistas para su aprobación; y c) Finalmente, se realiza la publicación correspondiente en el Registro Central Mercantil, con el fin de que los posibles afectados presenten sus impugnaciones.

La fiscalización externa de las finanzas de los partidos políticos la realiza el Tribunal de Cuentas (artículo 10.1. de la LOFPP). Para tal efecto se señala que los partidos políticos que reciban subvenciones estatales están obligados a presentar dentro de los seis primeros meses, a partir del cierre del ejercicio anual, un informe detallado de sus ingresos y gastos. El Tribunal se encuentra facultado para requerir en cualquier momento a los partidos una relación de los aportes privados, especificando el importe de cada una de ellos y el nombre y domicilio de las personas que lo han realizado (artículo 10.2.). Por último, la LOFPP especifica que el Tribunal se tiene que pronunciar, dentro del plazo de los ocho meses posteriores a la recepción de los documentos, sobre la regularidad o no de los informes. En caso de encontrar infracciones a las disposiciones de Ley, puede exigir responsabilidades del incumplimiento (artículo 10.3.).

La realidad ha demostrado que el tiempo permitido al Tribunal para que presente su resolución es insuficiente, ya que nunca ha sido cumplido, y lo que es más, ha llegado a tardar más de seis años para presentar un informe. La función de fiscalización que ejerce el Tribunal sobre los partidos no ha llegado a convencer a propios y extraños. Sus resoluciones, en vez de imponer una sanción, se convierten en recomendaciones, de las cuales los partidos frecuentemente hacen caso omiso.

El mismo Tribunal de Cuentas ha recomendado en distintas ocasiones reformar sus atribuciones para optimizar su función. Para ello ini-

⁶⁹ Generalmente, los partidos presentan en sus congresos nacionales informes sobre su estado financiero. Es necesario resaltar que éstos son elaborados por la misma ejecutiva, sin permitir que el militante del partido pueda intervenir como fedatario. La fiscalización interna del partido, más que efectuarse con absoluta transparencia, se realiza en la absoluta opacidad. Prueba de ello es la negativa de los partidos a informar sobre sus finanzas.

cialmente sería conveniente dotarlo de mayores recursos humanos, materiales y establecer un plan general contable sistematizado para la exhibición de los informes⁷⁰. Con las reformas propuestas, el Tribunal presentaría a tiempo sus dictámenes, con un mayor grado de credibilidad.

Una opción adicional que se ha presentado en los intentos de reforma a la LOFPP consiste en facultar a auditores externos para que fiscalicen a los partidos y presenten el resultado de su acción, en última instancia, al Tribunal de Cuentas. El incumplimiento de las normas de financiamiento de los partidos produce una sanción, que puede ser y dependiendo de su naturaleza, de carácter económico y administrativo. Aunque poco se puede hablar de este tema, ya que el Tribunal en más de once años de trabajo, sólo ha impuesto una sola sanción y por cierto de cuantía mínima. La misma LOFPP es cómplice de ello, pues sólo especifica una sanción que se aplica cuando los partidos se exceden al recibir cantidades superiores a las establecidas por la ley. La pena que se aplica es una sanción del doble de lo irregularmente recibido (artículo 7 de la LOFPP).

De los controles conocidos para la fiscalización de los partidos políticos, uno de los más eficaces es publicitar los gastos e ingresos de los partidos. No es posible ejercer un tipo de control legal de los gastos e ingresos de partidos y candidatos, si estos no son públicamente conocidos. Por ello la divulgación de los gastos se convierte en un elemento de primera magnitud e imprescindible para conocer el grado de cumplimiento que realizan los partidos de las normas existentes. La publicidad no sólo posibilita la fiscalización, sino que permite al electorado estar informados sobre las fuentes de financiamiento de los partidos y el uso de sus gastos. Es también un elemento importante en el proceso democratizador del sistema político. En primer lugar, presiona a los partidos a diversificar sus fuentes de ingresos, pues en caso de recibir aportes cuantiosos de un reducido número de contribuyentes, la opinión pública los rechazaría.

De esta forma, el electorado se convierte en un elemento más de control que obliga a los partidos a buscar otras fuentes de sustentación. En segundo lugar, evita que contribuyentes “generosos”, que buscan favores a cambio de sus aportes, recurran a esta alternativa, ya que la exposición pública los delataría. Como también evita que los donantes ofrezcan

⁷⁰ El plan debe permitir una interpretación clara de la situación financiera de los partidos y debe evitar que se sigan reiterando los problemas que tradicionalmente tiene el Tribunal, como son: no documentar claramente los ingresos; no acreditar claramente el destino final de las inversiones; en la documentación de los gastos, es habitual que no se detalle la fecha; es frecuente que se realicen gastos sin justificantes; los partidos utilizan diferentes modelos para la presentación de informes; datos incompletos y, sobre todo, de difícil interpretación.

una imagen de excesiva inclinación hacia una corriente política, puesto que ello les perjudicaría entre las personas que desarrollen una relación económica y comercial con ellos. En tercer lugar, considerando que los partidos se verían obligados a ampliar su número de contribuyentes, se garantiza una participación más amplia de los ciudadanos. En cuarto lugar, la publicidad de las contribuciones permite que los ciudadanos conozcan y evalúen los intereses sociales que pudiesen respaldar a los partidos políticos. Por último, la publicidad permite fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático al hacer más transparente lo que tradicionalmente es oscuro y sospechoso⁷¹.

La fiscalización de los gastos electorales, al igual que los ordinarios, la realiza el Tribunal de Cuentas⁷². Aunque es conveniente resaltar que el Órgano competente, desde la convocatoria de elecciones hasta la declaración de los candidatos electos, es la Junta Electoral correspondiente⁷³. Referir su actividad sería repetir en gran medida lo anteriormente expresado. Una de las pocas diferencias que se presentan consiste en que el Tribunal sí respeta los períodos para la presentación de su dictamen. Ello como consecuencia de la presión ejercida por los partidos, que necesitan ese dictamen para cobrar el financiamiento público electoral.

8. CONSIDERACIONES FINALES

La transformación en el sistema de financiamiento de partidos políticos vigente en España es una necesidad imperante. La reglamentación existente que data de la década pasada ha presentado fracturas desde su nacimiento, y con ello se ha vivido muchos años. Sin embargo, ya no se puede esperar más; es el momento para que el Parlamento realice la reforma que Legislaturas pasadas no han podido consolidar. La nueva Ley

⁷¹ Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pp. 126 a 148. En esta obra se puede consultar un estudio amplio sobre los efectos de la publicidad de las finanzas de los partidos.

⁷² Un grave problema al que se enfrenta el Tribunal es la fiscalización de las elecciones municipales. Por Ley todo partido que tiene representación obtiene subvención y al mismo tiempo se encuentra obligado a presentar informes financieros de sus gastos de campaña al Tribunal. En este tipo de elecciones son innumerables los partidos que obtienen representación, lo que ocasiona un exceso de trabajo para el mismo.

⁷³ Un texto relevante que define la labor de fiscalización de la Junta Electoral: Enrique Arnaldo Alcubilla, "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencia", Fernando Sainz Moreno (coord.), Serie IV, Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997. En la práctica, no se conocen casos en los que las Juntas Electorales hubiesen intervenido por un caso de financiamiento.

debe abordar principalmente dos objetivos: balancear el financiamiento de los partidos y establecer un sistema eficaz de control.

Para cumplir el primero de los objetivos, equilibrar la balanza del financiamiento, una medida adecuada sería aplicar el sistema alemán, que consiste en que el Estado otorga una cantidad similar a la que los partidos obtuvieron por concepto de financiamiento privado. En España sería casi imposible asimilar este sistema, pues los ciudadanos no tienen una cultura de contribución a un partido para tener una mejor representación.

Por ello se tienen que incorporar otras estrategias que pueden girar bajo los siguientes ejes: a) Congelamiento o disminución sistemática del financiamiento público; b) Deducciones fiscales a las contribuciones de particulares. En este sentido se podrían integrar dos fórmulas: La primera, similar a la aplicada en el sistema estadounidense del *tax check off*, que consiste en aportar, por medio de la declaración anual de impuestos de las personas físicas, una cantidad que no puede ser superior a tres dólares, al partido de su preferencia. Si en España se aplica este sistema para la Iglesia Católica en la declaración anual de impuestos, por qué no aplicarla a los partidos políticos. La segunda sería deducir de impuestos una parte de los aportes que realicen personas físicas o jurídicas; c) Otras medidas que podrían adoptar los partidos políticos, al margen de la legislación, serían una campaña anual para ingresar fondos a sus finanzas y envío a los votantes de cartas solicitándoles su cooperación.

El segundo eje rector de la reforma debe girar sobre el control y la fiscalización. Este tema constituye la columna vertebral de todo sistema de financiamiento, ya que carecer de una instancia enérgica de vigilancia y control, convierte en papel mojado la mejor legislación. La propuesta atacaría varios frentes: la fiscalización interna; la externa; la transparencia, a través de la publicación periódica de los resultados de la fiscalización; y sanciones económicas, administrativas y penales a los participantes que violen la normativa jurídica en materia de financiamiento de partidos.

En lo que se refiere a la fiscalización interna, la legislación debe exigir a los partidos que presenten anualmente ante su asamblea general un informe financiero pormenorizado. Este informe previamente debe ser fiscalizado por un comité *ad hoc* del partido, integrado por miembros de la comisión ejecutiva y militantes del partido. El dictamen final no debe tener secretos. Para evitarlo se debe proporcionar el acceso al mismo a los militantes que quieran consultarlo.

La fiscalización externa reviste características diferentes y se requiere una reforma a fondo del sistema actual. Se tienen que fortalecer las atribuciones del Tribunal de Cuentas, dotándolo de mayores facultades jurisdiccionales, así como del personal y equipo técnico necesario para el desarrollo

eficiente y rápido de su función. La primera medida a efectuar sería aprobar un reglamento que sistematice la forma bajo la cual los partidos deben presentar sus informes. En el mismo se debe incluir una serie de facultades que permitan al Tribunal de Cuentas auditar en cualquier momento las finanzas de los partidos.

Para garantizar la transparencia de los dictámenes y el derecho que tienen los ciudadanos a estar informados del actuar de sus instituciones, el Tribunal debe publicar el resultado del informe en su boletín oficial. Como este documento no es de fácil acceso, y no es consultado frecuentemente por los ciudadanos, sería oportuno publicarlo en diarios de circulación nacional. Con esta medida se garantiza la transparencia total del dictamen y se posibilita que el ciudadano esté mejor informado de los actos de los partidos para emitir su propio dictamen a la hora de votar.

Con el fin de garantizar al máximo la transparencia de las finanzas de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas debe tener un registro de los aportes y donaciones que realizan personas físicas y jurídicas a los partidos, y permitir que cualquier persona pueda consultarlos. El ciudadano debe tener acceso para estar enterado de quiénes son las personas que los financian.

El medio más eficaz para evitar el financiamiento ilícito y las contribuciones superiores a los límites establecidos son las sanciones económicas, administrativas y penales. En el primero de los casos, se deben incrementar las sanciones existentes, tanto para los particulares como para los partidos. Este correctivo debe ir de la mano con sanciones administrativas.

Para los partidos éstas pueden ir desde una amonestación hasta el retiro del registro, si se trata de una irregularidad grave. Incluso, en el caso de un proceso electoral, la anulación de la elección sería la sanción más dolorosa que un candidato o partido electo pueda recibir. Si fuesen empresas que realizan operaciones comerciales con el Estado, la sanción aplicable podría ser la prohibición temporal o definitiva de sus relaciones mercantiles. El financiamiento ilícito debe ser castigado con todo el peso y energía de la ley penal. No es posible que se utilice a los partidos políticos como un medio de enriquecerse, protegerse o favorecerse de las instituciones del Estado, o lo que es más reprobable aún, buscar impunidad gubernamental.

La transformación de la legislación del sistema de financiamiento de partidos es una realidad inminente. Los elementos para efectuarla se encuentran sobre la mesa. El único ingrediente del que se carece es la voluntad de los grupos políticos facultados para ello. Seguir esperando sería infructuoso; por el contrario, dar el paso esperado fortalecería el sistema democrático español.

ANEXOS

ANEXO 1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD ORDINARIA

Ejercicio	Ley reguladora	Ley que aprueba el crédito	Importe (pesetas)	Incremento anual (%)	Incremento acumulado(%)
1978	Ley 54/78	Ley 12/79, de 2 de octubre.	1'651'585,520		
1979	Ley 54/78	Ley 20/80, de 24 de abril	1'594.332.475	-3,47	-3,47
1980	Ley 54/78	Ley 42/79, de 29 de dic.-P.G.	1'700'000,000	6,63	2,93
1981	Ley 54/78	Ley 74/80, de 29 de dic.-P.G.	1'925'000,000	13,24	16,55
1982	Ley 54/78	Ley 44/81, de 26 de dic.-P.G.	2'081'000,000	8,1	26
1983	Ley 54/78	Ley 9/83, de 13 de julio-P.G.	2'431'942,000	16,86	47,25
1984	Ley 54/78	Ley 44/83, de 28 de dic.-P.G.	2'431'942,000	0	47,25
1985	Ley 54/78	Ley 50/84, de 29 de dic.-P.G.	2'602'178,000	7	57,56
1986	Ley 54/78	Ley 46/85, de 27 de dic.-P.G.	3'102'178,000	15,76	82,38
1987	Ley Org. 3/87	Ley 21/86, de 23 de dic.-P.G.	7'500'000,000	148,99	354,1
1988	Ley Org. 3/87	Ley 33/87, de 23 de dic.-P.G.	7'725'000,000	3	367,73
1989	Ley Org. 3/87	Ley 37/88, de 28 de dic.-P.G.	7'957'000,000	3	381,78
1990	Ley Org. 3/87	Ley 4/90, de 29 de junio-P.G.	8'400'000,000	5,57	408,6
1991	Ley Org. 3/87	Ley 31/90, de 27 de dic.-P.G.	8'820'000,000	5	434,03
1992	Ley Org. 3/87	Ley 31/91, de 29 de dic.-P.G.	9'261'000,000	5	460,73
1993	Ley Org. 3/87	Ley 39/92, de 29 de dic.-P.G.	9'076'000,000	-1,99	449,58
1994	Ley Org. 3/87	Ley 21/93, de 29 de dic.-P.G.	9'076'000,000	0	449,58
1995	Ley Org. 3/87	Ley 41/94, de 30 de dic.-P.G.	9'348'707,000	3	466,04
1996	Ley Org. 3/87	RD. Ley 12/95, de 28 de dic.	9'348'707,000	0	466,04
1997	Ley Org. 3/87	Ley 12/96, de 30 de dic.-P.G.	10'087'000,000	7,89	510,74

ANEXO 2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD ELECTORAL

Elección	Por escaño	Por voto	Artículos	Anticipos	Segundo pago
E. Generales	20	75/30	art. 175, LOREG	30%	90%
P. Europeo	3.000.000	100	art. 227, LOREG	30%	90%
E. Municipales	25	50	art. 193, LOREG	30%	90%
Andalucía	1.500.000	85	art. 45.1	30%	90%
Aragón	1.000.000	60	art. 39.1	30%	90%
Asturias	1.000.000	50	art. 37.1	No específica	No específica
Baleares	1.000.000	50	art. 29.1	30%	90%
Canarias	2.000.000	75	art. 29.1	30%	45%
Cantabria	750	60	art. 39.1	30%	60%
Castilla-La Mancha	1.000.000	60	art. 50.1	30%	45%
Castilla-León	1.000.000	40	art. 45.1	30%	45%
Cataluña	1.000.000	45			
Extremadura	1.000.000	40	art. 52	30%	45%
Galicia	2.000.000	75	art. 44.1	30%	No específica
Madrid	1.450.000	70	art. 22.1	30%	80%
Murcia	750	40	art. 35.1	30%	90%
Navarra	750	60	art. 44.1	30%	45%
La Rioja	950	76	art. 47.1	30%	45%
País Vasco	1.000.000	150	art.151	30%	No específica
Valencia	1.000.000	50	art. 41.1	30%	30%

ANEXO 3 CASOS MÁS RELEVANTES DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO QUE SURGIERON ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA (ENTRE 1981 Y 1997)

Partido implicado	Año	Caso	Hechos
PSOE	1981	Semat y Selberg	Cobro de comisiones por adjudicación de concesión en el Ayuntamiento de Madrid.
PSOE	1984	Flick	La empresa alemana Flick otorgó al PSOE financiamiento para la campaña electoral de 1982.
PP	1988	Construcción de Burgos	Se denunció que el Ayuntamiento de Burgos favoreció a empresa constructora, otorgándole información privilegiada y favores urbanísticos.
CDC	1989	Casinos de Cataluña	Se cobraron comisiones para otorgar licencias de casinos. Al mismo tiempo, se desvió dinero de la empresa Casinos de Cataluña para financiar a CDC.

Partido implicado	Año	Caso	Hechos
PSOE	1990	Guerra	El hermano del Vicepresidente de Gobierno gestionaba, utilizando su influencia, permisos urbanísticos y de construcción en la provincia de Andalucía.
PNV	1990	Tragaperras	Se acusó a la Consejería del Interior del Gobierno Vasco de otorgar concesiones, previo cobro, de permisos de uso de máquinas tragamonedas.
PP	1990	Naseiro	Se implicó al presidente de la comisión de compras del Ayuntamiento de Valencia en la adjudicación de obras y contratos favoreciendo a determinadas empresas.
PSOE	1990	Ceres	La empresa Ceres, dedicada a la organización de viajes de pensionistas y jubilados, se declara en suspensión de pagos, como consecuencia de haber desviado fondos a una empresa propiedad del PSOE.
PSOE	1991	FILESA	Representa el mayor caso de financiamiento ilícito en España. La consultora FILESA realizaba estudios inexistentes para empresas que posteriormente eran favorecidas por el gobierno central. El dinero se utilizaba para financiar al PSOE.
PSOE	1993	AVE	Se adjudicaron obras para la construcción del tren AVE, mayores en su costo a su precio real.
PSOE	1996	Otano	Presunción de cobro de comisiones ilegales para financiar al PSOE en el Gobierno de Navarra.
PP	1997	Zamora	Cobro por parte del Presidente de la Diputación Provincial de Zamora de comisiones por adjudicación de obras.

Nota: Los casos mencionados fueron dados a conocer a la opinión pública por la prensa. La mayoría terminó en los Tribunales; sin embargo, sólo algunos tuvieron sentencias condenatorias.

CDC.: Convergencia Democrática de Cataluña

PNV.: Partido Nacionalista Vasco

PP.: Partido Popular

PSOE.: Partido Socialista Obrero Español

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Herbert E. (ed.) (1994), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Álvarez Conde, Enrique (1994), "Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos", en VV. AA., La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique (1995), *El derecho del sufragio de los emigrantes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1997), "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias", Fernando Sainz Moreno (coord.), Reflexiones sobre el régimen electoral (IV Jornadas de Derecho Parlamentario), Serie IV: Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Beyme, Klaus Von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales* (trad. L. López Guerra y J. Nicolás), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Blanco Valdés, Roberto (1990), *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1994), "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en VV. AA., La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1995), "El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos político en España", en *Revista de Justicia Electoral*, Vol. IV, núm. 5, México, Tribunal Federal Electoral.
- _____ (1995), "La financiación de los partidos", en *Revista Claves*, núm. 49, Madrid, enero-febrero.
- _____ (1995), "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1997), "Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo", José Asensi Sabater (coord.) en *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Cascajo Castro, José Luis (1992), "Controles sobre los partidos políticos", en J. J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Contreras, Manuel (1994), "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación", en *Sistema*, 118-119, Madrid.
- Cotarelo García, Ramón (1996), *Los partidos políticos*, Primera reimpresión, Madrid, Sistema.

- De Esteban Alonso, Jorge y López Guerra, Luis (1982), *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta/Instituto de Estudios Económicos.
- De Esteban Alonso, Jorge (1992), *El Estado de la Constitución* (Diez años del gobierno del PSOE), Madrid, Libertarias/Prodhufi.
- Del Castillo Vera, Pilar (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1990), “La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 30, Madrid, UNED.
- (1990), “La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas”, en Ángel Garronea Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Jornadas organizadas por la Asamblea General de Murcia, los días 11-13 de abril de 1988), Madrid, Tecnos.
- (1992), “La financiación de los partidos políticos: La reforma necesaria”, en José Juan González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1993), Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia.
- (1994), “Objetivos para una reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos”, en VV.AA., *La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1994), “Problems in Spanish Party Financing”, en Herbert Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview.
- García Añoveros, Jaime (1994), “Razón de Estado, razón de partido: La financiación de la democracia”, Ciclo de Conferencias. Economía Española Actual, Sevilla, Fundación Almonte.
- García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno (1988), “Consideraciones sobre la naturaleza y la financiación de los partidos políticos”, en VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- García-Pelayo Alonso, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- González-Varas Ibáñez, Santiago (1995), *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson.
- Jiménez de Parga Cabrera, Manuel (1993), “La corrupción en la democracia”, *Claves de razón práctica*, núm. 29, Madrid.
- López Guerra, Luis (1977), *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Madrid, Fundación Juan March-Ariel.

- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (1993), "Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia.
- _____ (1993), "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", en Fernando Sainz Moreno (coord.), *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario), Serie IV: Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Mateu-Ros Cerezo, Rafael (1982), "El control financiero de los partidos políticos", en El Tribunal de Cuentas en España, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Morales Arroyo, José Manuel (1990), *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Saiz Arnaiz, Alejandro (1989), Los Grupos Parlamentarios, Serie IV, Monografías núm. 16, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (1991), "Problemi del sistema elettorales spagnolo", en G. Rolla (coord.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana spagnola*, Milán, Giuffrè.
- Satrústegui Gil-Delgado, Manuel (1996), "La reforma legal de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 16, núm. 46, Madrid, enero-abril.
- VV. AA. (1993), Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993.
- _____ (1993), Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- _____ (1994), La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- _____ (1994), La reforma del régimen electoral: Debate celebrado en el centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 31 de enero de 1994, *Cuadernos y Debates*, núm. 49, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- _____ (1997), *Curso de partidos políticos*, Manuel Mella Márquez (ed.), Madrid, Akal, 1997.

Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos*

FILIP PALDA

Profesor Asociado de Economía en la École Nationale d' Administration Publique en Montreal y Senior Fellow del Instituto Fraser en Vancouver. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es autor de cuatro libros, editor de varios otros y ha escrito numerosos artículos en revistas científicas.

Una vez que los gobiernos se ubican en una posición que les permite controlar el 'bolsillo' de sus opositores políticos, el disenso se rinde incondicionalmente a la conformidad.

Anthony Howard, comentarista político británico

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo considera las regulaciones que Chile debería imponer sobre el financiamiento electoral. Las leyes del financiamiento electoral rigen tanto a los candidatos como a los partidos y a los individuos particulares. Las regulaciones se pueden dividir en tres categorías: aquellas que imponen límites sobre los gastos y sobre las donaciones individuales a las campañas; las subvenciones estatales pagadas a los políticos; y las leyes que obligan a los candidatos y a los individuos a divulgar la cantidad de dinero que han recibido antes de y durante una campaña ("transparencia" obligatoria). Dichas regulaciones existen tanto en Canadá como en los Estados Unidos. Los medios de comunicación de estos países aceptan los límites, los subsidios y el concepto de la transparencia obligatoria como contrapesos fundamentales a la corrupción y la extorsión en la política.

El presente capítulo cuestiona este punto de vista y sugiere cautela, antes de que Chile siga el camino de sus vecinos del Norte. Los reglamentos electorales son redactados por los políticos titulares. Cuando la gente en el poder redacta las reglas del juego, surge una pregunta: ¿están redactándolas de acuerdo al interés público o lo hacen más bien para protegerse a sí mismos de la competencia? Los debates públicos prácticamente no consideran esta pregunta. Sin embargo, constituirá la pregunta central que se va a discutir en este trabajo.

Propongo la tesis de que los límites, los subsidios y las leyes de transparencia pueden restringir la competencia política, sirviendo para proteger a los partidos establecidos. El propósito explícito de dichas leyes es el de

proteger al público de la corrupción y hacer que las elecciones sean justas. El efecto de las leyes puede ser el contrario: pueden hacer que las elecciones sean injustas y exponer a los candidatos a la corrupción. Las leyes electorales tendrán este efecto si restringen el conocimiento que los votantes puedan adquirir sobre sus alternativas. Los límites al gasto pueden crear dificultades a los nuevos candidatos para transmitir su mensaje. Los límites a las donaciones individuales pueden aumentar el costo de obtener fondos. Las reglas relativas a la transparencia (quién donó cuánto a quién) pueden imponer costos fijos desproporcionadamente altos sobre los partidos pequeños.

Estas “barreras de entrada” pueden obstaculizar la competencia al hacer más difícil que los candidatos nuevos y mal financiados transmitan sus ideas a los votantes. Cualquier regulación que Chile decida imponer sobre el financiamiento electoral debería ser sensible a la posibilidad de que estas reglas se vuelvan contra los mismos ciudadanos a quienes deberían proteger.

Las lecciones que destaco para el caso chileno provienen de los procesos electorales de los Estados Unidos y Canadá. Estos países se encuentran entre las primeras democracias occidentales en adoptar leyes restrictivas sobre el financiamiento de campañas políticas. Sus experiencias con tales leyes ya cubren treinta años. Estos dos países proveen tanto experiencia práctica como investigación académica sobre las cuales basar las conclusiones en cuanto a las leyes de financiamiento de campañas electorales. Las lecciones provenientes de estos países no pueden aplicarse automáticamente, ya que Chile difiere de ellos en cuanto a sus instituciones y a su cultura política. El lector, al leer este capítulo, debería tener en cuenta estas diferencias para determinar las ocasiones en que éstas podrían disminuir la utilidad de la comparación.

El capítulo está organizado de modo de plantear, en primer lugar, el tema de cuáles leyes de financiamiento de campaña electoral son las menos invasoras. La divulgación y la transparencia parecen constituir las formas más moderadas de intervención gubernamental. La idea subyacente al concepto de transparencia es que, al contar con la información sobre la fuente de los fondos de campaña, los ciudadanos vigilarían de mejor forma a los candidatos, castigándolos o premiándolos con sus votos. Mi pregunta es si la transparencia es realmente una regla de financiamiento electoral tan moderada como parece. Lo que se aprecia es que esta norma puede imponer costos fijos a los candidatos en sus campañas, sirviendo de barrera de entrada a candidatos y movimientos nuevos y mal financiados.

Los reguladores que estiman que la transparencia no constituye control suficiente sobre las elecciones, podrían desear imponer una legislación más estricta sobre el financiamiento de las campañas, incluyendo límites sobre gastos y donaciones individuales. Podrían desear reemplazar parcial

o totalmente el dinero privado, haciendo que el Estado subsidie las campañas electorales. En el presente trabajo demuestro que estos intentos de obstaculizar o regular la libertad de expresión podrían conducir al Gobierno hacia una regulación cada vez más represiva. La información no se contiene fácilmente. Los candidatos pueden evadir un límite al gasto solicitando a ciudadanos individuales que hagan publicidad en su favor. Esto obliga al regulador ferviente a regular todo gasto de campaña realizado por ciudadanos individuales.

Para que las leyes sobre financiamiento de las campañas restrinjan la expresión, la experiencia indica que deben ser amplias y represivas. Aun cuando el Gobierno sea capaz de controlar quién diga qué cosa, no está claro que habrá restringido la influencia del dinero en la política. Los grupos que no logren obtener influencia durante las elecciones, simplemente introducirán formas alternativas de presión política, tales como el *lobby* o el soborno.

El propósito de este trabajo no es el de desacreditar toda regulación del financiamiento de las campañas, sino alertar al lector sobre las paradojas y limitaciones inherentes a tales leyes, para poder juzgar cuáles traen beneficios a los votantes y cuáles los perjudican. Para ver dónde surgen los problemas, necesitamos en primer lugar tener alguna idea de cómo funciona el dinero en las elecciones. Tal es el propósito de la siguiente sección.

2. ¿SON NECESARIAS LAS REGULACIONES AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO?

El propósito de las regulaciones electorales es asegurar que los votantes tengan las mejores alternativas posibles de elección en cuanto a candidatos. Esto quiere decir que las regulaciones deberían ayudar a los votantes a informarse respecto de sus líderes, así como sobre los costos de las políticas gubernamentales. Este es un loable objetivo pero, sin embargo, tan general que llega a ser casi vacío. Escuelas de ciencias políticas de pensamientos opuestos bien podrían estar de acuerdo con dicho objetivo.

En 1991, la Comisión Real Canadiense sobre Reforma Electoral y Financiamiento de Partidos planteó que los límites al gasto son necesarios para que las elecciones sean informadas y competitivas. Otros académicos han argumentado que tanto los gastos de campaña como las donaciones individuales no deben tener restricciones gubernamentales y que los controles deben ser mínimos.

En el presente trabajo argumentaré a favor de una mezcla de controles y *laissez-faire* para lograr que las elecciones sean competitivas. La compe-

tencia electoral puede ir muy lejos en pos de dar a los ciudadanos un gobierno eficiente y económico. Sin embargo, los representantes electos –al igual que en cualquier otra actividad en gran escala– no están exentos de los problemas y costos de agencia. Se requiere de algunas reglas que obliguen a los candidatos a divulgar cierta información que de otro modo no saldría a la luz incluso en un ambiente competitivo. Para entender lo anterior, hay que comprender cómo influye la competencia en las elecciones. Luego, esto nos permite preguntarnos qué tipo de regulación gubernamental es necesaria para permitir que la competencia produzca sus mejores resultados.

Evsey Domar explicó los beneficios de la competencia de la siguiente manera: “El poder que los consumidores ejercen sobre los productores no requiere policía, ni compulsión, ni cartas al editor de *The New York Times*, sino que funciona en forma silenciosa, al igual que la gravedad. Lo que el consumidor tiene que hacer es simplemente no volver a la tienda, no volver a comprar jamás el mismo producto”. Podemos apreciar el poder de la competencia al observar la manera en que las líneas aéreas establecidas reaccionan al verse amenazadas por nuevos competidores. En el año 1998, una nueva línea aérea desafió a Northwest Airlines en su ruta entre Detroit y Newark, cobrando una tarifa de 78 dólares. Northwest tuvo que bajar sus precios a este nivel en la misma ruta. Sin embargo, para un vuelo a la vecina ciudad de Nueva York, donde la línea aérea pequeña no competía con ella, la tarifa cobrada por Northwest fue de 450 dólares.

Existen dos ingredientes en la competencia descrita por Domar: la información y la posibilidad de elegir. Los votantes son consumidores de bienes públicos. Pagan impuestos y desean obtener el mejor servicio por su dinero. Aun cuando a veces es difícil creerlo, elegimos a los políticos para que ellos sean nuestros servidores, no nuestros amos. Estos tienen un deber similar al deber de los productores en un mercado privado. Los productores políticos son elegidos para proveer servicios gubernamentales de buena calidad a los menores precios comparativos posibles. Los líderes que cobran impuestos demasiado altos obtienen ganancias políticas ocultas.

Los partidos comunistas del ex Bloque Oriental proveían a los ciudadanos con el rango completo de servicios gubernamentales modernos; sin embargo, el costo era alto y la calidad pobre. Las ganancias obtenidas por los líderes gubernamentales tomaron la forma de trabajo relajado, condiciones lujosas de vida a expensas de la comunidad y robo de recursos públicos. Tal situación duró años, parcialmente debido a que los ciudadanos que vivían en el Bloque Oriental no disponían de un estándar de comparación. Sí, las cosas pueden ser malas –se diría un ciudadano–, pero ¿cuál es la alternativa? ¿con qué partido competidor puedo comparar a los co-

munistas? No fue fácil encontrar las respuestas a dichas preguntas, ya que los votantes no tenían la opción de elegir nuevos gobiernos o a escuchar el discurso de candidatos de diferentes partidos.

Además, los ciudadanos tenían dificultad para viajar al extranjero para conocer qué tipo de servicios gubernamentales existían en las democracias occidentales. Al privar a los ciudadanos de información sobre sus alternativas, los políticos comunistas suprimían la competencia. El resultado de este mal flujo de información fueron años de gobierno ineficiente. El temor de los comunistas a la competencia política se manifestaba mejor a través de la supresión de disidentes efectuada por ese régimen. Los disidentes no tenían mucho que decir, escribiendo mayoritariamente en una prosa convulsionada, adhiriéndose a ideas radicales que a la mayoría de la población les parecerían irrelevantes o problemáticas. Los disidentes atemorizaron al gobierno comunista, ya que se atrevieron a plantear interrogantes sobre el Gobierno. Parece existir un “efecto de primer orden”, que les otorga poder a los disidentes de manera similar al caso en que una pequeña línea aérea puede desafiar y humillar a un portador importante.

El bloque oriental suprimía la competencia mediante la imposición de “barreras de entrada” a la política. El Premio Nobel de Economía, Gary Becker (1958), destacó la importancia de la libre entrada de competidores al señalar que:

En una democracia ideal la competencia es libre en el sentido de que ningún costo significativo o barrera artificial impide que un individuo se presente a elección y dé a conocer su discurso frente al electorado.

Becker tuvo el cuidado de advertir sobre las barreras de entrada *artificiales*. Una barrera artificial es cualquier obstáculo a los nuevos competidores que no trae beneficio alguno a los consumidores. Un ejemplo de barreras artificiales son las cuotas que restringen la producción y que han enriquecido a los agricultores del oeste de los Estados Unidos.

Las cuotas que restringen la información ayudan a los productores titulares. En 1970, los Estados Unidos impusieron una prohibición parcial sobre la publicidad del cigarrillo. Investigaciones realizadas por Eckard (1991) y Mitchell y Mulherin (1988) revelan que la prohibición tuvo el efecto de estabilizar la participación de mercado de los fabricantes establecidos, deteniendo el progreso que estaban logrando las marcas menores. Además, la prohibición aumentó la rentabilidad de las grandes empresas titulares.

En cambio, las barreras naturales de entrada traen beneficios a los consumidores. La reputación de una empresa de servicios confiable constituye una barrera natural a las nuevas empresas que quieren establecer una

reputación en el mercado. Éstas deben enfrentar el hecho de que los consumidores tienen confianza en la empresa establecida titular, obteniendo un sentido de tranquilidad basado en la trayectoria de servicio comprobado de la empresa antigua. Este tipo de barrera permitirá que la empresa establecida cobre un precio mayor del que podrían cobrar los nuevos competidores; sin embargo, tal precio mayor refleja el valor que los consumidores asignan a la reputación de la empresa. En este caso, la barrera no perjudica a los consumidores. La clave para comprender los beneficios o las desventajas de la legislación sobre el financiamiento de campañas electorales consiste en identificar si establece o no una barrera artificial de entrada a la política.

Becker sostenía que los políticos no eran diferentes a los empresarios. Para proteger sus posiciones de poder, los políticos cambiarían las reglas del juego político para hacerles difícil a los nuevos candidatos y partidos la presentación de sus ideas frente al público. Abrams y Settle (1978) se hacen eco de este sentimiento al manifestar que:

Tanto los individuos como los grupos o industrias motivados por su propio interés buscan en la regulación un modo de servir sus intereses particulares... Cuando la regulación tenga el potencial de influir directamente en los mismos legisladores (por ejemplo, regulaciones sobre campañas políticas), el enfoque económico indica que la regulación se diseñaría para servir a los intereses del legislador y no a algún interés público vagamente definido.

Los políticos se protegen a sí mismos al poner restricciones sobre quién puede expresarse durante una campaña electoral. Esto se entiende mejor al observar algunos hechos que se han ido acumulando respecto de las campañas electorales. Normalmente, los políticos titulares son individuos talentosos que han obtenido una posición de poder basada en su carisma y habilidad. Durante el ejercicio de su cargo, hacen uso del correo pagado por el Gobierno para informar a sus electores del excelente trabajo que han hecho. Los viajes y el personal de sus oficinas o sedes también permiten a los titulares mantenerse visibles y bien informados sobre los temas.

Sin embargo, incluso las personas más talentosas cometen errores en el poder, o encuentran que ciertas promesas son imposibles de cumplir. Los políticos titulares desearían impedir que sus opositores publicitaran estos errores frente al público, y pueden lograr esto mediante un límite legal al gasto de campaña. Ese límite protege la imagen que el titular se ha construido, de las críticas efectuadas por competidores poco conocidos.

Lo anterior no es simplemente un ejemplo teórico. Los políticos que se encuentran al interior del ámbito político pueden tener un interés egoísta al redactar leyes relativas al financiamiento de las campañas. El economista estadounidense Bruce Bender (1988) investigó cómo votaron los parlamentarios estadounidenses con respecto a los límites de gastos de campaña que el Congreso promulgó en 1974. Encontró que aquellos parlamentarios que obtuvieron pocos votos a partir del gasto de campaña eran los que tenían mayor probabilidad de apoyar los límites al gasto. Bender concluyó que el Congreso había promulgado las limitaciones sobre gastos de campaña por la razón egoísta de protegerse contra los desafíos provenientes de nuevos candidatos.

En otro estudio, Abrams y Settle investigaron el debate público en torno a los límites de gasto y los subsidios provistos a los candidatos presidenciales estadounidenses. Entre los argumentos comunes esgrimidos por los políticos a favor de imponer tales límites se encuentra el que el gasto de campaña era demasiado alto y que éstos se habían incrementado en forma descontrolada.

Abrams y Settle graficaron el gasto de campaña presidencial estadounidense desde los últimos años del siglo XIX hasta el presente, encontrando que el nivel de gastos en términos reales había sido más alto en los años 20 que en los años 70. En términos *per cápita*, o como porcentaje de PIB, este gasto incluso se había reducido. Ellos determinaron que no existe un problema de explosión de costos. Como el argumento de interés público aparecía falso, sospecharon que los políticos tenían una razón de interés propio para promulgar límites y subsidios sobre el gasto en las campañas presidenciales.

La evidencia histórica también apoya el punto de vista de que los políticos titulares pueden promulgar leyes sobre el gasto de campaña para favorecer sus propios intereses. Tómese el ejemplo de Vladimir Lenin, fundador de la Unión Soviética. Lenin llegó al poder con el apoyo de la imprenta. Fue él quien fundó el periódico *Iskra* (más tarde *Pravda*) para difundir sus puntos de vista. Aun cuando Lenin tiene la reputación de haber sido un orador talentoso, se hizo conocer entre los rusos mediante sus escritos, además de los que solicitó a sus colegas Stalin, Trotsky, Zinoviev y otros. Mientras luchaba por el poder, la libertad de prensa fue importante para Lenin. Después de haber ganado el poder, encontramos a un Lenin haciendo un discurso a un público moscovita en el cual pregunta: “¿Por qué una persona cualquiera debería tener la libertad de comprar una imprenta y publicar puntos de vista calculados para avergonzar al Estado?”.

La condición de titularidad había cambiado el punto de vista de Lenin sobre la libertad de expresión. Una vez en el poder decidió prohi-

bir todo gasto de campaña competitiva. El Partido Comunista monopolizó la posibilidad de expresión.

El punto de vista de Abrams y Settle respecto de que las regulaciones siempre privilegian a los titulares, necesita ser moderado un tanto. Por definición, el *statu quo* siempre va a favorecer a los titulares. Si el libre mercado funcionara en su beneficio, los titulares podrían desear un mercado libre para el gasto de campaña. Este podría ser el caso si los titulares tuvieran acceso a técnicas avanzadas para transmitir su mensaje mientras sus opositores no tuvieran tal acceso. Los titulares tendrán un incentivo para protegerse con regulaciones de campaña si la tecnología de difundir la información cambia a favor de los competidores pequeños y movimientos independientes.

Tal parece ser la pauta de la evolución en las democracias occidentales. En estas democracias el precio de difundir información ha ido cayendo con el progreso de la tecnología computacional. Dicho progreso ha bajado los costos fijos de transmitir un mensaje. Hoy en día no hace falta una imprenta cara para hacer ruido. Sería suficiente una impresora láser y un sitio web. Tal como lo demuestran estos casos opuestos, no podemos llegar a una conclusión general en el sentido de que las regulaciones sobre gastos de campaña siempre favorecerían a los titulares. Cada caso debe ser evaluado en base a sus méritos.

La investigación académica que se opone a la tesis de que las regulaciones de campaña favorecen a los titulares proviene de Lott (1987), donde se plantea que el gasto de campaña puede constituir una barrera de entrada que perjudica a los votantes-consumidores. Tal gasto permite a los titulares sobrepasar a sus competidores en términos de capital de marca. Su marca desmotiva a los nuevos y talentosos entrantes a la política, lo que podría no constituir una fuente de ineficiencia política si los titulares pudieran vender su capital político a los nuevos entrantes más talentosos.

Consideremos un permiso de pescar. El pescador que consigue pescar solamente 100 unidades por día vendería su permiso a quien pueda pescar 200. La sociedad sale ganando, debido que ahora se pescan más peces y, por otra parte, el pescador titular también gana. Si no pudiera transferir su permiso, se pescarían menos peces, el titular estaría más pobre y todos perderíamos. Lott está diciendo que tales transferencias no son fáciles de llevar a cabo en la política. Los líderes incapaces no tienen incentivo para pasar la antorcha a los nuevos entrantes más talentosos, ya que estos nuevos entrantes no pueden comprar su capital político. Es la sociedad la que sufre.

En el análisis de Lott faltan varios elementos de la realidad. Por ejemplo, desconoce el hecho de que los competidores en las elecciones al Congreso en los Estados Unidos se seleccionan cada vez más desde las

filas de militantes políticamente experimentados, que ya se han probado a nivel municipal o estatal, por lo que ya llevan un buen acopio de capital de marca a sus campañas. Por otra parte, su análisis ignora los esfuerzos que han hecho los partidos para conservar su capital político. Una manera de conservar el capital es construir métodos o mecanismos para transferirlos de una generación a otra. Los partidos son instituciones que intentan construir y conservar su reputación de marca.

Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los partidos principales eligen candidatos que sean compatibles con el ideal del partido y que se parezcan a los candidatos que van a reemplazar. El partido no transfiere un título de propiedad a su capital político. Pero utiliza su reputación para asegurar a los votantes que el nuevo candidato es un producto partidista certificado. Este “transferencia” de capital político resulta creíble a los votantes, ya que saben que sería el partido el que sufriría a largo plazo si apoyara un producto político que se desvíe de las líneas establecidas por él. La larga vida de los partidos Demócrata y Republicano indica que son maestros en el arte de transferir y conservar sus marcas.

Lott tampoco considera que, al construir su marca, los políticos titulares se enfrentan a un electorado consciente de los beneficios de una marca. Los votantes pueden descontar la marca por la probabilidad de que un titular vaya a abusar de su capital político. Esto limita la capacidad de un titular de abusar de su capital de marca. Los supermercados actúan de un modo similar en el sentido de que incluyen los costos de los hurtos en el precio de los bienes que venden. La sociedad está peor que si nadie robara, pero sin embargo los consumidores tienen un incentivo para evitar a las tiendas que tienen una reputación de no poder controlar a los ladrones. Las tiendas harán grandes esfuerzos para asegurar a sus consumidores que el hurto está bajo control. Las cámaras de seguridad y los guardias existen tanto para tranquilizar a los consumidores como para desconcertar a los ladrones.

Asimismo, los políticos titulares más conscientes que desean que su capital de marca sea plenamente reconocido tomarán medidas para darles seguridad a los votantes-consumidores sobre su honestidad. Tales medidas incluyen declaraciones de parte del candidato en cuanto a que no recibirá fondos provenientes de intereses especiales y entregar informes frecuentes a sus electores sobre sus actividades. El gasto de campaña realizado por los titulares produce un subproducto que los votantes consideran útil: información sobre la honestidad y desempeño del candidato. Antes de llegar a la conclusión de que el gasto de campaña crea barreras de entrada, deberíamos tener cuidado y no desconocer que puede producir también subproductos útiles.

Es posible aumentar los beneficios provenientes de la competencia en las elecciones mediante la introducción de algunas regulaciones por parte del Gobierno. Tal como se mencionó anteriormente, la competencia vive de la información. Los votantes-consumidores pueden obtener información valiosa en torno a si el Gobierno está costando demasiado, cuando existen instituciones de control para investigar si los políticos están recibiendo sobornos por contratos gubernamentales. Los auditores podrían hacer esto mediante investigaciones frecuentes de las finanzas de las candidaturas y del partido. Las variantes y consecuencias posibles de tales regulaciones constituyen el tema de la siguiente sección.

3. REGULACIONES DE INFORMACIÓN

¿Por dónde empezaría un gobierno si quisiera embarcarse en el camino de las regulaciones de financiamiento de campañas más moderadas? La base de cualquier tipo de regulación de financiamiento electoral es la contabilidad financiera por parte de los políticos. La regulación no es posible sin la información. Los beneficios de un sistema formal de contabilidad residen en el hecho de que los gobiernos pueden identificar quién provee fondos a los políticos. Mediante tal contabilidad, una oficina de contabilidad general puede seguir la pista de regalías, tales como contratos gubernamentales y de adquisiciones, al igual que de regulaciones que transfieran riqueza a los donantes.

Por ejemplo, el caso Flick en Alemania fue descubierto por un auditor tributario. Si la corporación Flick no se hubiera visto obligada a mantener registros contables para cumplir con la legislación tributaria, los pagos masivos a los políticos nunca habrían sido encontrados. Se pueden aplicar comentarios similares al reciente hallazgo del pago de sobornos por 6 millones de dólares a favor del Partido Socialista belga, realizado por el fabricante de aviones de combate Dassault.

No es necesario que la contabilidad sea pública. En su forma más moderada, los informes financieros son mantenidos con carácter de confidencial por el Gobierno, así como se mantienen confidenciales las declaraciones tributarias de cualquier ciudadano. Esta forma moderada de informar puede desincentivar a los políticos a favorecer intereses específicos que provean financiamiento a sus campañas. Pueden existir además otras razones para mantener registros confidenciales, tales como proteger a candidatos y partidos de acusaciones de recibir financiamiento de la mafia o de los carteles de droga, es decir del chantaje de parte de los mismos donantes.

Un sistema más agresivo de divulgación requeriría que los candidatos llenaran informes regulares de modo que una Comisión Electoral Federal pudiera ponerlos a disposición del público oportunamente. La divulgación de los resultados de los informes financieros se llama “transparencia”. El que un país adopte una legislación moderada o bien una agresiva dependerá de sus objetivos. ¿Desea principalmente mantener un registro financiero de las actividades de los partidos para luego poder denunciarlos por corrupción? o ¿quiere que un resumen de las actividades financieras de los partidos estén disponibles al público en forma continua para que éste pueda sacar sus propias conclusiones respecto de los políticos?

La presente sección se centra en la legislación estadounidense, preguntándose cuáles son los beneficios del sistema y cuáles son los peligros que implica. En mi planteamiento sugiero que la práctica estadounidense de ajustar la contabilidad financiera a los requerimientos de transparencia impone costos a los nuevos entrantes a la política. Los requerimientos de contabilidad pueden hacerse tan severos que solamente un partido grande puede justificar las inversiones fijas necesarias para cumplir con la ley. Los problemas de la legislación de divulgación en los Estados Unidos sugieren que el modelo estadounidense no debería ser imitado en forma completa, ya que sus aspectos más sanos pueden separarse de sus características más agresivas y perjudiciales.

3.1. Breve panorama de la legislación estadounidense de divulgación

Para comprender la legislación estadounidense relativa al financiamiento de las campañas, se requiere de un corto resumen sobre quienes son los que manejan el dinero en las elecciones federales estadounidenses. Los candidatos pueden movilizar y gastar dinero de sus propios bolsillos, además de pedir prestado, recibir regalías en especies, o bien depender del apoyo de grupos conocidos como los llamados “Comités de Acción Política” (PAC). Un Comité de Acción Política es cualquier organización, representante de un individuo o grupo, que dona fondos directamente a la campaña de un candidato, o que gasta dinero para promover la elección de un candidato determinado. Estos gastos pueden realizarse con o sin el consentimiento del candidato. Tanto los candidatos como los partidos pueden formar sus propios PAC.

No se permite a las corporaciones, ni a los sindicatos, empleados gubernamentales o nacionales extranjeros entregar dinero a las campañas electorales o gastarlo para abogar por la elección o la derrota de un candi-

dato determinado. Las corporaciones y los sindicatos pueden sí gastar fondos para formar un PAC, el que a su vez moviliza dinero de los empleados de la corporación o los miembros del sindicato. Tales restricciones no se aplican a organizaciones de caridad, gremios e individuos particulares.

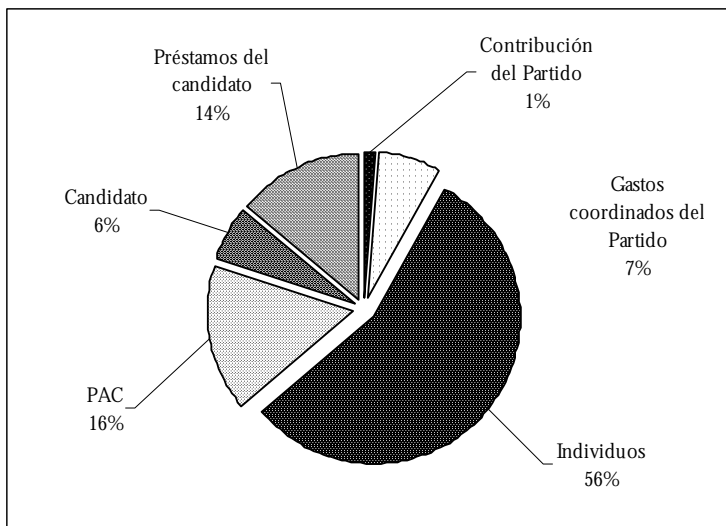
Los Gráficos 1 y 2 presentan a quienes son los que participan en el financiamiento de la política en los Estados Unidos (quién gastó y quién donó el dinero). La política estadounidense difiere de la mayoría de los demás países en el sentido de que existe gran diversidad y competencia en cuanto a quién dona y quién gasta el dinero. Existe una presencia especialmente pronunciada de pequeños contribuyentes individuales. Tanto en el caso del Senado como en la Cámara de Representantes, la mayoría de las donaciones proviene de individuos particulares.

La legislación federal estadounidense sobre el financiamiento de campañas políticas se basa en una distinción entre quienes usan el dinero para abogar por la elección de un candidato y quienes lo usan para promover una idea. El gasto de campaña para promover ideas se encuentra totalmente desregulado en las elecciones federales estadounidenses. No existe límite alguno sobre el gasto para promover ideas, y quienes gastan tal dinero no tienen la obligación de informar sobre su actividad financiera a comisión gubernamental alguna (esta es una característica especial del derecho estadounidense que revisaré más adelante).

Quienes abogan por la elección o la derrota de un candidato determinado deben informar a la agencia reguladora federal llamada Comisión Federal de Elecciones (FEC). Lo que confunde a aquel que intenta entender la ley es el hecho de que los que abogan por la elección o la derrota de un candidato se dividen en dos categorías, de acuerdo a si los gastos son coordinados o independientes. Según determina la Comisión (1996a): “Un gasto independiente es un gasto relativo a una comunicación que aboga, en forma expresa, por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado, la cual se realiza en forma independiente de la campaña del candidato... Aun cuando no existe límite sobre la cantidad que una persona puede gastar en forma independiente, la ley sí requiere que quienes realicen gastos independientes los informen y divulguen las fuentes de los fondos que utilizan”.

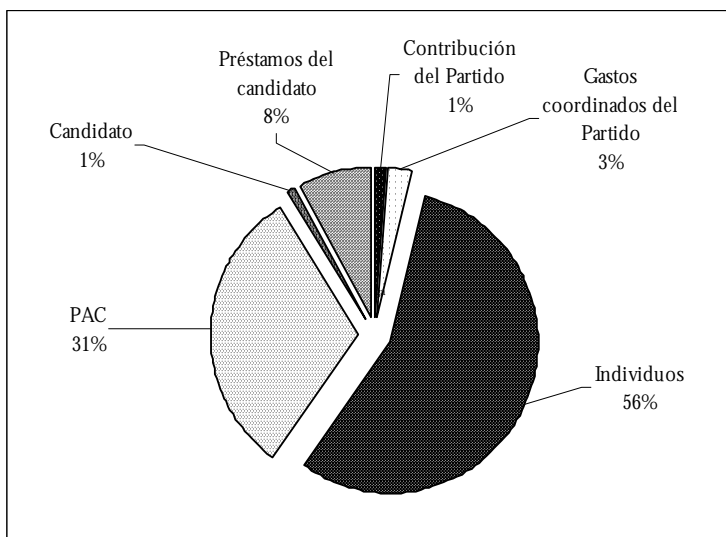
La confusión se origina en el hecho de que una persona independiente puede hacer un gasto para promover una idea tal como una ley de presupuesto equilibrado, sin tener obligación alguna de informar sobre el hecho. Si esta persona dijera “Vote por el candidato Pérez”, sin preguntar a Pérez si desea tal publicidad gratuita, entonces el gasto se considera independiente. No cae dentro de límite gubernamental alguno; sin embargo, el individuo debe entregar un informe. Si el individuo hubiera planificado

GRÁFICO 1 FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA SENATORIAL, 1996



Fuente: Federal Election Commission (www.fec.gov/finance/allsum.htm).

GRÁFICO 2 FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1996



Fuente: Federal Election Commission (www.fec.gov/finance/allsum.htm).

el gasto en conjunto con Pérez, entonces se considera una contribución a la campaña de Pérez, y cae dentro de los límites detallados en la sección 5 del presente trabajo.

3.2. Los costos de la contabilidad para fines de divulgación

Podría describir en detalle la ley estadounidense sobre la divulgación, pero la mejor manera de entenderla es mediante una discusión de sus problemas. Un tema que pasa casi sin debate alguno en los Estados Unidos es el costo de cumplir con la Ley Sobre Financiamiento de Campañas. Varios libros editados recientemente por expertos en el tema de financiamiento de campañas (véanse Magelby y Nelson, 1990; Nugent y Johannes, 1990) ni siquiera hacen mención del hecho que la regulación puede aumentar los costos. Ambos libros citados recomiendan imponer leyes más complicadas, más restrictivas a los candidatos.

El problema del cumplimiento con la Ley Federal de Elecciones se encuentra resumido en un informe realizado por el *Campaign Finance Study Group* de la Universidad de Harvard. Allí se destaca que “La Ley Federal Sobre Campañas Electorales (*Federal Election Campaign Act*) por sí misma ha aumentado los costos de las campañas electorales... Los costos de cumplir con la ley desvían los escasos recursos de aquellas actividades que tienen que ver con la comunicación con los votantes (*Campaign Finance Study Group*, 1979. Cap. 1, p. 17)”.

Existen dos tipos de costo de cumplimiento. El más visible es el costo de informar sobre donaciones a la campaña. Los candidatos deben informar tanto sus ingresos (préstamos, donaciones en dinero y especies) como sus gastos a la Comisión Federal de Elecciones (FEC). Un PAC que reciba más de 200 dólares de un individuo en un año calendario determinado, debe esforzarse al máximo por divulgar el nombre, dirección, ocupación, empleador y lugar de actividad de su contribuyente. Los individuos no están obligados a divulgar esta información, pero un comité político debe intentar proveerlo al FEC.

Las donaciones provenientes de los PAC deben ser informados con más detalles. No es suficiente simplemente informar cuánto dinero se recibió. El “dinero” llega en diversas formas: efectivo, donaciones en especie, préstamos. Los préstamos otorgados por individuos se consideran donaciones; sin embargo, aquellos provenientes de bancos, bajo ciertas circunstancias, no se consideran así. Estos y muchos otros detalles deben itemizarse en forma cuidadosa. Un nivel similar de detalle es necesario al informar en qué gasta su dinero un candidato.

Los candidatos al Congreso deben realizar informes trimestrales durante los años electorales e informes semestrales durante otros años. En los años electorales, los candidatos presidenciales deben informar cada mes. Cualquier contribución equivalente a 1.000 dólares estadounidenses o más, efectuada al menos 20 días después del inicio de la campaña del candidato congresional, debe ser informada dentro de 48 horas, por escrito, a la Secretaría de la Cámara de Representantes o a la Secretaría del Senado. Además de llenar formularios, los encargados de una campaña deben educar a sus colaboradores y fiscalizarse a sí mismos para asegurar que se esté cumpliendo con la ley. El costo, no solamente de cumplir, sino de asegurar el cumplimiento correcto, es una parte importante de toda campaña.

A mediados de los años 80, las campañas presidenciales dedicaron aproximadamente el 10% de sus presupuestos al cumplimiento legal (Alexander y Haggerty, 1987, p. 188). En 1996, para el candidato promedio a la Cámara de Representantes, dicha cifra ascendió a los 22.078 dólares estadounidenses y, para el candidato promedio al Senado, a los 90.379 dólares estadounidenses.

Lo que quizás sea más notable es el hecho de que los PAC deben itemizar todo gasto superior a 200 dólares respecto de actividades independientes (aquellas no coordinadas con el candidato). Además, cualquier otro individuo o grupo debe entregar, para cada período contable (cuatro veces durante años electorales), informes certificados ante notario de todo gasto independiente superior a 250 dólares, certificando por escrito que tal gasto es verdaderamente independiente. Gastos independientes superiores a 1.000 dólares, realizados al menos 20 días después del inicio de la campaña, deben informarse al Congreso dentro de 24 horas. Las reglas de divulgación ocupan 62 densas páginas de la Guía de Campaña para Candidatos al Congreso y Comités (*Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees*) de la FEC.

Es probable que cualquier regulación cuyo cumplimiento agregue 10% al costo de una actividad tenga algún efecto sobre los nuevos entrantes. Quizás el efecto principal sea que algunos nuevos candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos financien sus campañas más con sus propios fondos de lo que lo hacen los titulares. Mis cálculos basados en datos de la FEC para el año 1992 indican que en dicho año los titulares obtuvieron el 5% de sus fondos desde fuentes propias, mientras que los aspirantes obtuvieron un 21% de sus fondos desde sus propias fuentes. El uso de fuentes propias sirve para minimizar los costos de recaudación y divulgación de sus recursos.

Los votantes terminan teniendo un rango menor de candidatos que en el caso en que los candidatos pobres, pero potencialmente populares,

no hayan sido desmotivados por la barrera de altos costos fijos necesarios para cumplir con las reglas de procedimiento electorales. Los candidatos establecidos, y con mayor financiamiento, pueden distribuir los costos fijos del cumplimiento sobre un mayor número de donaciones. La ventaja de costo obtenida mediante la distribución de sus costos fijos constituye una barrera de entrada para los candidatos nuevos. La medida en que los nuevos candidatos se ven excluidos es una pregunta abierta. Hasta la fecha no existen estudios que midan su exclusión.

Las regulaciones que exigen transparencia pueden tener un impacto más allá de los costos de cumplimiento. Un vasto campo de investigación económica sobre evasión tributaria indica que una pequeña probabilidad de recibir altas multas puede tener un gran efecto sobre el cumplimiento tributario. Los contribuyentes que temen el riesgo encuentran que las ganancias obtenidas con un dólar de evasión tributaria les dan menos satisfacción que las pérdidas originadas por un dólar de multa como resultado de ser descubiertos. Las autoridades tributarias pueden usar esta aversión hacia el riesgo como una palanca para que sus ciudadanos se mantengan honestos.

Por ejemplo, si yo sufro el doble al perder un dólar en multas pagadas a las autoridades tributarias que lo que gano en placer o satisfacción al evadir un dólar de impuestos, entonces el Gobierno puede hacer que me mantenga honesto atemorizándome con un 50% de probabilidad de ser descubierto. Una probabilidad del 50% significa que en promedio no hay ganancia en ser deshonesto. Si el efecto de aversión de riesgo es mayor que esto, el lector puede ver que pequeñas probabilidades pueden mantener honestos a un gran número de contribuyentes. En la política, pequeños gastos para hacer cumplir la divulgación de gastos puede mantener honestos a los políticos y a grupos independientes, o bien simplemente puede desincentivar a algunos de ellos a participar en las elecciones.

Los riesgos de la divulgación incorrecta parecen ser crecientes e inciertos en los Estados Unidos. La Comisión Federal de Elecciones va aumentando su número de fiscalizaciones. En el año 1982, la FEC conoció aproximadamente 23 mil casos. Para 1994, esa cifra había aumentado aproximadamente a 43 mil (Vigésimo Informe Anual de la FEC, Cap. 2, p. 3). La multa mediana cobrada por la FEC ha subido desde mil dólares en los años 80 a cinco mil dólares en 1994.

Adicionalmente, la FEC ha sembrado incertidumbre respecto del significado de divulgación incorrecta. Un grupo independiente puede ser perseguido por la FEC por no informar sobre una publicidad que, a juicio de la Comisión, habría apoyado directamente la derrota electoral de un determinado candidato. Aun cuando la Corte Suprema haya dado una definición clara de lo que constituye apoyo directo, la FEC ha ignorado

reiteradamente a la Corte Suprema, denunciando en los tribunales a grupos independientes por lo que la FEC alega constituye apoyo directo disfrazado como publicidad de temas independientes.

Como ejemplo de tal celo, en 1998 la FEC alegó que la revista *Forbes* no había informado, como gasto de campaña, los artículos escritos por el candidato presidencial Steve Forbes. La FEC valoró los artículos editoriales en 94.900 dólares. Incluso el *New York Times* (3 de septiembre de 1998), que es un fuerte partidario de las restricciones sobre los gastos de campaña, encontró problemática dicha incursión en la libertad de prensa.

Los repetidos “desafíos” de la FEC a la Corte Suprema indican que la divulgación de gastos electorales no es un “simple” requerimiento a los candidatos y grupos. Cuando a una Comisión Electoral Federal se le otorga un amplio espacio para definir los gastos electorales y cuando la comisión cree que puede desafiar a las autoridades superiores, los requerimientos de divulgación pueden crecer más allá de lo que los bien intencionados reformadores pueden imaginarse.

La truculenta actitud por parte de la FEC con las definiciones de la Corte Suprema respecto de los gastos de campaña se ha extendido a los candidatos. En un viraje que los redactores de la ley sobre divulgación no pudieron haberse imaginado, los candidatos ya están utilizando los requerimientos de divulgación para silenciar las críticas hechas a sus políticas por grupos independientes.

Considérese el caso del senador Jesse Helms y un grupo de propietarios de bares para homosexuales. En 1990, los propietarios de los bares formaron un grupo que hizo circular información solicitando a otros dueños de bares que boicotearan la cerveza Miller. La cerveza Miller es propiedad de Phillip Morris, que aporta dinero a las campañas electorales del senador Jesse Helms. Helms argumentó que el dinero que los homosexuales gastaron en su panfleto constituyó campaña directa en su contra, y que al no informar respecto de este gasto los grupos habrían infringido la Ley Federal Electoral. La Corte Suprema ha dejado extremadamente claro que el apoyo directo debe contener palabras como “vote por”, “apoye”, “derrote”. Aun cuando el folleto no empleó estas palabras, el reclamo de Helms logró que la FEC mantuviera a sus contrincantes en la Corte durante cuatro años, hasta que el grupo quebró. Es probable que este desalentador mensaje llegue a otros grupos independientes que quieran dejar establecido algún principio (para mayores detalles, véase Hayward y Hayward, 1996).

Otra fuente emergente de riesgo proviene de la amenaza que enfrentan los candidatos y los partidos de ser demandados en la Corte Civil. En 1996, el Partido Demócrata inició un litigio para demandar al Partido Republicano en la Corte Civil por no haber entregado informes correc-

tos. No existe investigación en la ciencia política para medir el efecto desalentador que tal incertidumbre puede tener sobre la participación política. Una amplia gama de investigación en la economía de evasión tributaria sugiere que la posibilidad de tales efectos no puede ignorarse.

Debería destacarse que los políticos y los grupos independientes incurren en los costos mencionados debido en parte a que las leyes de divulgación en los Estados Unidos están redactadas con el fin de hacer más transparente la política estadounidense. Si la divulgación de gastos no se hiciera en forma pública, los políticos no podrían acusarse entre ellos o atacarse mutuamente a través de la Comisión Federal de Elecciones. Las razones de la insistencia estadounidense sobre la transparencia se explican a continuación.

3.3. Transparencia financiera

La legislación sobre transparencia, tanto americana como canadiense, existe para beneficio del público. El público tiene acceso a todos los registros que describen cuánto recibió un candidato, de quién lo recibió, y cómo lo gastó. El acceso del público a la información divulgada se llama transparencia.

Una mirada al sitio web de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos (www.fec.cm) o del *Elections Canada* (www.elections.ca) pone de manifiesto la riqueza de información disponible en forma instantánea a los ciudadanos interesados y a los medios de comunicación. El sitio web de la FEC se encuentra especialmente bien desarrollado y fácil de entender. Información sobre quién donó qué y quién gastó qué se despliega tanto en forma resumida como en gran detalle (siempre que uno tenga la paciencia de esperar que los grandes archivos lleguen en línea).

La información se encuentra muy actualizada y bien presentada. Tal como escribe la FEC “cuando un comité envía su informe FEC, la oficina de registros públicos de la Comisión asegura que una copia esté disponible para inspección pública dentro de 48 horas. En forma simultánea, el personal del Departamento de Datos de la agencia empieza a ingresar la información divulgada en el informe a su base de datos computacional. La cantidad de información divulgada ha crecido en forma abismante a través de los años. En diciembre de 1994, más de 12 millones de páginas de información se encontraban disponibles a la inspección pública”.

Las comisiones electorales consideran a la transparencia como una de sus funciones centrales. La idea es que al dar al público un acceso fácil a la información sobre financiamiento de campaña, el público controlaría

el comportamiento de los candidatos. El mecanismo a través del cual el público puede aprender acerca del financiamiento de las campañas es indirecto. La información revelada en el vigésimo informe anual de la FEC sugiere que los medios de comunicación y los grupos interesados constituyen los principales clientes de la información. Los gráficos contenidos en este informe muestran que el uso de los registros públicos ha ido en aumento durante los últimos años.

Es probable que la transparencia financiera funcione de la siguiente manera. Los medios o los grupos de interés se van formando opiniones acerca de los candidatos y los partidos en base a los informes financieros que se encuentran en la FEC. Estas opiniones matizan el reportaje de los diarios y la televisión. Los ciudadanos (que obtienen un 85% de sus noticias a través de la televisión) van formando sus opiniones acerca de los candidatos, basándose parcialmente en las impresiones transmitidas por los medios de comunicación. De esta manera las leyes sobre la transparencia financiera pueden destilar hacia abajo y llegar al público.

3.4. Beneficios y peligros de las leyes de transparencia

Las investigaciones que he realizado con otros (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) indican que los candidatos que cuentan con fuentes de financiamiento limitadas obtienen resultados magros en las elecciones. Esto puede ser reflejo del hecho de que los candidatos débiles no pueden apelar a un público diversificado para su financiamiento; por otra parte, puede significar además que los votantes castigan a los candidatos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento. De tener peso esta última posibilidad, se puede concluir que la transparencia financiera provee la información que los votantes consideran de utilidad.

Cualquier juicio sobre este punto debe hacerse con cautela. Los votantes han probado ser insensibles a temas que tanto los medios de comunicación como los intelectuales encuentran importantes. Los escándalos sexuales en torno al Presidente Clinton en el año 1996 constituyeron un gran negocio tanto para los medios como para sus opositores republicanos; sin embargo, los votantes parecieron ignorar el tema en la elección.

En Canadá, los grandes bancos efectúan donaciones a los dos partidos principales, lo que jamás ha creado un escándalo entre los medios. Desde que Canadá empezó a mantener registros de los contribuyentes, el tema de quién dona dinero jamás se ha convertido en un tema electoral importante. Tal vez los votantes comprenden mejor que los analistas que gobernar

es un proceso complejo, susceptible de ser influenciado por muchas vías. Quizás no consideren que valga la pena formar sus juicios de un gobierno basándose en informaciones tales como de dónde obtuvo su dinero para la campaña, sino en los resultados, como qué tipo de bienes públicos proveía el gobierno y a qué precio. Dicho de un manera levemente diferente, los votantes pueden no tener la mentalidad de la teoría del valor del trabajo y, por lo tanto, asignar poca importancia a la transparencia financiera.

Los peligros de la transparencia financiera resultan tan difíciles de evaluar como sus beneficios. El peligro principal es que la transparencia financiera atemorizará a los contribuyentes. Algunos contribuyentes pueden desear mantenerse anónimos. La Universidad de Chicago fue construida en la década de 1890 mediante donaciones efectuadas por Rockefeller por un valor superior a los 50 millones de dólares. El prefirió no tener su nombre vinculado con la Universidad y quedarse en segundo plano. El miembro de un sindicato laboral que favorezca al partido del libre mercado puede verse desincentivado de contribuir al mismo por temor a ofender a sus colegas. El daño causado a la política al desincentivar a los grandes contribuyentes es que las innovaciones políticas pueden verse frenadas.

Tal como señaló Friedman:

Los movimientos radicales... típicamente han sido apoyado por unos pocos individuos acaudalados quienes han sido persuadidos –por un Frederick Vanderbilt Field o una Anita McCormick Baline, o un Corliss Lamont, por mencionar algunos nombres de gente recientemente prominente, o por un Friederich Engels, si vamos aún más atrás. Éste constituye uno de los roles de la desigualdad de riqueza en la conservación de la libertad política, que pocas veces se hace notar, el rol del benefactor (Milton Friedman 1962, p. 17).

Por otra parte, también es posible que se cause un daño a la educación de los políticos. Los ciudadanos pueden utilizar sus donaciones para expresar la intensidad de sus preferencias. El profesor de Derecho de la Universidad Yale, Ralph Winter, escribió: “Las donaciones... sirven como barómetro de la intensidad del sentimiento del votante. En un sistema mayoritario, aquellos votantes que tienen puntos de vista excepcionalmente fuertes sobre algunos temas en particular pueden sentirse incapaces de registrar sus sentimientos adecuadamente mediante votaciones periódicas. Tal como señalaban frecuentemente los miembros del movimiento antiguerra, debería tomarse en cuenta tanto la intensidad de los sentimientos como las cantidades. Las donaciones de campaña representen tal vez la manera más importante mediante la cual puede expresarse dicha intensidad”. Si la trans-

parencia sirve para desmotivar este tipo de contribución, el costo para los candidatos de enterarse de los deseos de sus votantes aumentará.

Los comentarios anteriores constituyen especulaciones. Las cifras son demasiado inciertas como para respaldar la noción de que las leyes de transparencia vayan a atemorizar a los contribuyentes. Las únicas cifras de que disponemos que podrían considerarse evidencia, indican que en los Estados Unidos aproximadamente el 8% de los ciudadanos en edad de votar efectúa donaciones a los partidos políticos. Esta cifra es mayor que en cualquier otra democracia occidental.

En otros países donde no hay tanta transparencia como en los Estados Unidos, un menor número de ciudadanos efectúa donaciones de campaña que en los Estados Unidos. El lector debe formar su propio juicio sobre la validez de la comparación. Podría significar que las reglas de transparencia no desmotivan a los ciudadanos a donar el dinero. Por otro lado, podría significar que son los factores no controlados los que explican las diferencias entre países en cuanto al hábito de donar a las campañas. La aparente ausencia del efecto de la ley de transparencia sobre las donaciones en los Estados Unidos también podría deberse al hecho de que la ley no obliga a quien contribuye a un comité político a divulgar información personal. La ley apenas obliga al comité a hacer sus “mejores esfuerzos” para obtener dicha información (20avo. Informe Anual, Cap. 3).

3.5. Umbrales de transparencia

Si los reformadores no quieren desmotivar a los contribuyentes pequeños a participar en la política, podrían desear aplicar las leyes de transparencia a los grandes contribuyentes. Si los reformadores decidieran que una contribución grande es mayor o igual a 100 mil dólares, entonces únicamente las donaciones que exceden este monto se verían expuestas al público. La experiencia estadounidense de límites sobre las donaciones plantea la existencia de formas de evadir tal umbral de transparencia. En los Estados Unidos el umbral es muy bajo: 200 dólares. Sin embargo, la ley estadounidense impone umbrales sobre con cuánto dinero una persona o un grupo puede contribuir a los candidatos o grupos de interés.

Los grupos de interés que quieren hacer donaciones superiores a los umbrales recurren a la táctica de “atar” sus donaciones. En vez de dar su propio dinero al candidato, estos grupos invierten sus recursos a fin de recaudar el dinero de los ciudadanos en paquetes pequeños. El grupo junta la gran cantidad de pequeñas donaciones y las presenta al candidato como una sola contribución grande pero perfectamente legal. Dicha con-

tribución es legal debido a que se constituye a partir de muchas donaciones pequeñas. La misma técnica podría usarse para evadir un umbral de transparencia. Si esto constituye un peligro real o no, es cuestionable.

Esta manera de atar las contribuciones puede resultar bastante costosa por las mismas razones que los límites de donaciones aumentan los costos de movilizar dinero. Si tomamos en serio esta amenaza para que un umbral de transparencia funcione, la ley debería decir, entonces, que a nadie le está permitido agrupar las donaciones efectuadas por los ciudadanos. En los Estados Unidos se ha evitado este tipo de condición, ya que violaría la garantía constitucional de libertad de asociación. La asociación puede asumir muchas formas. Puede significar juntarse con sus amigos para tomar té, o bien juntarse con sus amigos para movilizar dinero.

En 1993, el Gobierno canadiense tuvo que enfrentar una acción legal respecto del Proyecto de Ley C-114, el que buscaba prohibir a los ciudadanos particulares que juntaran más de 1.000 dólares para publicitar sus puntos de vista durante las elecciones. En varios niveles del sistema judicial se falló que la ley violaba la libertad de los canadienses a asociarse libremente. Esta libertad se ve garantizada en la Ley Constitucional de Derechos Canadiense. Para que un umbral funcione, los legisladores en Chile tendrían que atropellar algunos derechos humanos reciente y duramente ganados.

3.6. Informes financieros voluntarios

El supuesto detrás de la necesidad de contar con regulaciones de transparencia es que, en un sistema electoral competitivo, los partidos no entregarían dichos informes voluntariamente o, en el caso de entregarlos, los votantes no los considerarían creíbles, prefiriendo confiar en informes gubernamentales sobre la probidad financiera de los partidos. Una crítica a este supuesto es que el mercado privado es adepto a la certificación de la veracidad de los registros financieros.

Empresas auditoras gigantes certifican la salud financiera de las empresas que deseen ser incluidas en las listas de cotización bursátil. En general, el proceso funciona bien. ¿Por qué los partidos no podrían simplemente contratar estas empresas para hacer públicas sus finanzas? ¿Por qué requerimos de una agencia gubernamental que realice este trabajo? El problema con las empresas privadas es que tienen sólo la mitad de la información. No cuentan con acceso a la información altamente confidencial sobre compras gubernamentales de armamentos, o incluso sobre los contratos de negocios gubernamentales. Sin esta información, no sabrán qué preguntas financieras deben plantearse. Es por eso que se requiere de una oficina gubernamental para investigar a los partidos respecto de temas de corrupción.

En el mejor de los casos, los informes financieros voluntarios podrían actuar como un tipo de encuesta de opinión mediante el cual los votantes podrían juzgar si mucha otra gente tiene opiniones tan intensas hacia un candidato como para donarle dinero. En los Estados Unidos el grupo *Campaign Reform Project* (sitio web: www.wacampaigndisclosure.org) provee estos informes, y un movimiento parecido se está desarrollando en el Reino Unido. Estos son desarrollos positivos, pero no reemplazan la auditoría oficial de las finanzas de un partido.

3.7. El éxito de las reglas de divulgación y transparencia

No es posible hacer una evaluación precisa y satisfactoria del grado en que las regulaciones sobre la divulgación y transparencia han logrado reducir la corrupción de los políticos. Corrupción es un término vago. ¿Es corrupto un político que guarda dinero en su propio bolsillo a fin de ayudar a un grupo de interés especial? Si el grupo en cuestión quiere proteger a los bosques contra quienes contaminan, la acción del político puede servir el interés público. Lo que parece corrupción le ha otorgado al público un servicio gubernamental a bajo costo.

Aun si pudiéramos decir que en cada circunstancia las leyes de transparencia han evitado que los políticos favorezcan intereses específicos a costa del interés público, todavía no podríamos decir que ellas benefician al público. Si los costos de cumplir con la ley desmotivan a nuevos entrantes brillantes a la política a que transmitan sus ideas, los votantes se verán privados de alternativas. Recuérdese que la posibilidad de elegir, junto con la información, constituye uno de los dos ingredientes básicos de la competencia, y que la competencia mantiene los precios bajos. Al igual que la mayoría de los aspectos de la ley sobre finanzas de campaña, nuestra única guía para evaluar el éxito de la política específica es preguntarnos cómo ésta calza con nuestro modelo general del mundo de la política.

El primer paso para evaluar si las leyes de contabilidad y transparencia han reducido la corrupción es calificar el término corrupción. La investigación reciente de la corrupción en la política estadounidense evita este término. Los investigadores prefieren emplear el término “eludir” (*shirking*). Un político elude su deber cuando actúa más a favor de intereses específicos que a favor del interés público. Un político que elude su deber hace que los servicios gubernamentales entregados a sus electores signifiquen impuestos y pérdidas sociales más altos que en el caso de un político que no eluda su deber. Este debería ser el único criterio relevante para la

redacción de las leyes relativas al financiamiento de las campañas. La clave en la evaluación de las leyes de divulgación y transparencia es observar cuáles son las circunstancias que privilegian el eludir, y averiguar si estas leyes eliminan tales circunstancias.

Hoy existen docenas de estudios que intentan medir el fenómeno de eludir el deber. La evidencia de éste entre los legisladores puede verse en el comportamiento del Senado estadounidense. Los economistas Joseph Kalt y Mark Zupan intentaron verificar si los senadores promulgan las leyes que la mayoría de sus electores desearían que promulgaran. Utilizando la técnica estadística de regresión, identificaron la fracción de la postura de un senador en el espectro izquierda-derecha que difería de aquélla en la cual sus electores querían que se encontrara. Cualquier diferencia entre la postura del senador y la posición deseada por una mayoría de los votantes indica que se ha eludido el deber.

Kalt y Zupan encontraron que la diferencia fue mayor, es decir, los senadores eludieron más su deber, en varias circunstancias cruciales: el ganar en un distrito altamente heterogéneo, donde la población tiene poco en común, daba a los senadores espacio para eludir su deber. Una ciudadanía dividida no representa una gran amenaza para los políticos que se porten mal. La decisión de jubilarse al término del período, el estar en una posición alta en la estructura de comités del Senado y el ser bien conocido por los electores, también otorgaba a los senadores la holgura para darse el lujo de implementar políticas que no se adecuan plenamente a los deseos de la mayoría de las personas que los eligieron.

El estudio de Kalt y Zupan nos ofrece una manera de conceptualizar las leyes de transparencia. ¿Debilitan estas leyes las circunstancias (afianzamiento de políticos titulares en su posición) que conducen a eludir? La respuesta es un “quizás” extremadamente calificado. Las investigaciones realizadas por mí y otros (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) sugieren que los votantes castigan a aquellos candidatos políticos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento de campaña.

Si las leyes sobre transparencia proveen información útil a los votantes que les permite reducir el período de los titulares que dependen de fuentes reducidas de financiamiento, entonces las leyes de transparencia pueden desmotivar la acción de eludir el deber. Si dichas leyes desmotivan a los candidatos a que busquen períodos largos en el poder, lo que podría dejarlos expuestos al soborno, entonces las leyes habrán desmotivado la acción de eludir.

El problema con este tipo de adivinanza es que no sabemos cuán alta es la barrera de entrada, representada por las leyes de divulgación y transparencia, a las nuevas ideas y competencia en la política. La falta de

evidencia de corrupción no es la única razón para cuestionar el valor de las leyes de divulgación. Tal como señalé en una investigación anterior (Palda 1992, 1994) y como ha reiterado Milyo (1998) últimamente, los políticos estadounidenses no tienen mucho que vender. La corrupción constituye la venta del Gobierno a intereses especiales. Es robo.

En mi estudio de los Estados Unidos en 1992, investigué las campañas por la gobernación. Me pregunté: si el Gobierno está en venta, entonces ¿cuánto vale un dólar de Gobierno? Descubrí que después de controlar por todos los demás factores que podrían influir en las donaciones, los gobernadores estaban recibiendo 0,0002 centavos de donaciones de campaña por cada dólar de gasto de Gobierno. O los gobernadores estaban vendiendo el Gobierno muy barato, o bien simplemente no tienen el poder de vender el Gobierno.

En el año 1996, un escándalo envolvió al Presidente de Estados Unidos: al parecer China habría canalizado más de 100 mil dólares de donaciones a su campaña. Los medios de comunicación plantearon que dicho suceso podría llevar a Clinton a vender tecnología militar a los chinos. Nadie se detuvo a concluir que si el Gobierno podía comprarse por tan poco, entonces existirían oportunidades increíbles desaprovechadas en la política estadounidense. Tal como explicó Milyo (1998), por 100 mil dólares un estadounidense común y corriente podría hipotecar su casa, ir a Washington y comprar millones, si no billones, de dólares de favores gubernamentales. Claramente, los fondos de campaña no pueden ser la fuerza que los medios de comunicación nos quieren hacer creer que son.

Hay más peligro de corrupción en los países donde la política no es competitiva. Estos países obstaculizan el libre flujo de información electoral. Las barreras de entrada a la política en países como México y Pakistán aíslan a los políticos y burócratas de la crítica pública, permitiéndoles vender el Gobierno sin reproche. La competitividad de la política estadounidense puede explicar por qué una legión de estudios no ha podido identificar un vínculo sólido entre las donaciones donadas por un grupo de interés y cómo votaría un determinado político en el Congreso. Snyder (1990) mostró que un grupo tendría que donar recursos por muchos años para poder obtener siquiera un efecto débil sobre el candidato. La palabra "efecto" tal vez sea demasiado fuerte. Un grupo de interés puede donar dinero a un político, no para cambiar su punto de vista, sino porque le agrada su punto de vista.

Aun cuando las reglas respecto de la divulgación y la transparencia desmotivaran la corrupción, dichas reglas no podrían valer por sí solas. Existen muchos caminos hacia la influencia. Los datos del Cuadro 1 demuestran que los esfuerzos gastados en campañas electorales constituyen

una parte menor del total de los esfuerzos de los grupos de interés. Cualquier intento de controlar un aspecto de la legislación relativa al financiamiento de las campañas, tal como la divulgación acerca del financiamiento, puede simplemente llevar al grupo de interés a desviar sus esfuerzos al lobby detrás del escenario.

Un esfuerzo para controlar el dinero en las elecciones debe supervisar todo aspecto del gasto de campaña para luego extenderse más allá de las fronteras del mismo, buscando cada grieta por la cual los ciudadanos podrían influir en el Gobierno. Tal como demostraré en mi discusión sobre la expresión ciudadana, hace falta una dictadura para que la legislación del financiamiento de campañas restrinja el acceso al Gobierno.

CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN (EN PORCENTAJES)

Blanco del grupo de presión	Canadá %	Estados Unidos %
Burocracia	40	21
Legisladores	20	41
Comités legislativos	7	19
Ministros	19	4
Asistentes ejecutivos	5	3
Poder Judicial	3	3
Otros	6	3
Número de grupos	393	604

Fuente: Adaptado de Stanbury (1978).

3.8. Algo de contabilidad podría ayudar

La lección contenida en la presente sección es que los requerimientos dirigidos a satisfacer el objetivo de la transparencia financiera puede desmotivar la participación política de candidatos y movimientos independientes. La transparencia es costosa, pudiendo llegar a representar un 10% de los costos de una campaña política. El riesgo de tener que someterse a una auditoría, o verse llevado a la Corte por los candidatos rivales que tienen acceso a los registros públicos, puede atemorizar a candidatos y grupos que tienen buenas ideas pero temen el riesgo de tener que enfrentar una litigación costosa. Tal vez el mayor costo proviene de la incertidumbre generada

por la FEC. Esta institución se ha apropiado la facultad de ampliar la definición de los tipos de gastos de campaña que pueden ser informados. En sus reiterados desafíos a la Corte Suprema, la FEC ha perseguido a grupos independientes debido a que su gasto no abogaba a favor de temas, sino más bien por la derrota de un candidato en particular.

Los problemas que he descrito no deberían desmotivar a los reformadores en su búsqueda de los beneficios que podrían provenir de la divulgación de estados financieros o contabilidad obligatoria, sin exigir transparencia. Los beneficios provienen del hecho de que la contabilidad obligatoria les permite a los servicios públicos correspondientes seguir la pista de favores concedidos como resultado de contratos gubernamentales y de adquisiciones, y de regulaciones que transfieren riqueza hacia los donantes. Tales privilegios permiten a los productores de alto costo ganar contratos con preferencia sobre los productores de bajo costo, lo que aumenta el costo del Gobierno y opera en contra del interés público.

Los requerimientos de contabilidad necesarios para desmotivar ese tipo de corrupción son más limitados que los requerimientos de transparencia hoy existentes en los Estados Unidos. Sería suficiente advertir a los partidos que han estado en el poder, o los que tienen escaños en el Parlamento, que en cualquier momento podrían ser requeridos para comprobar quién les donó dinero¹. Lo anterior tendría varios beneficios:

- 1) Los partidos no tendrían que llenar informes periódicos o incurrir en costos regulares de divulgación de campaña, lo que les ahorraría dinero. Solamente bajo una auditoría tendrían que recolectar sus recibos y presentarlas al auditor.
- 2) Los grupos independientes y movimientos nuevos no representados en el Congreso se verían liberados del riesgo de auditoría y, por lo tanto, no tendrían que enfrentar una barrera para entrar en la política.

Existen dos críticas a esta propuesta que exigen respuesta. La primera es: ¿Por qué deberíamos restringir la exigencia de contabilidad a los partidos que hayan tenido escaños en el Parlamento? ¿Por qué no incluir, además, a los candidatos que hayan postulado pero fracasado? ¿Y qué ocurre con los movimientos independientes que hayan apoyado a algún partido u otro? Ya que estamos en esto: ¿Por qué no obligar a los medios de

¹ No es necesario obligar a los partidos a mostrar cómo gastaron su dinero, ya que no hay razón teórica o empírica para pensar que la forma en que un partido asigna su gasto de campaña tenga efecto sobre su nivel de corrupción.

prensa a que informen acerca del valor de los artículos editoriales que escriben en apoyo de un candidato u otro?

No existen respuestas generales a esta pregunta. Hay que evaluar los méritos correspondientes a cada país por separado. Si un país cree que los candidatos fracasados pueden ser fuente de corrupción y sobornos, entonces estos grupos podrían ser obligados a mantener registros. Si se cree que los periódicos son extensiones directas de los partidos, igual criterio puede aplicarse a ellos. Hay que tener en cuenta que son las reglas más que la discreción las que deberían orientar la ley sobre la contabilidad política.

Lo que hace que la situación en Estados Unidos sea tan perniciosa es el hecho de que la FEC goza de una amplia discreción para interpretar y aplicar la ley. La incertidumbre que esto genera puede sofocar la legítima expresión política. Un país que estableciera leyes básicas sobre la contabilidad, debería reflexionar largamente sobre a quiénes se deben aplicar éstas, para luego elaborar las leyes que especifiquen quién tiene que informar. Dichas leyes deberían ser difíciles de cambiar y dejar poco espacio para interpretación.

Una segunda crítica hecha a la propuesta es que los partidos pueden eludir los requerimientos de contabilidad al delegar los gastos de campaña a los movimientos independientes. La evidencia proveniente de los Estados Unidos sugiere que tal delegación no es tan fácil de lograr como se piensa. Hasta la fecha, no existen pruebas que los mayores partidos estadounidenses dependan de grupos independientes para eludir los requerimientos de transparencia. Tal vez esto sea sorprendente. Un partido que quisiera que sus militantes se disfrazaran como gastadores independientes tendría que asumir los costos del disfraz. Dichos costos tienen que ser grandes. Una campaña política debe ser organizada rigurosamente.

Las órdenes que provienen de la oficina de estrategia deben cumplirse en forma inmediata y hasta sus mínimos detalles. Imagínese que luego de una sesión de planificación, el candidato decide que necesita una encuesta de opinión para saber en qué basar su próximo discurso de campaña, necesitando además que algunas partes de su discurso sean publicitadas. La tarea de persuadir a los militantes pseudo-independientes que paguen por la encuesta y publiciten a su favor difícilmente se podría ocultar a las autoridades.

En el mejor de los casos, los candidatos podrían confiar en los grupos independientes para interpretar lo que el candidato quiere que hagan. La interpretación jamás es tan buena como una orden directa. En medio de una campaña política, tal interpretación podría conducir a la confusión, a la demora y al desastre. El candidato que confía en grupos independientes para interpretar sus deseos enfrentaría, además, un problema de agencia.

Dichos grupos pueden no querer transmitir exactamente el mismo mensaje acerca del candidato que el candidato mismo desearía. Sin la capacidad de controlar estos grupos, el candidato podría despertarse un día y leer un aviso de campaña a su favor que no tiene nada que ver con el mensaje que él quiere transmitir. El temor hacia los grupos independientes “amistosos” emerge también en los comentarios hechos por un asesor que los llamó “cañones sueltos” (Novak y Cobb, 1987).

Cuando los partidos federales evaden las reglas de transparencia, lo hacen contando con organizaciones partidistas regionales para movilizar dinero a fin de persuadir a sus militantes a que voten. Esto se conoce como “dinero blando” y no cae bajo el control de la ley federal. Algunas críticas plantean que este dinero blando está distorsionando la transparencia de campañas en los Estados Unidos. Esa crítica es irrelevante. No hay nada ilegal en el dinero blando, ni nada oscuro ni siniestro. Los candidatos movilizan el dinero blando, ya que pueden buscar donaciones grandes para este tipo de actividad. Dichas donaciones no caen bajo los reglamentos incapacitantes que obligan a los candidatos a buscar donaciones en paquetes pequeños.

3.9. Asegurar que los fiscalizadores actúen imparcialmente

Hasta aquí este trabajo ha analizado la contabilidad obligatoria y las leyes de transparencia que podría adoptar un país, sin decir mucho sobre los organismos que podrían hacer cumplir dichas leyes y hacerlas realidad. La estructura de tal organismo puede ser tan importante para el impacto de la ley como la elaboración del documento legislativo mismo. A continuación se presenta una breve revisión de cómo funciona la Comisión Federal de Elecciones estadounidense.

La Comisión Federal de Elecciones considera la transparencia como el foco principal de sus actividades: “La transparencia de las fuentes y montos de los fondos utilizados para financiar las elecciones federales tal vez sea el deber más importante de la FEC” (20avo. Informe Anual, Cap. 2, pág. 2). La Comisión trata de depender de la voluntad de los ciudadanos para cumplir con la ley, pero “aun cuando los esfuerzos de la Comisión por incentivar el cumplimiento voluntario con la FEC hayan sido eficaces, ninguno de ellos habría tenido éxito sin el factor disuasivo provisto por el programa de fiscalización del organismo”.

Este programa de fiscalización tiene menos poder de lo que la Comisión desearía. La Comisión puede llevar casos a la Corte Civil, pero no puede imponer multas por sí misma. Tal como explicó la FEC en sus Recomendaciones Legislativas de 1998: “La presencia reguladora en todos

los aspectos de la ley, incluso las infracciones más sencillas y no complejas de la obligación estricta de divulgar (por ejemplo, el no envío de los informes requeridos, o su entrega con atraso) solamente puede ser abordada a través del proceso de fiscalización existente... Los procedimientos de fiscalización proveen una cantidad de protecciones formales, no teniendo la Comisión autoridad alguna para imponer multas. Al contrario, la Comisión sólo puede buscar un acuerdo de conciliación, y en ausencia de ello, sólo puede perseguir una acción civil *de novo* en la Corte Federal”.

Por otra parte, la FEC debe ejercer autocontrol en su persecución de infractores. A continuación se describe cómo procede la Comisión cuando sospecha que alguien está violando las leyes de financiamiento de las campañas. “La División de Análisis de Informes de la Comisión revisa cada informe enviado por un comité para asegurar la fidelidad de la información del registro público y para monitorear el cumplimiento de la ley por parte del comité. En el caso en que la información contenida en el informe parezca incompleta o incorrecta, el analista revisor envía al comité una solicitud de mayor información. El comité puede evitar una potencial acción de fiscalización o auditoría mediante una rápida respuesta a dicha solicitud”.

La FEC debe proceder cuidadosamente y con un espíritu de investigación amistosa. Tal como escribe la Comisión: “La agencia debe intentar resolver problemas de cumplimiento mediante la conciliación. Sin embargo, en el caso en que la conciliación no llega a buen término, la Comisión (y no el Departamento de Justicia) puede llevar al demandado a la Corte. Asimismo, cuando las acciones de la Comisión se ven desafiadas en la Corte, la Comisión conduce su propia litigación defensiva. La Comisión se ha visto involucrada en más de 350 casos legales desde 1980 (Cap. 2, 20avo. Informe Anual)”.

Los fiscalizadores deberían descubrir los casos de corrupción y presentar un cuadro no sesgado de las finanzas electorales a los votantes. Es posible que los fiscalizadores sean sujeto de corrupción o bien traten a algún partido con más severidad que a otros. Para evitar este problema, la legislación estadounidense sobre campañas electorales propuso el siguiente sistema para elegir a sus fiscalizadores: la Comisión Federal de Elecciones es administrada por seis comisionados.

El Presidente nombra cada comisionado y el Senado aprueba cada nominación. No más de tres comisionados pueden representar al mismo partido (solamente los partidos Demócrata y Republicano son representados). Los comisionados sirven a jornada completa, teniendo la responsabilidad de administrar y hacer cumplir la ley federal sobre campañas electorales. Se reúnen dos veces por semana (una vez en sesión cerrada, una vez abierta) para elaborar políticas y votar sobre temas tanto adminis-

trativos como legales (Apéndice 4, Informe Anual 1997 de la FEC). Cada oficial es nombrado por un período de seis años escalonados para que sus períodos se traslapen.

La estructura de la FEC parece exitosa desde dos puntos de vista:

- 1) *Punto de vista de los funcionarios de las comisiones electorales.* En el único estudio de su tipo, Huckshorn (1985) identificó 26 estados norteamericanos que han imitado la ley federal de campañas electorales y su fiscalización. Estos estados tienen consejos o comisiones independientes encargadas de la fiscalización de las leyes de financiamiento de campaña. Huckshorn envió una encuesta a 130 comisionados preguntándoles sobre problemas de sesgo y sobre fiscalización de la corrupción. La tasa de respuesta fue de un 50%. Ese autor señala que “aun cuando todas las comisiones tienen una estructura oficialmente bipartidista se les preguntó a los comisionados sobre el grado en que se habían producido divisiones partidistas durante las deliberaciones y la votación. Casi todos dijeron que jamás habían observado una decisión identificablemente partidista”. La evidencia que presenta Huckshorn es indirecta, ya que estudia a imitadores de la FEC, pero el tamaño de su muestra es suficientemente grande como para que su investigación sea merecedora de consideración.
- 2) *Casos legales iniciados en contra de y por la FEC.* tanto los políticos como los ciudadanos privados que creen haber sido discriminados por la FEC pueden demandarla en la Corte. De entre centenares de casos, enumerados en un largo documento publicado por la FEC bajo el título “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados: septiembre 1976 a 1997”, apenas 27 desafían las disposiciones de la Comisión. Es difícil evaluar con precisión si la FEC denuncia más las causas republicanas que las demócratas, ya que frecuentemente la naturaleza de una causa se hace evidente a través del registro de los casos de la Corte. Parece haber una pequeña tendencia a demandar a los republicanos con mayor frecuencia; sin embargo, esto todavía está por determinarse y no necesariamente significaría un sesgo partidista de parte de la FEC.

4. LÍMITES A LAS DONACIONES Y A LOS GASTOS

La idea subyacente a las leyes de transparencia es que los ciudadanos utilizarán la información contenida en los informes financieros para

castigar a los candidatos que parecen realizar negocios oscuros con intereses especiales. Un reformador que no crea que los votantes son lo suficientemente inteligentes o bien informados como para comprender la información financiera proporcionada por las leyes básicas sobre la divulgación y para disciplinar a los candidatos en las elecciones, podrá desear imponer restricciones más fuertes sobre el dinero electoral. Ni los legisladores canadienses ni los estadounidenses han querido dejar que la competencia política regule el comportamiento de los políticos.

Durante los años 70, en los Estados Unidos se redactó una ley para restringir las donaciones de campaña sin limitar el gasto electoral. Durante el mismo decenio, en Canadá se optó por limitar cuánto podrían gastar los candidatos, sin imponer límites sobre las donaciones. En la presente sección se revisa la experiencia de ambos países, preguntando si los límites a las donaciones y a los gastos han protegido a los ciudadanos, o si han servido de barreras para el ingreso a la política.

4.1. Razones oficiales para imponer límites a las donaciones individuales

En los Estados Unidos no existen límites obligatorios sobre el gasto de campaña, ya que en 1976, en el caso *Buckley versus Valeo*, la Corte Suprema determinó que el gasto de campaña es una forma de expresión y, como tal, queda protegida por la Constitución de los Estados Unidos. El fallo determinó que los límites al gasto son inconstitucionales, opinando, sin embargo, que los límites a las donaciones son permisibles, ya que éstas no se consideran una forma de expresión. Por otra parte, los límites sobre donaciones constituyen una forma de controlar la influencia del dinero en las elecciones. Esta razón oficial es generalmente aceptada tanto por los medios de comunicación como por los grupos de interés, tales como *Common Cause* (Causa Común), que apoyan la idea de que el dinero es una fuerza del mal en la política estadounidense. La ley que emergió de tal razonamiento es compleja, pero se puede resumir de la siguiente manera:

En 1971, el Congreso estadounidense promulgó la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la que creó la Comisión Federal de Elecciones y obligó a los candidatos a informar sobre sus gastos y sus donaciones. Los límites impuestos sobre las donaciones formaron parte de las enmiendas efectuadas a la FEC en 1974, en las cuales se excluyeron las donaciones cuantiosas efectuadas por individuos y se prohibió a las corporaciones y a los sindicatos donar fondos en forma directa a los candidatos desde sus tesorerías (es decir, desde sus utilidades, sus ingresos operacionales o sus cuotas sindicales).

Por otra parte, se permitió a las corporaciones y a los sindicatos utilizar sus fondos de tesorería para solicitar a los empleados, accionistas o miembros del sindicato, que aportaran a un “fondo segregado”. Los fondos segregados se conocen popularmente como PAC corporativos o laborales. Adicionalmente, se les llama “PAC conectados”. Los PAC no conectados no están afiliados a negocio o sindicato alguno y no tienen que constituir un fondo segregado. Frecuentemente se llaman “PAC Ideológicos”. Existen diferentes límites aplicables a diferentes tipos de PAC. Un PAC con más de 50 contribuyentes, registrado durante más de seis meses y que ha hecho donaciones a más de cinco candidatos, puede donar hasta 5.000 dólares a cualquier candidato. Estos se conocen como comités multicultidato.

Los PAC que no cumplen con este estándar pueden donar apenas 1.000 dólares por elección. Los comités senatoriales Republicano y Demócrata, además de los comités nacionales de cualquier partido, pueden entregar hasta 17.500 dólares a cualquier candidato a senador. Los individuos pueden donar hasta 1.000 dólares a un candidato, 5.000 dólares a un PAC sin candidato definido, y 20.000 dólares a un comité partidista. Los individuos no pueden aportar más de 25.000 dólares en total. No existe límite superior para el total de donaciones de todos los PAC. Lo anterior no es más que una lista parcial de las restricciones en esta materia.

4.2. Fundamento académico para los límites a las donaciones

Los académicos estadounidenses han cuestionado las razones oficiales para los límites a las donaciones. El cientista político estadounidense Richard Adamany escribió:

El trabajo académico sobre el financiamiento de las campañas tiende a centrarse en los montos gastados, las fuentes de dónde se moviliza el dinero y los usos a que se destina el mismo. Estos datos son útiles, pero no muestran la relación entre el financiamiento de campaña y el clima político –tipos de sistema partidista (y) canales de comunicación disponibles–. Se pone mucho menos atención en el concepto del dinero como forma de representación que en las muy poco frecuentes instancias en que se otorgan regalías de campaña con el fin de procurar acciones por parte de los oficiales públicos que no se habrían producido en ausencia de donaciones.

El motivo del escepticismo de Adamany al considerar las donaciones como un mal está basado en docenas de investigaciones sobre la manera en que los parlamentarios de los Estados Unidos votan sobre la legislación. Estas investigaciones han intentado encontrar un vínculo entre la cantidad de financiamiento para campaña recibido de grupos de interés por un miembro del Congreso, y si éste vota a favor de los mismos intereses en el Congreso.

Luego de mucha revisión de datos, Snyder (1990) encontró que un grupo de interés tiene que donar dinero durante muchos años antes de que pueda influir en la política. La significación de esta influencia, sin embargo, no está clara. Si los ecologistas apoyan a un candidato durante varias elecciones a cambio de su apoyo en el Congreso, ¿significa esto que el candidato ha sido corrompido? ¿O quizá fue persuadido por los argumentos y la persistencia del grupo de interés? Nadie puede dar una respuesta real y con autoridad a esta pregunta.

Lo que sí parece más claro, en lo que al Congreso de los Estados Unidos se refiere, es el hecho que ningún grupo de interés único puede “comprar” a un candidato. Más bien, los grupos de interés entregan dinero con el fin de obtener la atención del candidato. Una vez obtenida su atención, los grupos de interés tienen que proveer a los candidatos con información sobre la política que ellos proponen. Esta información debe ayudar al candidato a quedar bien con los votantes. Ningún grupo tiene mucho poder en este sistema, ya que otros grupos rivales tienen libertad para competir.

Si la industria papelera desea restricciones más relajadas sobre la contaminación, los grupos ecológicos tienen la libertad de oponerse a esa industria. En este sistema los individuos no tienen ventajas abrumadoras. Los grupos compuestos de muchos individuos pobres pueden juntar sus recursos para oponerse a los intereses de los ricos. El dinero es una parte muy visible de las campañas, pero no obstante su gran prominencia, el dinero por sí solo no puede comprar influencia. Las donaciones cuantiosas pueden ser de limitada utilidad a menos que apoyen políticas bien pensadas, respaldables con hechos y de gusto de los votantes.

Tal como explica Donald Matthews, los PAC no determinan las políticas: “En realidad, relativamente pocos senadores han cambiado su posición desde una contraria o neutra a una amistosa por la acción de quienes realizan el *lobbying* (Donald R. Matthews, citado en el *Congressional Quarterly Guide*, Otoño 1991, pág. 152)”. Los lobbystas ejercen una influencia sobre la política proporcionando información equilibrada y exacta a los legisladores. Tal como lo describe un miembro del Congreso: “No lleva mucho tiempo identificar cuáles lobbystas son francos y cuáles están intentando manipular. Los buenos le presentarán a uno los puntos débiles de su caso

junto con los puntos más fuertes. Si alguien alguna vez me entrega información falsa o engañosa, eso sería todo –jamás lo volveré a ver (*Congressional Quarterly Guide*, Otoño 1991, pág. 152)”.

4.3. Límites a las donaciones y el costo de las campañas

En Estados Unidos, los límites a las donaciones imponen un costo fijo a la recaudación de aportes. Tal como se explicara anteriormente, tanto los candidatos como los comités deben obtener su dinero en paquetes pequeños. El ex miembro de la Cámara de Representantes, el republicano Dick Cheney, escribió lo siguiente sobre la campaña presidencial: “Simplemente, requiere mucho más esfuerzo movilizar 10 a 15 millones de dólares si sólo llega en paquetes de 1.000 dólares o menos, que si no hubieran límites superiores al monto que un individuo puede donar. El tiempo destinado a la recolección de fondos aleja del propósito básico de la campaña –el de persuadir a una mayoría de los votantes a apoyar un candidato determinado (Cheney 1980, pág. 244)”.

Refiriéndose a sus propios problemas como candidato, Cheney escribió: “El límite de 1.000 dólares le hace muy difícil a un novato recolectar fondos suficientes para lograr que su campaña despegue. El resultado es que el candidato alternativo encuentra que debe financiar sus esfuerzos iniciales por sí mismo, ya que nadie más lo hará, especialmente si está compitiendo contra un titular o se trata de una elección primaria (Cheney 1980, p. 245)”.

El alto costo de la movilización de fondos puede explicar por qué, en una encuesta llevada a cabo por el Centro para una Política Representativa (*Center for Responsive Politics*), el 52% de los senadores señaló que la actividad de movilización de fondos disminuía en forma importante su tiempo legislativo. Otro 12% señaló que las exigencias de la movilización de fondos tenía al menos algún impacto negativo (Magelby y Nelson, Cap. 4, pág. 44 del 20avo. Informe).

Para comprender cómo los límites de donaciones aumentan los costos fijos es preciso comprender algo sobre la tecnología de recolección de fondos. La movilización de dinero requiere de varios tipos de inversión fija: contactos con personajes prominentes y con medios de comunicación, oficinas, bases de datos y computadoras. La relación entre estas inversiones y la movilización de fondos no es lineal. Un candidato requiere de cierto nivel de inversión antes de que los fondos empiecen a llegar. Esa inversión puede constituir una barrera de entrada a la política.

Un nuevo candidato puede desear construir su reputación a través de varias elecciones. En la primera elección puede quedar contento con una pequeña participación de los votos. Sin embargo, una pequeña participación de los votos puede no justificar su inversión en el aparato de movilización de fondos necesario para motivar un flujo de donaciones desde muchos donantes pequeños. Si no existieran los límites a las donaciones, el candidato podría focalizar sus escasos recursos sobre un grupo pequeño de donantes grandes. Enfrentados con estos obstáculos, los candidatos principiantes se ven en la necesidad de hacer uso de sus propios fondos, lo que restringe la gama de candidatos potenciales.

Frecuentemente, los analistas no reconocen la conexión entre los límites a las donaciones y los costos fijos grandes. Fritz y Morris (1992, pág. 39) señalan que la movilización de fondos y gastos por parte de los titulares es “motivada por un deseo de construirse un imperio político, no por la seriedad de la oposición”. Los autores destacan que en 1990 los políticos titulares gastaron menos del 50% de sus fondos de campaña para comunicarse con los votantes. La mayor parte de sus recursos se gastó en crear lo que un crítico llama “una máquina política permanente” —una organización de campaña bien financiada empleada para disuadir a los retadores a que entren a la campaña (pág. 27).

Lo que ellos y otros analistas similares no notan es que los recursos que los titulares invierten en su “máquina política” pueden ser usados para pagar los costos fijos de comunicar su mensaje. Los candidatos no pueden simplemente gastar todo su dinero en publicidad: deben gastar dinero para movilizar más dinero. Los límites a la contribución aumentan el costo de movilizar fondos. Las que parecen ser máquinas políticas diseñadas para desincentivar a los retadores pueden representar los costos fijos necesarios para enfrentar la movilización de fondos.

Además, las restricciones obstaculizan a los grupos independientes. Los PAC independientes no pueden aceptar donaciones de más de 5.000 dólares y tampoco pueden donar más de 1.000 dólares a un candidato cualquiera. Esto hace que a los grupos les sea difícil juntar fondos y, especialmente, donarlos. Los movimientos independientes resultan menos efectivos si no pueden juntar los recursos de sus miembros para dirigirlos en impulsos concentrados. La ley les ha obligado a crear y administrar múltiples comités, estimándose que puede costar un 10% más movilizar y gastar la misma cantidad de dinero que antes de la promulgación de la Ley Federal de Campañas Electorales (Moore, 1980, pág. 58).

No está claro si los legisladores que promulgaron los límites a las donaciones lo hicieron pensando en el interés público o los promulgaron como barreras de entrada a la política para nuevos candidatos, partidos y

movimientos independientes. Cualquiera que fuera el objetivo, ha tenido el efecto de complicar y aumentar los costos del financiamiento político estadounidense.

4.4. Límites a la donación como batalla entre los partidos

Existe otro costo en las leyes sobre donaciones que resulta más sutil de identificar. Tanto los republicanos como los demócratas siempre están intentando reescribir las leyes para perjudicar al otro. Una acción reciente en esta contienda constituye el debate detrás de las propuestas de reforma de 1992, el que demuestra claramente cómo sus propios intereses van configurando las posiciones adoptadas por los demócratas y los republicanos. Los republicanos querían una prohibición de las donaciones PAC pero no de los límites al gasto. Los demócratas deseaban límites sobre gastos para candidatos y grupos independientes, además de subsidios públicos, y una prohibición de las donaciones de los PAC.

La propuesta de cada lado, si hubiera sido promulgada ley, habría redundado en su ventaja política. Los republicanos movilizan más dinero que los demócratas, pero una proporción menor proviene de los PAC, debido a que los PAC tienden a donar más a los titulares, y los republicanos eran, y habían sido, la minoría retadora en ambas cámaras durante ese tiempo. Hasta principios de la década de los años 80, los republicanos no se habían quejado simplemente porque los PAC les daban más dinero a ellos. La situación se revirtió en su contra luego de que perdieron el control del Senado en 1986, de manera que para 1989 el Presidente George Bush Sr. se encontraba proponiendo una prohibición sobre la mayoría de los tipos de PAC y el vaciamiento de las tesorerías de las campañas una vez terminada cada elección.

Hoy en día las disputas continúan. Los esfuerzos de readecuar las leyes de financiamiento de campañas políticas de acuerdo a los intereses de un partido determinado, constituyen un desperdicio de recursos conocido en la literatura profesional como *rent-seeking costs*.

4.5. La solución canadiense: Límites al gasto de campañas

En Canadá se ha podido evitar el desembolso y la hipocresía del financiamiento de campaña estadounidenses, imponiendo restricciones al

gasto en vez de límites a las donaciones. La Ley Electoral canadiense de 1974 impuso límites separados sobre el gasto tanto de los candidatos como de los partidos e individuos particulares (en acciones legales posteriores se derogaron las restricciones sobre gastos efectuados por individuos particulares). Al elegir este camino, en Canadá se ha evitado imponer costos fijos a quienes ingresan a la política. Los candidatos individuales frecuentemente reciben unas pocas donaciones grandes de amigos, de negocios locales o filántropos excéntricos. Los bancos se encuentran entre los más importantes sostenedores de los partidos principales, donando a cada uno de estos partidos cantidades similares. Los políticos canadienses casi nunca se quejan del tiempo que implica movilizar recursos para sus campañas.

¿Existe el peligro de que los límites al gasto impongan una barrera de entrada a la política? Revisemos algunos resultados empíricos acerca del efecto del dinero sobre los resultados electorales. Los investigadores han encontrado, tanto para el caso de los Estados Unidos como para Francia, el Reino Unido y Canadá, que los titulares inician sus campañas contando con un bloque de fieles partidarios, pero que el gasto del titular en su campaña no logra convencer a muchos votantes adicionales.

En particular, Jacobson (1978) estimó que en las elecciones para la Cámara de Representantes en 1974 los aspirantes ganaron en promedio un 12,1% del voto popular por cada 10.000 dólares gastados, mientras que los titulares ganaron apenas un 2,8% del voto por cada 10.000 dólares gastados. Palda y Palda (1985) encontraron que en las elecciones canadienses el hecho de ser un titular de primer mandato en las elecciones parlamentarias valdría unos 8.100 votos adicionales (en distritos compuestos de aproximadamente 50.000 votantes). Estos resultados son sugerentes, aunque no concluyentes; para una buena revisión, véase Milyo (1998).

Bender (1988), Jacobson (1978) y Lott (1989) argumentan que los titulares utilizaron derechos de correo gratuito, viajes pagados y personal de oficina gubernamental para promoverse mientras estaban en el poder. Esto les asegura un bloque grande de apoyo inicial; sin embargo, deja poco por lograr con el gasto de campaña. El gasto del aspirante constituye una amenaza a los titulares mientras los retadores no hayan alcanzado el rango en el cual su dinero pierde su poder. Un límite podría proteger la ventaja inicial en términos de votos de los titulares, al tiempo que les quita el costo de una gran batalla por la elección. Es así como un límite al gasto puede actuar como barrera de entrada.

Existe una gran variedad en los límites de gasto impuestos a los políticos. Hasta 1997, en Canadá existía un límite no solamente sobre cuánto un candidato o un partido podía gastar, sino también sobre cuánto tiempo podía comprar de la televisión y la radio. Un burócrata conocido como

el árbitro/regulador de difusión empleaba una oscura fórmula en combinación con su propia opinión para asignar cuánto tiempo de transmisión podría comprar cada partido. El principio orientador fue que el partido pudiera comprar tiempo en proporción a lo logrado en la última elección. Nadie niega el hecho que la fórmula pretendía introducir una inercia en las elecciones canadienses. Políticos prominentes afirmaron que los límites pretendían proteger a los partidos mayores en contra de los nuevos entrantes audaces.

Cuán severamente una ley de tal tipo puede estar en desfase con la opinión pública quedó de manifiesto en la elección canadiense de 1993. Durante esa elección, al Partido Conservador Progresivo gobernante recibió 162 minutos de tiempo equivalente. Tanto el Partido de la Reforma como el Bloque Quebeçois, que se había formado en 1988, recibieron 17 minutos para cada uno. Los conservadores perdieron todos sus escaños parlamentarios, salvo dos; mientras los reformistas y el *Bloque Quebeçois* en conjunto ganaron un tercio de los escaños. Estos nuevos partidos han demostrado ser populares y estables. Es verdad que lanzaron al país hacia el “caos”, si lo entendemos como el fracaso de los partidos establecidos.

El único efecto de los límites al gasto podría haber sido el de demorar o frenar la entrada de estos partidos en la política canadiense, limitando la competencia a los partidos establecidos. En 1995, el fallo judicial en el caso *Partido de la Reforma versus Canadá (Fiscal General)* derogó el límite sobre cuánto tiempo de televisión podía comprar un partido existente. Por otro lado, el fallo mantuvo los límites sobre el tiempo que podía comprar un partido nuevo.

4.6. Ley de las Regulaciones Crecientes: Grupos independientes

Los límites a las donaciones y gastos impuestos a los partidos y a los candidatos no han satisfecho los apetitos legislativos de los políticos y de las comisiones electorales. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos los políticos han sostenido que, para ser efectivos, los límites deben aplicarse a los ciudadanos privados que hacen ruido durante las elecciones. El argumento oficial es que no es justo restringir a los políticos, dejando a los ciudadanos la libertad de hablar durante las elecciones en la forma que quieran. Los políticos argumentan que los ciudadanos individuales que publiquen sus puntos de vista no tienen que responder al público. La ausencia de la obligación de rendir cuentas (*accountability*), junto con el peligro de que grandes cantidades de dinero público podrían comprar la opinión pública, justificaría la regulación.

El punto hasta el cual tales grupos de ciudadanos privados constituyen una irritación para los políticos puede inferirse a partir de una selección de comentarios efectuados por políticos estadounidenses y canadienses. Un ex director de campaña estadounidense señaló: “Los gastos independientes me atemorizan. Un tercero llega, sin conocer mi estrategia ni mi presupuesto, y se interpone. Esto podría hacer peligrar una campaña en forma terrible”. (Sabato, 1985, págs. 102-103). Un ayudante del Congreso se refirió a las campañas independientes como “cañones sueltos sobre la cubierta” y el senador republicano Dan Evans, a favor de quien un grupo de este tipo había hecho campaña en 1983, señaló: “Creo que es incuestionable que si uno evalúa una campaña mediante el factor ‘vileza’ (*sleaze*), los gastos independientes de campaña probablemente exhiben el mayor factor ‘vileza’ en las campañas de hoy” (Novak y Cobb, 1987, pág. 35).

El ex Primer Ministro de Canadá, Pierre Trudeau, criticaba duramente a un grupo independiente llamado *National Citizen's Coalition* (Coalición Nacional de Ciudadanos). Trudeau advirtió: “Sería conveniente recordarle (a esa coalición) que la libertad de expresión sigue vigente en este país. Cualquiera puede ponerse en pie para oponerse a cualquier partido o a cualquier miembro, y de cualquier forma. Lo único que no puede hacer es usar el poder del dinero... para obtener ventaja por sobre los otros candidatos (Hiebert, 1989)”. El sentimiento de los políticos sobre este punto es tan fuerte que, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, han desafiado las más altas cortes de su tierra para restringir la manera en que los ciudadanos privados pueden expresarse. Los políticos no han logrado, en ninguno de los dos países, reducir el margen competitivo de los ciudadanos a la libre expresión; pero no es que no hayan tratado hacerlo.

Canadá y los Estados Unidos no son los únicos que temen a los ciudadanos independientes. Tanto en Francia como en democracias emergentes como Eslovenia se han impuesto restricciones similares a los ciudadanos privados (véase Palda, 1996; Palda y Palda, 1998). En cada caso, los políticos han redactado leyes destinadas a impedir que los ciudadanos publiquen sus propios puntos de vista durante las elecciones. Los políticos parecen estar de acuerdo que los grupos independientes no cumplen la “regla del juego”. Estos critican y proponen reformas inconvenientes que perturban la vida de los titulares.

Esta situación se parece a la de la Roma Republicana. En su libro *Last Generation of the Roman Republic*, Erich Gruen (1974) explica cómo la Constitución de Sulla permitió que hubiera una competencia política feroz por los puestos más altos, tales como cónsul, pretor, y cuestor, entre los miembros del Senado; sin embargo, Sulla había arreglado la Constitución de tal modo que fuera difícil para gente ajena al ámbito aristocrático, es-

pecialmente para los agitadores del tribunato y el orden ecuestriano, hacer escuchar su voz. La lección parece no haber sido perdida para la presente generación de políticos.

¿Existe alguna razón legítima para permitir que las reglas básicas de la regulación electoral se extienda a la libertad de expresión de los ciudadanos? Tal como se mencionó, los políticos sostienen que los ciudadanos particulares no tienen que responder al público tal como lo hacen los partidos. Los partidos tienen un capital político de largo plazo que perder si engañan al público. Esto hace que los partidos reflexionen más tiempo antes de hablar, restringiendo sus excesos demagógicos. Citando algunas opiniones: “Sin organización auspiciadora que acepte la responsabilidad, quienes realicen gastos directos independientes pueden verse tentados a involucrarse en actividades que se aproximan al exceso” (*Twentieth Century Fund*, 1984, pág. 4). El senador demócrata Paul Sarbanes lo dice en forma más directa: “Los PAC independientes operan fuera del marco de la responsabilidad, convirtiéndose simplemente en francotiradores en el escenario político” (Alexander y Haggerty, 1981, pág.157).

Para que este argumento sea válido uno tiene que creer que los votantes no toman en cuenta quién está hablando. Un criminal condenado a muerte que sea candidato a elección puede dirigirse al público para prometerles grandes cosas, y el público creería tanto como le cree a un político de larga trayectoria que no enfrenta la sentencia de muerte y que estará disponible durante mucho tiempo para responder por las consecuencias de sus acciones.

No existe una prueba directa sobre a quién cree el público, pero cada vez hay más evidencia de que toma en cuenta la información acerca de cómo se desempeñan los políticos en el poder. Peltzman (1992) ha demostrado que los votantes en las elecciones estatales se acuerdan de información relativa al gasto gubernamental realizado hace hasta tres años. Estudios psicológicos, revisados por Crete (1991), además de un trabajo reciente en ciencia política realizado por Lodge *et al.* (1995), apoyan la noción de que los votantes no son omniscientes, pero sí son sensibles a la información sobre los candidatos.

Evidencia más directa en el sentido de que los votantes reflexionan respecto de quién está hablando, proviene de las acciones de los partidos. Estos invierten presupuestos enormes para encontrar candidatos talentosos creíbles, con largas trayectorias de servicio tanto en puestos públicos como privados. ¿Por qué invertir en tal búsqueda de talento si uno cree que el público no es capaz de distinguir entre los candidatos que responden a sus expectativas y los demagogos que engañarán al electorado para luego desaparecer al día siguiente de haber hecho el daño?

La experiencia estadounidense provee evidencia de que no son necesarias las salvaguardias oficiales sobre la responsabilidad para obtener elecciones equilibradas e informativas. Lo que sí importa es si cada argumento puede ser cuestionado o no. Es más probable que el dinero oscurezca los temas y engañe a los votantes cuando a los competidores no se les permite expresar sus puntos de vista. El dinero por sí mismo no compra las elecciones. Son muchos los PAC que han fracasado en sus ataques a candidatos debido a que los votantes simplemente no creyeron lo que estaban diciendo, o bien creyeron que los intereses representados por tales grupos eran demasiados estrechos.

Durante los años 1980 hubo varios fracasos importantes para el PAC Conservador Nacional (*National Conservative PAC*) y el PAC Estadounidense-Israelí (*American Israeli PAC*), al igual que las muchas y lujosas pero fracasadas campañas presidenciales de Lyndon Larouche, un teórico de la conspiración. Los PAC y otros gastadores independientes pueden fracasar justamente debido a que no tienen que rendir cuenta. El grado en el que el público cree en un mensaje depende en parte de las consecuencias de la mentira. Un grupo que no tiene que rendir cuentas de una mentira sufrirá menos que un grupo que sí tiene que responder; es por eso que la gente confía menos en él.

Las salvaguardias en contra de las campañas irresponsables tienen beneficios para los votantes: las campañas realizadas por grupos independientes pueden aumentar el flujo de información en las elecciones. El gran activo de estos grupos reside en que pueden enfocar la atención sobre un solo tema, algo que los partidos mayores no pueden arriesgar. Esta función especializada es una innovación política de importancia que promete aumentar la competencia en las elecciones. Para comprender lo anterior con más claridad es conveniente ver a los grupos independientes como agentes del público que recaudan dinero y lo usan de manera disciplinada para controlar a los políticos.

Ciertas ideas no tienen suficiente apoyo para que un partido las acoja, o bien son demasiado transitorias como para formar la base de un partido. Debido a que los grupos independientes enfrentan costos iniciales bajos y no tienen que complacer a la mayoría sobre un gran número de temas, están bien posicionados para promover tales ideas. Cuando los partidarios leales de los grandes partidos tienen un reclamo específico, pueden enviar un mensaje a sus líderes a bajo costo a través de un grupo monotemático. Incluso los votantes más moderados pueden utilizar a los grupos monotemáticos para su propia ventaja. La función positiva de los independientes ha sido ignorada en gran medida en el debate.

5. ¿SON LOS SUBSIDIOS LA SOLUCIÓN?

¿Podrían los subsidios gubernamentales de campaña terminar el riesgo de la corrupción electoral y al mismo tiempo evitar la imposición de barreras de entrada a la política? Eso dependerá de cómo se establezcan los subsidios. Nótese el énfasis que he puesto sobre la palabra “gubernamental” en la frase anterior. Los individuos privados también subsidian ideas y candidatos que creen merecedores de apoyo. La pregunta es: ¿Quién queremos que subsidie la política? ¿Los ciudadanos o una junta de subsidio gubernamental?

5.1. El premio es para los vencedores

A continuación consideremos la experiencia internacional respecto de los subsidios de campaña. El libro de Gunlicks (1993) que revisa las formas de financiamiento de las campañas tanto en Canadá como en Europa Occidental, provee detalles sobre cómo los gobiernos otorgan subsidios de campaña basándose en el desempeño político del pasado. En todos estos países los subsidios vienen asociados a límites sobre el gasto de campaña. No existe otra manera en que el Gobierno pueda cumplir con su limitado presupuesto, minimizando al mismo tiempo el papel jugado por el dinero privado en las elecciones, a no ser que vincule los subsidios con un límite a los gastos de campaña.

En los Estados Unidos solamente los candidatos presidenciales y los candidatos para la nominación presidencial pueden acceder a los subsidios gubernamentales. Si ellos aceptan los subsidios, también deben someterse a los límites de gasto. Los candidatos presidenciales, tanto demócratas como republicanos, tienen derecho a 20 millones de dólares (en dólares de 1974) en subsidios de campaña. Los candidatos de terceros partidos pueden acceder a algún subsidio pequeño, después de la elección (para una explicación de este punto, véase Palda, 1994). El hecho de que los límites al gasto sean voluntarios significa que este tipo de límites no viola la garantía de libertad de palabra consagrada en la Constitución.

En los Estados Unidos se otorgaban, además, franquicias tributarias a los donantes, pero este beneficio se derogó en 1986. En Canadá cualquier candidato que obtenga más del 15% del voto popular tiene derecho al reembolso del 50% de sus gastos. Los partidos que gasten más de 10% del límite de gasto nacional reciben de vuelta el 22,5% de esos gastos. Los donantes se benefician con una generosa gama de franquicias tributarias. Por cada dólar donado, hasta 100 dólares, el donante recibe 75 centavos de vuelta; después, 50 centavos por cada dólar hasta 450 dólares; y por último,

33,3 centavos por dólar sobre los siguientes 500 dólares donados. Las corporaciones no pueden descontar las donaciones de sus impuestos y los individuos sólo pueden descontar los montos especificados arriba.

El Gobierno de Canadá asigna a los partidos un tiempo de difusión “gratuito” en la radio y la televisión (el término “gratuito” es, por supuesto, engañoso, ya que las empresas de difusión traspasan este costo a los consumidores cobrando más alto por la publicidad de bienes comerciales). Un árbitro/regulador de difusión divide proporcionalmente el tiempo gratuito de acuerdo al desempeño de los partidos en la elección anterior (para más detalles, el lector interesado puede remitirse a Palda, 1991).

El caso de Alemania merece mención especial. En ese país los gastos en subsidios de campaña son gigantescos comparados con los subsidios en otros países. Cada uno de los partidos más importantes recibe cientos de millones de dólares para “educar” a los votantes. Los partidos más grandes reciben la mayor parte de dichos subsidios, los cuales se canalizan a través de fundaciones. Estas fundaciones llevan a cabo conferencias abiertas al público, manteniendo incluso oficinas en el extranjero.

Por ejemplo, la Fundación Konrad Adenauer (la rama propagandista del Partido Demócrata Cristiano) mantiene oficinas en Washington, las que trabajan para influir sobre el reportaje extranjero de la política alemana. Los partidos establecidos recientemente que caen por debajo de cierto umbral de votos no reciben apoyo alguno. En Alemania, tal vez más que en cualquier otro lugar, las ganancias son para los vencedores.

5.2. El subsidio como barrera de entrada

Tanto en Estados Unidos como en Canadá los esquemas de subsidio difieren en sus detalles, pero comparten dos rasgos en común: un umbral de apoyo popular necesario para calificarse por el subsidio, y el hecho de que el dinero se otorga en base al desempeño en el pasado. ¿Qué efecto tienen estos subsidios sobre la corrupción o la competencia política?

- 1) *La corrupción.* El tráfico de influencias y la corrupción no están ausentes en países cuyos gobiernos pagan por las elecciones. En el caso de Japón, se ha legislado para que el dinero privado quede fuera del ámbito electoral, reemplazándolo con subsidios públicos. Sin embargo, se reconoce que Japón es gobernado por un conjunto de intereses tanto empresariales como gubernamentales, los que han hecho de la corrupción una característica central del juego. La Unión Soviética no permitía el financiamiento privado de las campañas electorales, lo que no impidió que el régimen se corrompiera totalmen-

te. Muchos otros factores presentes en estos países pueden explicar su nivel de corrupción, así es que tal vez no debiéramos extender indebidamente la analogía con los Estados Unidos y Canadá. Lo que la experiencia de esos países sugiere es que existen muchas maneras de ejercer influencia sobre los políticos; si a los intereses especiales se les prohíbe utilizar donaciones durante la elección para obtener lo que quieren, siempre pueden gastar más tiempo en persuadir a los vencedores después de la elección, o simplemente sobornarlos. Un mercado libre para donaciones y gastos puede servir de fuerza contra la corrupción si todos tienen libertad para desafiarse mutuamente. Esto significa ser libre para movilizar fondos a fin de exponer a un político opositor de mal desempeño. Lejos de ser una fuerza del mal en las elecciones, el gasto de campaña puede mantener la democracia honesta y sana.

- 2) *La competencia.* El costo de la transfusión de dólares tributarios hacia los políticos podría valer la pena si supiéramos que el dinero estaría informando a los votantes y así aumentando la competitividad del sistema político. Sin embargo, nada asegura que esto sea así. El dinero público otorgado a un candidato que ha perdido la aprobación del público puede simplemente constituir dinero desperdiciado. Un estudio realizado en los Estados Unidos por Phillip Nelson (1976) sugiere que entre los votantes existe demanda por información electoral. Hay ciertas cosas que ellos quieren saber y otras cosas que no les interesan. El darle dinero público a un candidato que no sabe satisfacer estos intereses es un derroche. No está claro si los subsidios obstaculizan la competencia mediante la compra de votos para partidos establecidos. Por sí solos los subsidios pueden cambiar poco. Un partido no vencerá simplemente porque tiene dinero. Las riquezas de Steve Forbes o de Lyndon Larouche les ganaron poco apoyo. Tal como se explicara anteriormente, lo que sí parece más importante para controlar la competencia es bloquear los mensajes opositores mediante la imposición de un límite al gasto.

Los subsidios públicos pueden tener un efecto de más largo plazo sobre la competencia si logran cambiar la calidad de los candidatos que se presenten. Para comprender esto es conveniente entender que en los Estados Unidos los grandes partidos no fueron grandes desde el comienzo. Los movimientos políticos muchas veces empiezan con reuniones en salones comunitarios o en parques. Los verdaderos creyentes andan por la calle tratando de convencer a otros votantes. Si el partido tiene un buen

mensaje, así como el personal necesario para iniciar una difusión de sus puntos de vista, entonces se encuentra preparado para la prueba siguiente. ¿Puede atraer a candidatos atractivos? El camino para llegar a ser un gran partido con buen financiamiento presenta una prueba en cada cruce. El progreso hacia el poder de los partidos que no salen bien en todas las pruebas es lento.

El mercado privado ha desarrollado pruebas similares para los inventores. Cada inventor se cree mal comprendido, habiendo encontrado un artefacto que la gente va a desear. Sin embargo, para hacer llegar el artefacto a la gente se necesita financiamiento. Los inventores exitosos son aquellos que creen lo suficiente en su producto como para pasar años golpeando en cientos de puertas para obtener financiamiento. Los mercados no abandonan totalmente a los inventores. En respuesta a los llamados de socorro de los inventores ha surgido una raza especial de “cazador económico” llamado inversionista de riesgo. Estos inversionistas de riesgo se especializan en la caza de nuevos productos prometedores, financiando tales productos a través de años de desarrollo arriesgado y de promoción. Los inversionistas de riesgo son los ángeles guardianes de los inventores pobres y desconocidos, ayudando a asegurar que las invenciones que sí lleguen al mercado lo hagan debido a que son los mejores.

En la política, los partidos son los ángeles guardianes de los candidatos pobres desconocidos. Los partidos exitosos en los Estados Unidos son aquellos que cuentan con un sistema para cazar el talento político. El sistema de primarias de los partidos Demócrata y Republicano constituye una especie de audición de varios meses de duración. Terminada la audición, el partido puede confiar en que estará representado por los mejores candidatos. Aún antes de las primarias, ambos partidos están atentos a la búsqueda de líderes jóvenes prometedores. Es a través del patrocinio de los miembros más antiguos de los partidos que los Bill Clinton y los Richard Nixon obtienen su empujón inicial en el camino a la cumbre. Ninguno de estos candidatos era rico, sin embargo al fin y al cabo lograron controlar decenas de millones de dólares de campaña. Lo anterior demuestra que en un sistema político competitivo el dinero busca el talento, y éste a su vez atrae más dinero.

5.3. ¿Subsidios generales o específicos por candidato?

Ningún sistema de subsidio *gubernamental* puede igualar a las pruebas que acabo de describir en el sentido de extraer lo mejor del sistema político. Al contrario, la práctica en cuanto a subsidios gubernamentales ha sido simplemente la de entregar la mayor cantidad de dinero al partido

que logra los mejores resultados después de la elección. Lo anterior se parece a darle el mayor subsidio para investigación y desarrollo a la empresa Microsoft. El método de otorgar dinero resulta primitivo, ya que el Gobierno se ve con sus manos atadas. Imagínese las críticas que recibiría un gobierno si empezara a seleccionar quién recibiría el subsidio y quién no.

Como explica Usher (1983), es posible que estos subsidios sean usados por el Gobierno para servir el interés general. Sin embargo, esa hipótesis es insostenible para subsidios políticos. ¿Quién confía en que un Presidente vaya a otorgar subsidios gubernamentales a los partidos que lo podrían derrotar? En vez de confiar en la discreción, todo país que use subsidios confía en reglas que no modifican las ventajas relativas de los partidos.

¿Existen alguna vez circunstancias en las cuales los subsidios generales pudieran ayudar a los candidatos novatos prometedores por sobre los candidatos novatos de baja calidad? No existe investigación sobre este punto en la ciencia política; sin embargo, el trabajo económico de Stiglitz y Weiss (1981) puede ofrecer alguna pista respecto a las circunstancias en que los subsidios generales podrían ser convenientes.

Stiglitz y Weiss (1981) nos plantean el siguiente escenario: Considere una empresa con una tasa de retorno esperada del 20% y una probabilidad del 50% de ir a la bancarrota, y otra empresa con una tasa de retorno esperada de 20% y una probabilidad del 50% de ganar sólo un 10%. ¿Quién recibe el préstamo? Stiglitz y Weiss argumentan que los bancos sólo pueden conocer la tasa de retorno esperada, no sabiendo distinguir cuál empresa tiene el mayor riesgo. Cualquiera que sea la tasa de interés cobrada por el banco, la empresa de alto riesgo siempre se presenta a pedir el préstamo, debido a las leyes de responsabilidad limitada.

La responsabilidad limitada significa que las pérdidas de la empresa de alto riesgo tienen límites, pero no hay restricción para sus posibles ganancias. Las altas tasas de interés no desmotivan a la empresa de alto riesgo, ya que ésta sabe que sus pérdidas serán absorbidas por el banco. En promedio, los bancos deben recuperar sus pérdidas, así es que ellos acaban cobrando tasas de interés muy altas a su grupo autoseleccionado de clientes de alto riesgo.

La situación es similar en todo restaurante del tipo “coma-todo-lo-que-pueda”. La gente de poco apetito rechaza estos lugares por temor a subsidiar a los clientes hambrientos. De modo que sólo comparecen las personas de gran apetito y el precio del *buffet* refleja la voracidad promedio de éstas. Para motivar a las empresas de bajo riesgo pero con proyectos de alto retorno, el Gobierno podría entregar un subsidio de tasa de interés a los bancos. Dicho subsidio constituiría en parte una transferencia

directa a las empresas que habrían aceptado el préstamo en todo caso, pero, sin embargo, algunos préstamos los tomarían empresas de bajo riesgo y alto retorno, que anteriormente no los habían tomado.

¿Qué tiene que ver todo esto con subsidios a los candidatos políticos? En el mundo de Stiglitz-Weiss, el Gobierno no necesita tener un conocimiento especial sobre las empresas para mejorar el bienestar general. Esto se logra con un subsidio general. En política podríamos creer que un subsidio general a los candidatos mejoraría la calidad de los candidatos, si creyéramos que los candidatos de baja calidad estarían desmotivando a los ciudadanos de alta calidad a presentarse para la elección.

Considérese un candidato de alta calidad y otro de baja calidad que se presentan a elección. Es posible que los votantes no sepan distinguir cuál es el mejor candidato sin antes elegir a uno de ellos. Los votantes saben que esto significa que los candidatos de baja calidad se presentarán a elección. Los candidatos de alta calidad pueden verse desmotivados, ya que una derrota en la elección puede dañar sus reputaciones más que en el caso de un candidato de baja calidad. Lo que ocurre finalmente es que los candidatos de baja calidad son los únicos que se presentan a elección. Un subsidio de campaña otorgado a todos los candidatos podría incentivar a los candidatos de alta calidad y alto costo a que se incorporen a la campaña.

Si lo anterior suena dudoso, esto se debe a que los mercados políticos han encontrado maneras de eludir el problema de la “selección adversa” de los candidatos. Tal como explicara anteriormente, los partidos existen para filtrar a los candidatos de baja calidad. Los partidos pueden hacer esto en forma creíble, ya que son instituciones de larga trayectoria que asumen los riesgos de selecciones erradas. En este escenario más realista, donde no hay selección adversa de candidatos, un subsidio general motivaría a los grupos marginales, sin valor público, a que se presenten reiteradamente a las elecciones.

Por ejemplo, desde 1993, el Gobierno canadiense ha subsidiado al Partido Ley Natural (*Natural Law Party*). Este partido promete que “el primer acto de un gobierno del Partido Ley Natural sería el de crear un grupo de 10.000 personas entrenadas en la práctica del Vuelo Yoga. Este grupo Yoga irradiará una influencia de armonía y positivismo a la nación, lo que servirá de apoyo a todo aspecto de la vida individual y nacional (véase su sitio web <http://www.natural-law.ca>).” El partido recibe un porcentaje casi cero del voto, pero debido a que registra hábilmente a sus candidatos en 55 distritos electorales (existen 301 distritos electorales en Canadá) cumple con el umbral exigido para recibir subsidios. Esto no quiere decir que los nuevos partidos no sean importantes para la innovación en la política. El problema con los subsidios generales es que el Gobierno no sabe cuándo

retirar su apoyo, a diferencia de los partidos y los contribuyentes que buscan a los candidatos de mejor calidad en el mercado político.

5.4. Subsidios y equidad

¿Qué podemos decir sobre los partidos que obtienen la mayor parte de su dinero de unas pocas fuentes restringidas, tales como los grandes negocios? Estas donaciones ¿no hacen que las elecciones sean injustas? El hecho de que un partido tenga que contar con unas pocas fuentes restringidas para sus donaciones sugiere que no es un partido muy exitoso. Si observamos a los Estados Unidos y Canadá, los partidos más exitosos obtienen la mayor parte de sus fondos a partir de pequeñas donaciones individuales. Todos los millones de Steve Forbes no le consiguieron la nominación como candidato presidencial republicano. A veces, desde luego, el tener mucho dinero puede ayudar, pero únicamente cuando el candidato tiene valor por sí mismo. John F. Kennedy logró el poder con el apoyo de la fortuna de su padre; sin embargo, se le recuerda además como un Presidente muy querido de Estados Unidos.

La moraleja es que el dinero por sí solo no proporciona una ventaja. Uno debe ser además un candidato con potencial. Puede que sea injusto que algunos candidatos brillantes tengan que luchar antes de encontrar fondos, pero gracias a eso los candidatos no valiosos no constituyen peligro. El sistema competitivo de recolección de fondos que ha evolucionado en los Estados Unidos es un método exitoso de encontrar candidatos talentosos. Este sistema continúa evolucionando a medida que los partidos buscan nuevas maneras de competir mutuamente. Los subsidios gubernamentales no pueden acercarse a este sistema competitivo en lo que se refiera a evaluar quién debería avanzar en la política, ya que en el mejor de los casos los subsidios gubernamentales deben ser otorgados de acuerdo a reglas rígidas, a diferencia de los métodos flexibles de los partidos.

6. LA COMISIÓN ELECTORAL FEDERAL: ¿UN CASO DE DEMASIADA INDEPENDENCIA?

Cualesquiera que sean las reglas base y los límites que elija un país, debe encontrar administradores para asegurar que las leyes se cumplan. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá se cuenta con comisiones electorales para realizar esta tarea. El desafío de crear una Comisión Electoral Federal consiste en decidir cuánto poder debería tener.

La Comisión Federal de Elecciones en los Estados Unidos tiene un poder que Elecciones Canadá no tiene. La FEC tiene el poder de asesorar sobre la interpretación de las leyes electorales, además de redactar regulaciones electorales propias (las llamadas opiniones de asesoría). La independencia de la FEC la ha conducido a emitir sus propias opiniones sobre la regulación. La FEC es un poderoso abogado a favor de las limitaciones estrictas sobre finanzas de campaña. En su búsqueda por limitaciones más estrictas, la FEC puede haber impuesto barreras de entrada a la política.

El ataque principal de la FEC se ha lanzado sobre el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes. La Comisión intenta ampliar la definición de los tipos de gasto que se rigen por los límites de contribución. En su 20º Informe Anual, la FEC dice haber “luchado por encontrar una definición de apoyo expreso lo suficientemente restringida como para evitar la infracción de los derechos de la Primera Enmienda (el derecho a la libertad de expresión), pero al mismo tiempo lo suficientemente amplia como para asegurar la eficacia de la leyes federales de elección”.

No está claro por qué la Comisión cree que debe luchar con la definición. En su fallo del caso *Buckley versus Valeo* (1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos definió el apoyo expreso. En la opinión de la Corte, éste es una comunicación que en términos concretos aboga en pro de la elección o de la derrota de un candidato claramente identificado para un puesto federal, utilizando términos tales como “vote por”, “elija”, “apoye”, “use su voto para”, “Smith al Congreso”, “vote en contra de”, “derrote” o “rechace”.

Lo anterior parece no haber sido suficiente para la Comisión Federal de Elecciones, que ha seguido intentando ampliar la definición de la expresión regulada. En una demanda reciente, la FEC fue rechazada por los jueces estadounidenses por haber tratado de definir el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes en la expresión de sus opiniones acerca de temas específicos como forma de apoyo expreso a algunos candidatos, lo cual cabría dentro de los límites a las donaciones.

En el caso *Faucher versus FEC*, la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de los Estados Unidos señaló: “En nuestra opinión, el tratar de decidir cuando el apoyo de un tema ...atraviesa el umbral para convertirse en apoyo expreso, invita definitivamente a aquel tipo de interrogante constitucional que la Corte buscó evitar al adoptar la prueba de apoyo expreso (llamada *bright-line*) en el caso *Buckley*”. Sin embargo, esta bofetada no ha detenido a la FEC.

El por qué la FEC desearía poner especial atención en los grupos al margen de la política institucionalizada no ha sido estudiado.

Lo que hace de esta tendencia de la FEC algo notable es que otras comisiones electorales, tanto en los estados de los EE.UU. como en Canadá y en las provincias canadienses, comparten los mismos puntos de vista. En la provincia de Quebec, el comisionado electoral llevó a juicio a las dos principales líneas aéreas de Canadá. Durante la campaña de referéndum de 1995 realizada en esa provincia para decidir si Quebec debía separarse del resto de Canadá, las líneas aéreas transportaron a la provincia a varios cientos de miles de canadienses, a precios muy bajos, desde todas partes del país. Estos canadienses llegaron para marchar en un desfile en el cual mostraron a los ciudadanos de Quebec que el resto de Canadá no quería que esa provincia se separara. El comisionado electoral consideró esta expresión de sentimiento masivo como una violación de las leyes provinciales sobre gastos de campaña e inició un proceso en los tribunales en contra de las líneas aéreas que hicieron posible la manifestación. Tal resistencia a la acción ciudadana constituye una constante en todas las comisiones electorales que he estudiado.

La otra constante en todas estas comisiones es el hecho de que sus administradores son elegidos por un círculo de políticos establecidos. En los Estados Unidos los ciudadanos votan directamente para nombrar a los jefes de policía y al fiscal de distrito. En ningún caso que yo conozca los ciudadanos han votado directamente para nombrar a los comisionados electorales. Tal vez la hostilidad de los comisionados hacia los que son ajenos al ámbito que pudieran competir con los partidos establecidos pueda explicarse por el hecho de que los comisionados son criaturas de los partidos.

7. LEYES ELECTORALES COMO INSTRUMENTOS DE LA LUCHA POLÍTICA

En la política estadounidense los intereses en conflicto utilizan las leyes de financiamiento de campaña para engañarse mutuamente. Para facilitar las cosas a estos intereses, la Comisión Federal de Elecciones publicó un documento bajo el título "Iniciando un reclamo legal" (*Filing a Complaint*). El folleto explica que cualquiera que crea que un candidato, o partido o grupo de interés, haya infringido la ley de financiamiento de campaña, puede presentar un reclamo ante la FEC. La FEC luego debe pedir al grupo denunciado que compruebe su inocencia. La FEC administra miles de tales reclamos cada año, habiendo investigado en 1994 aproximadamente 43.000 casos de potencial violación de la ley de financiamiento de campaña.

A veces los reclamos son lo suficientemente serios como para ser llevados a la Corte. Consideremos dos ejemplos seleccionados de entre

muchos. En 1997, el Comité de Campaña Senatorial Demócrata (DSCC) inició una acción por violación de las leyes de financiamiento de campaña en contra del Comité Senatorial Nacional Republicano (NRSC) (pág. 20, Informe Anual 1997).

La historia empieza en 1993, cuando el DSCC reclamara a la Comisión Federal de Elecciones que el NRSC estaba violando las leyes de financiamiento de campaña. La FEC se demoró en responder, por lo que el DSCC lo llevó a la Corte. La Corte rechazó el caso, de manera que el DSCC decidió acusar al NRSC en forma directa. En otro caso, Causa Común, un grupo de intereses privados que desea tener un control estricto sobre el financiamiento de campaña y que es un estrecho aliado de los intereses del Partido Demócrata, junto con un demócrata de Montana, presentaron un reclamo ante la FEC en el sentido de que en la campaña senatorial de 1988 en ese estado, los republicanos no habían informado sobre sus finanzas en la forma debida. La FEC rechazó las acusaciones y Causa Común persiguió el tema en los tribunales (pág. 21 Informe Anual 1997). El libro de la FEC “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados 1976-septiembre 1997” se encuentra lleno de casos similares.

La similitud entre los casos anteriores es el hecho de que los intereses políticos opuestos utilizan las leyes de financiamiento de campaña para avergonzar o imponer multas sobre otros. No existe registro de cuánto dinero o esfuerzo dedican los partidos y los grupos de interés para antagonizarse mutuamente. Tampoco está claro qué es lo que “compra” tal antagonismo. ¿Producirá elecciones más informativas y más honestas? Lo que es cierto es que las leyes de campaña de los Estados Unidos permiten que los movimientos políticos se impongan costos mutuamente, aumentando así el precio de la política. Este precio elevado puede desviar los recursos destinados a debates de campaña sobre temas de eficiencia gubernamental.

En Canadá, los grupos de interés no han usado la Ley de Financiamiento de Campaña en forma activa para derribarse mutuamente. Las razones son difíciles de explicar. La Ley de Financiamiento Electoral en Canadá es, en muchos sentidos, tan complicada y tan atractiva para los litigantes como la Ley de Financiamiento de los Estados Unidos. Esta tendencia a una menor litigación en las leyes de financiamiento de campaña puede formar parte de un todo mayor. En todos los ámbitos de la vida los canadienses usan los tribunales para litigar uno contra el otro mucho menos que los estadounidenses (Robson y Lippert, 1997). Cualesquiera que sean las razones de esta diferencia entre los Estados Unidos y el Canadá, el ejemplo estadounidense sirve para alertar al lector del costo que la ley de financiamiento de campaña puede imponer sobre la práctica de la democracia.

8. RESUMEN DE LAS LECCIONES
PARA CHILE

¿Cuáles son las lecciones que puede rescatar Chile de las experiencias canadiense y estadounidense de la Ley de Financiamiento de Campañas? Si los reguladores tienen confianza en la educación de sus votantes, entonces tendrán confianza en la competitividad de las elecciones chilenas. Las elecciones competitivas requieren tan sólo de las reglas más básicas sobre financiamiento electoral. Estas leyes básicas de procedimiento incluirán el que los candidatos de los partidos deberían informar o divulgar sus finanzas y que una Comisión Electoral debería hacer públicos tales informes. Luego, el electorado puede decidir cómo utilizar tal información para controlar a sus representantes.

He señalado que los requerimientos de transparencia (quién donó cuánto a quién) pueden agregar hasta un 10% a los costos de las campañas electorales. Tales costos resultan especialmente onerosos para los movimientos nuevos, ya que estos no cuentan con el apoyo electoral para justificar los costos fijos requeridos para cumplir con las leyes de transparencia. Las leyes de transparencia pueden tener un efecto perverso. En vez de hacer más competitivas las elecciones, pueden bloquear la entrada de nuevas ideas.

Tanto Canadá como los Estados Unidos han ido más allá de simples leyes de transparencia de las donaciones individuales. Estos países imponen límites de gasto o de donación a los candidatos, combinándolos con subsidios públicos. Su objetivo explícito es abolir la influencia del dinero privado de las elecciones. Para creer en el valor de límites y subsidios, el lector debe estar convencido de que quienes imponen tales restricciones lo harán en pro del interés público y no a favor de sus propios intereses. He presentado evidencias que sugieren que los partidos establecidos usan los límites y los subsidios para proteger su capital político y evitar que los de afuera compitan con los titulares.

El lector puede preguntarse si existe espacio para la regulación benévola de las elecciones. Sin duda, existe tal espacio. La experiencia de los Estados Unidos y Canadá sugiere que el lugar donde buscar tal benevolencia no se encuentra en los parlamentos elegidos. Las reglas del juego político podrían ser más bien redactadas directamente por el pueblo. Algo de esto ocurre en los Estados Unidos, donde la duración del período de los políticos es a veces decidida por medio de iniciativas o referéndum. Para que esta solución tenga sentido, desde luego, un país debe contar con una democracia directa en la cual la gente misma pueda proponer directamente la forma que tomarán dichas leyes.

Otra manera de obtener la regulación benévola del financiamiento de campañas es convocar una asamblea especial de 1.000 ciudadanos elegidos aleatoriamente entre la población. Tal asamblea podría sesionar quizás durante un mes para configurar los ingredientes principales de las leyes de financiamiento de campaña. El Parlamento agregaría los detalles. Cualquier cambio en la Ley de Financiamiento de Campaña tendría que convocar a esta asamblea popular para su aprobación.

Aun en un mundo ideal donde las leyes de financiamiento de campaña fueran redactadas pensando en el interés público, existe el peligro de que tales leyes tengan tan poco éxito en contener la corrupción como el niño holandés del cuento que intentó impedir la filtración del dique con sus dedos. De pronto otros hoyos aparecieron y le faltaron dedos para cubrirlos. Imagínese por un momento qué pasaría si las donaciones de campaña fueran prohibidas en las elecciones. Los grupos de interés todavía intentarían influir en el Gobierno; sin embargo, ahora tal influencia tendría lugar a escondidas. La empresa que quiere obtener un permiso para contaminar un poco a fin de crear muchos empleos, tal vez no llegue a conseguir que un político esté dispuesto a apoyar su propuesta para modificar la legislación ambiental. El político podría encontrar demasiado arriesgado apoyar esta empresa si no cuenta con los recursos que le permitirían explicar al público los beneficios de esa moción. Por consiguiente, no se promulgaría una política que podría haber sido beneficiosa para la mayoría de los electores, debido a una falta de fondos para explicar tal política al público.

Por otra parte, también es posible que se promulguen malas políticas. Lo que pase en un mundo sin gasto de campaña dependerá de las habilidades de cabildeo de los grupos de interés más que de los debates públicos. Al fin y al cabo no es realmente posible “sacar el dinero de la política”. Un límite sobre las donaciones sólo traslada el uso del dinero fuera del debate público hacia otras esferas de influencia menos públicas y más competitivas.

El presente trabajo no desconoce que el dinero a veces corrompe a los candidatos, desviándolos del interés público. Ningún sistema de competencia es perfecto. Lo que he intentado mostrar en la discusión sobre Canadá y los Estados Unidos es que la alternativa de una regulación estricta de las campañas no es una panacea. Los reguladores deben estar atentos al funcionamiento de la competencia en los mercados políticos y a cómo la regulación del financiamiento de campaña podría interferir con el intercambio de información entre los candidatos y la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, Burton A., y Settle, Russell F. (1978). "The Economic Theory of Regulation and the Public Financing of Presidential Elections." *Journal of Political Economy*, 86 (Abril): 245-257.
- Adamany, David. (1990). "The Unaccountability of Political Money." En XXX pp. 95-116. Editado por Margaret Latus Nugent y John R. Johannes. San Francisco: Westview Press.
- Alexander, Herbert E., Haggerty, Brian A. (1987). *Financing the 1984 Election. Lexington: Lexington Books.*
- Becker, Gary S. (1958). "Competition and Democracy." *Journal of Law and Economics*. Vol. 1: 105-109.
- Bender, Bruce (1988). "An Analysis of Congressional Voting on Legislation Limiting Congressional Campaign Expenditures." *Journal of Political Economy*, 96: 1005-1021.
- Campaign Finance Study Group (1979). *An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-1978*. Cambridge MA.: The Institute of Politics (Harvard University).
- Cheney, Richard B. (1980). "The Laws Impact on Presidential and Congressional Election Campaigns". En *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, pp. 238-253. Editado por Michael J. Malbin. American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Crete, Jean. (1991). "Television, Advertising and Canadian Elections". En *Media and Voters in Canadian Elections Campaigns*, pp. 3-44. Editado por Frederick J. Fletcher. Dundurn Press, Toronto.
- Dharmapalla, Demika y Filip Palda (1998). "Campaign Contributions as Information: The Case of US House 1992 Elections." *Documento de Trabajo*, ENAP.
- Domar, Evsey D. (1989). "The Blind Men and the Elephant: An Essay on Isms." Pág. 29-48 en *In Capitalism, Socialism, and Serfdom, a collection of essays* by Evsey D. Domar. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eckard, Woodrow E. Jr. (1991). "Competition and the Cigarette TV Advertising Ban." *Economic Inquiry*, 29: 119-133.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Fritz, Sara y Dwight Morris (1992). *Handbook of Campaign Spending: Money in the 1990 Congressional Races*. Washington: Congressional Quarterly.
- Gruen, Erich S. (1974). *The Last Generation of the Roman Republic*. Berkeley: University of California Press.
- Gunlicks, Arthur B. (1993). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Hayward, Steven y Allison R. Hayward (1996). "Gagging on Political Reform." *Reason Magazine*, Octubre.
- Hiebert, Janet (1989). "Fair Elections and Freedom of Expressions Under the Charter". *Journal of Canadian Studies*, 24: 72-87.
- Huckshorn, Robert J. (1985). "Who Gave it? Who Got it? The Enforcement of Campaign Finance Laws in the States." *The Journal of Politics*, 47: 773-89.
- Jacobson, Gary C. (1978). "The Effects of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections." *American Political Science Review*, 72: 469-491.

- Kalt, Joseph P. y Mark A. Zupan (1990). "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions." *Journal of Law and Economics*. Vol 23, Abril: 103-131.
- Lodge, Milton, Marco R. Steenbergen, y Shawn Brau (1995). "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review*, 2:309-326.
- Lott, John R., Jr. (1989). "Explaining Challengers' Campaign Expenditures: The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name". *Public Finance Quarterly*, 17:108-18.
- Lott, John R. Jr. (1987). "The Effects of Nontransferable property rights on the efficiency of political markets: Some Evidence." *Journal of Public Economics*, 32: 231-246.
- Magelby, David B. y Nelson, Candice J. (1990). *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Matthews, Donald R. (1991). Citado en *Congressional Quarterly Guide* (Otoño), p. 152.
- Mitchell, Mark L. y J. Harold Mulherin (1988). "Finessing the Political System: The Cigarette Advertising Ban." *Southern Economic Journal*, 54:855-62.
- Moore, Walter K. (1980). "The Case of an Independent Political Action Committee." En *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, pp. 56-67. Editado por Michael J. Malbin. American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Milyo, Jeff (1998). "The Electoral Effects of Campaign Spending in House Elections: A Natural Experiment Approach." *Documento de Trabajo*, Department of Economics, Tufts University.
- Nelson, Phillip (1976). "Political Information." *Journal of Law and Economics*. 19:315-336.
- Novak, Viveca y Jean Cobb (1987). "The Kindness of Strangers". *Common Cause Magazine*, Septiembre/Octubre, pp. 32-37.
- Nugent, Margaret Latus y John R. Johannes (1990). *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press.
- Palda, Filip (1996). "The Economics of Election Campaign Spending Limits." *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3: 113-137.
- _____ (1994). *How Much is Your Vote Worth? The Unfairness of Campaign Spending Limits*. San Francisco: The Institute for Contemporary Studies Press.
- _____ (1993). "Desirability and Effects of Campaign Spending Limits". *Crime, Law and Social Change*, 21: 295-317.
- _____ (1992). "The Determinants of Campaign Spending: The Role of the Government Jackpot." *Economic Inquiry*, 30: 627-638.
- _____ (1991). *Election Finance Regulation in Canada: A Critical Review*. Vancouver: Fraser Institute.
- _____, y Kristian S. Palda (1985) "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data". *Public Choice*, 5: 313-331.
- _____ (1998). "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993." *Public Choice*. 94: 157-74.
- Peltzman, Sam (1992). "Voters as Fiscal Conservatives". *Quarterly Journal of Economics*, 107: 327-61.
- Robson, John y Owen Lippert (1997). *Law & Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?* Vancouver: The Fraser Institute.

- Sabato, Larry J. (1985). *PAC Power, Inside the World of Political Action Committees*. New York: W.W. Norton.
- Snyder, James M., Jr. (1990). "Campaign Contributions as Investments: The U.S. House of Representatives, 1980-1986." *Journal of Political Economy*. 98: 1195-1227.
- Stanbury, William T. (1978). "Lobbying and interest group representation in the legislative process." Págs 167-207, en *The Legislative Process in Canada: the Need for Reform*. Editado por W.A.W. Neilson y J.C. MacPherson. Toronto: Institute for Research on Public Policy.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71: 393-410.
- The New American Library of Quotes. A Great Bear CD-Rom. 1994.
- Twentieth Century Fund Task Force on Political Action Committees. What Price PACs? New York: Twentieth Century Fund.
- Usher, Dan (1983). "The Benefits and Cost of Firm-Specific Investment Grants: A Study of Five Federal Programs," Institute for Economic Research, *Documento de Discusión # 511*, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Winter, Ralph K. Jr. (en asociación con John R. Bolton) (1973). "Campaign Financing and Political Freedom". *Domestic Affairs Studies of the American Enterprise Institute*, N° 19.

Publicaciones oficiales

- Federal Election Commission (1998). "1998 Legislative Recommendations". Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm
- _____ (1997). "Selected Court Case Abstracts: 1976- September 1997." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm
- _____ (1996a). "The FEC and the Federal Campaign Finance Law." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/fecfeca.htm
- _____ (1996b). "Filing a Complaint." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/complain.htm
- _____ (1995). "Twenty Year Report" Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/20year1.htm

Casos Legales

- Faucher versus FEC (Octubre 7, 1991).
- Federal Election Commission versus Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U.S. 238, (1986).
- Federal Election Commission *et al.* versus National Right to Work Committee *et al.*, 459 U.S. 197, (1982).
- James L. Buckley *et al.* versus Francis R. Valeo, Secretary of the United States Senate, 424 U.S. 1, (1976).
- Reform Party of Canada versus Canada (Attorney General).

Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile*

RAMIRO A. MENDOZA ZÚÑIGA

Abogado, Universidad de Chile, Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia
Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Los Andes, Santiago, Chile.

1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Si existe un tema cuya discusión está pendiente en nuestro país, es aquel que dice relación con la forma y medios a través de los cuales los partidos políticos logran la provisión de sus recursos monetarios, sea para su funcionamiento normal o para afrontar las campañas electorales. Para algunos se trata de un tema medular, sobre todo cuando advierten al dinero como el principal recurso político que permite una suerte de determinación de los procesos electorarios¹; para otros, en cambio, reconociendo que el solo mérito del candidato o el prestigio de la tienda política de que se trate permitirá que los recursos dinerarios fluyan fácilmente hacia un determinado sector electorario. En todo caso, se trata de resguardar la *legalidad democrática* (*N. del E.*: las cursivas en el texto y en las notas al pie de página son de responsabilidad del autor), evitando de esta manera que cualquier tienda política, sea de los gobiernos o de las oposiciones, utilicen el ordenamiento jurídico en procura de beneficios distintos a sus idearios lícitos.

Lo expuesto se ve reforzado con la práctica chilena desde 1988 en adelante, puesto que se han desarrollado numerosos actos electorarios², sin que haya existido suficiente transparencia respecto de las formas y medios que los partidos y los candidatos utilizan para cubrir sus requerimientos financieros. Estos temas han sido tratados por la prensa nacio-

¹ Gómez Bernal, Gastón, "Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos", en *Revista de Ciencia Política*, vol XVIII, N° 1-2 (1996), Edición especial sobre "El Estado y la Corrupción", Instituto de Ciencia Política, PUC, pp.115 y ss.

² 5 de octubre de 1988 (*Sí versus No*), 30 de julio de 1989 (Reforma Constitucional), 14 de diciembre de 1989 (presidencial y parlamentaria), 28 de junio de 1992 (concejales), 11 de diciembre de 1993 (presidencial-parlamentaria), 27 de octubre de 1996 (concejales), 11 de diciembre de 1997 (parlamentaria).

nal³ y ciertos proyectos de ley⁴ no aprobados hasta la fecha. Por su parte, si acudimos al derecho comparado, veremos lo relevante del tema propuesto⁵, puesto que aquél está pleno de ejemplos de acuciosas y frondosas legislaciones. Estas, o bien han generado oligarquías burocráticas que lejos de alentar el desarrollo democrático favorecen una verdadera tiranía de partidos, o han permitido el nacimiento de una costosa burocracia, que desvía cuantiosos recursos de otras necesidades más apremiantes. En todo caso, no han impedido que el fraude a la ley siga siendo una constante sistemática.

Como se verá, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en su texto definitivo, no consideró ninguna de las propuestas consagradas en los distintos anteproyectos que le precedieron y que encaraban derechamente el tema del financiamiento. Es más, el texto señalado, lejos de establecer con claridad los aspectos medulares del financiamiento de

³ *El Mercurio* (Stgo.), Enfoques, domingo 16.03.1997, pp. B1, B12 de Mónica Guerrero T., “Una verdad a medias”; *La Segunda*, viernes 17.10.1997; “Campañas políticas: el misterio de 40 millones de dólares”, de Patricia Verdugo; *Las Últimas Noticias*, lunes 2.12.1994, “¿Cómo se financian los partidos políticos? El secreto mejor guardado. Vacíos de la ley permiten ingresos de “dineros fantasmas””, de Sergio Mardones; *La Época*, domingo, 8.08.1993, “Habrá menos plata y poca mística, pero muchas ganas de pelear. Cómo serán y cuánto gastarán las campañas”, de María Isabel De Martini; *El Mercurio* (Stgo.), 13.05.1996, “De partidos y campañas: Piden regular dineros ocultos”; *El Mercurio* (Stgo.), 16.05.1998, A8, “Auditoría “sepulta” a partido de Klaus. Colectividad de ex-premier checo”, de Freddy Valverde; *El Mercurio* (Stgo.), viernes 29.05.1998, C5, “Justifican financiamiento legal de la política”; *El Mercurio* (Stgo.), lunes 7.09.1998, A4, “Pastrana busca financiamiento fiscal a campañas”, de Ximena Villalón Mussóns; *El Mercurio* (Stgo.), sábado 3.10.98, C2, “Sin excepción: Los partidos políticos “lloran pobreza””, de Mercedes Garrido.

⁴ Véase Boletín 2210-06, proyecto de ley que modifica la ley de votaciones y escrutinios, regulando los gastos que efectúen candidatos y adopta otras medidas para la transparencia del proceso, moción del diputado G. Martínez, 3.8.1998; también Boletín 2213-06, proyecto de ley con iguales intenciones que el antes expuesto y de similar contenido, moción de diputados DC, 4.8.1998; también Boletín 2220-06, que fusiona los anteriores proyectos, moción de los diputados gestores de los dos proyectos anteriores, de 12.8.1998. Este último habría quedado en tramitación. Críticas de constitucionalidad e inconveniencia de los mismos, en *Reseña Legislativa* N° 397 (Libertad y Desarrollo), 22-28 de agosto de 1998. Con anterioridad, véase Boletín 1146-07, proyecto de los diputados Aylwin y Elgueta, sobre “transparencia de los procesos electorales”, no aprobado por falta de quórum, y Boletín 1962-07, diciembre de 1996, que contiene moción del senador Muñoz Barra, dándose cuenta en Sala el 18.12.96, sin movimiento con posterioridad.

⁵ Sugerimos en especial, para España: Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de los partidos políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno Editores de España S. A., Madrid, 1985, contiene además abundante bibliografía sobre el tema referida a la situación en Alemania y Austria, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Escandinavos y España; también González-Varas Ibáñez, Santiago, *La financiación de los partidos políticos* (Madrid, Editorial Dykinson, 1995), 226 pp. Comentarios sugerentes del mismo de Vivanco Martínez, Ángela, en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), vol. 25, N° 2 (1998), pp. 511-519. Sugerimos, asimismo, Alexan-

estas corporaciones, adoptó una técnica prohibitiva en muchos de sus aspectos y omitió cualquier referencia al financiamiento estatal directo de los mismos⁶.

Se ha dado, desde entonces en el tema de las fuentes dinerarias, una suerte de complicidad múltiple que provoca el silencio compartido, lo que retrata una verdadera hipocresía colectiva, como apunta un veterano profesor cuando expresa que para qué nos ponemos una venda en los ojos. Los partidos tienen concomitancia internacional y tienen fundaciones sin fines de lucro. Es preferible ponerlo y que se rinda cuenta que no ponerlo y seguir haciéndolo de todas maneras⁷.

Trataremos mediante el presente trabajo, de abordar el estado actual del financiamiento de los partidos políticos en Chile, desde una perspectiva esencialmente jurídica⁸, para lo cual veremos desde su génesis, la actual ley orgánica constitucional de partidos políticos, el comportamiento de estas instituciones en el marco del legislador –el cumplimiento de la ley–, para, de modo final, aportar algunas conclusiones que puedan ser de utilidad en la política legislativa que decidan los actores del sistema en un futuro que esperamos esté próximo.

der, Herbert E. y Haggerty, Brian A., *The federal election campaign act. After a decade of political reform.*, Citizens Research Foundation, University of Southern California, Washington D.C., 1981; Alexander, Herbert E., *Financing politics. Money, elections and political reform*, Third edition, University of Southern California, Washington D.C., 1984; Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989, obra que incluye varios trabajos sobre este tema, relativos a Inglaterra, Canadá, Australia, Estados Unidos, Israel, Italia, España, Alemania, Austria y Suecia, entre otros.

⁶ Véase García Barzelatto, Ana María, “La propaganda electoral y su gratuidad”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16 N° 2 (1989), PUC, p. 243 y ss.

⁷ Véase Fariña, Carmen, *Génesis y significación de la ley de partidos políticos*, en *Estudios Públicos*, 27 (1987), particularmente p. 147, nota pie 38, donde reproduce declaraciones del presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales, Mario Quinzio, al diario *La Segunda* (16.11.1983).

⁸ Aunque no todas se refieren directamente a este tema, sobre partidos políticos en nuestro país, sugerimos, principalmente, Barros Burie, Enrique, “Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos”, *Documento de Trabajo*, 10, CEP, 1983, Santiago, p. 69; y en CEP N° 14. Santiago, Chile, 1984, pp. 173-217; Bulnes Sanfuentes, Francisco, “Ante-proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre partidos políticos”, en *Política* (Instituto de Ciencia Política, UCH), Vol. 5, N° 5, 1984, Santiago de Chile, pp. 173-200; Cea Egaña, José Luis, “Los partidos en la Nueva Constitución”, en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), Vol. 11 N° 2-3, mayo-diciembre 1984, pp. 403-415; Cuevas Farren, Gustavo, “Partidos Políticos y su regulación constitucional”, en *Política*, Vol. 6, N° 6, 1984, Santiago de Chile, pp. 163-175, 182-188; Cumplido, Francisco; Guzmán, Jaime; Gottfield, Dietze, “Pluralismo y proscripción de partidos antidemocráticos”, en *Estudios Públicos*, 13 (CEP), 1984, Santiago, pp. 5 y ss.; Cumplido C. Francisco, “El estatuto jurídico de los partidos políticos”, en *Estudios Públicos*, 14 (CEP), Santiago, Chile, 1984, pp. 153-169; García Barzelatto, Ana María, *Comentario al fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley orgánica constitucional de los partidos políticos*, en XVIII Jornadas de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y

2. EXPRESIONES NORMATIVAS:
LA CONSTITUCIÓN Y SUS FUENTES INMEDIATAS

Resulta obvio que las normas jurídicas que reglan o sistematizan cualquier marco de actividades, se generan en un contexto que las orientan a un fin, que es el deseo de quienes concurren a su elaboración. Ello se torna aún más relevante en materias, que no obstante su juridicidad, deslindan con determinadas visiones marcadas con una clara raíz política. En este sentido, el gobierno militar, al partir del supuesto restrictivo con que visualiza el fin de los partidos políticos, impregna, seguidamente, gran parte del marco dispositivo que regla a estas asociaciones. Veamos esta situación.

**2.1. El tratamiento de la materia en la
Comisión de Estudios de la Nueva Constitución**

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (CENC) abordó el tema de los partidos políticos en numerosas ocasiones, tanto en lo referido al derecho de asociación y sus implican-

Sociales. Universidad de Concepción. 1988, pp. 131-138; vid. también su "La regulación constitucional de los partidos políticos en las constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980", en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho, UCH, N° 37-38, 1985, pp. 19-43, y su *Ley Orgánica Constitucional de partidos políticos*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1988, p. 281; Grupo De Estudios Constitucionales, *Estatuto de partidos políticos*. Septiembre de 1983, Santiago; Huneeus, Carlos, "Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy", en *Estudios Públicos*, 15 (CEP), Santiago, pp. 67-88; Luksic Sandoval, Zarko, "Límites Jurídicos de la Democracia (Derogación artículo 8º)", en *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N° 13 (Escuela de Derecho, U. Diego Portales), Santiago, 1990, p. 19; Nogueira Alcalá, Humberto y Cumplido Cereceda, Francisco, *Los partidos políticos, en las fuerzas políticas, en los hechos y en el derecho*, Edit. ICHEH. Santiago, Chile 1986, pp. 46-142, y en *Revista de Derecho* (Universidad Central) N° 1. Santiago, Chile, 1987, pp. 23-110; Ribera Neumann, Teodoro, "Democracia interna y financiamiento de los partidos políticos", en *Revista Chilena de Derecho* (PUC), vol. 16 N° 2, junio-agosto 1989, pp. 337-353; del mismo, "Más allá de la inconstitucionalidad. Sobre la inconstitucionalidad del MDP y otras organizaciones", en *Política*, vol. 10, N° 10, 1986, Santiago de Chile, pp. 29-70; Rojas Sánchez, Gonzalo, "Elementos de una concepción totalitaria", en *Revista de Ciencia Política* (PUC), N° 3, 1980, Santiago, pp. 33-54; Silva Bascuñán, Alejandro, "Partidos Políticos y su regulación constitucional", en *Política*, vol. 6, N° 6, 1984, Santiago, pp. 175-182; Valenzuela, Arturo, "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile", en *Estudios Públicos*, 18 (CEP), Santiago, 1985, p. 87; Urzúa, Germán. *Los partidos políticos chilenos*, Ed. Jurídica, Santiago, 1968, y Ediar-ConoSur, Santiago, 1988; Zúñiga San Martín, Ana María, *Sistema Electoral Público y Partidos Políticos*, Ed. Jurídica, Santiago, 1987; Flores Arratia, César, *El financiamiento público de los partidos políticos en Chile* (Tesis), PUC, 1997, p. 125; Blanc Renard, Neville, Nogueira Alcalá, Humberto, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Verdugo Marinkovic, Mario, "La Constitución Chilena", Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, UCV, 1990, p. 538.

cias con tales entidades, como en lo relativo al nuevo sistema electoral que se debía elaborar en sus bases constitucionales.

Así, en la sesión 9ª, de 23 de octubre de 1973, se consigna la constitución de la *Subcomisión de inscripciones electorales, ley de elecciones y estatuto de los partidos políticos*, que tendría a su cargo precisamente el estudio de ambas materias, habida cuenta de la estrecha relación entre ellas.

Del contexto de las sesiones de la CENC aparece con toda nitidez un claro reparo respecto del funcionamiento de los partidos políticos, así como el propósito de establecer límites a su actuación. En este sentido adquiere relevancia el documento que el Presidente de la República enviara a la CENC por oficio de 10.11.77, referido a las Normas para la Nueva Constitución y que contenía algunas orientaciones fundamentales para guiar el trabajo de la Comisión. En la letra h) del citado documento se señala como imperiosa necesidad la de “establecer sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductores monopólicos de la participación ciudadana y en gigantescas maquinarias de poder que subordinen a los legisladores a ‘órdenes de partido’, impartidas por *pequeñas oligarquías* que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad alguna, y *que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido (...)*”⁹.

Dentro del tema específico que nos ocupa, no existió un pronunciamiento preciso de los comisionados en el sentido de referirse a la posibilidad del financiamiento público de partidos o campañas. Sólo existen aisladas e indirectas alusiones al tema del financiamiento de los partidos, dentro del espíritu antes señalado, con especial referencia al problema de la personificación de los partidos y las consecuencias que de ello se derivarían.

En efecto, uno de los aspectos más latamente tratados por la Comisión fue el considerar la naturaleza jurídica que debían tener los partidos políticos, si acaso debían ser personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, y, aún antes que eso, si debían o no tener personalidad jurídica propia y si correspondía que el texto constitucional que se propusiera contuviera alguna alusión a ellos. Este aspecto de la personalidad jurídica de los partidos no era menor, toda vez que “desde que la tengan gozarán de una serie de atributos, *como tener un patrimonio* y poder funcionar en forma permanente”¹⁰.

⁹ Este documento se puede ver en Actas de la CENC, sesiones 327ª y 328ª, de 15.11.77 y 16.11.77, respectivamente, en especial p. 1789.

¹⁰ Intervención del Comisionado Sr. Raúl Bertelsen, en sesión 373ª, 23.05.78, p. 2616.

Enseguida agregaba “(...) que podría aparecer como una medida muy dura la de negarles la personalidad jurídica, y apunta que algunos han propuesto inclusive que sólo lo hagan en los períodos electorales, lo que, a su juicio, es muy limitado y poco práctico, *pues los partidos intervendrán de todas maneras en la vida política*, acrecentando su actividad durante las elecciones. Piensa que, *tal vez, sería preferible que no tuvieran personalidad jurídica, lo cual les impediría poseer bienes*, pero reconoce que *sería muy difícil controlar sus finanzas si no contaran con ella*”.

En el mismo sentido, el comisionado Sr. Guzmán señaló “(...) es necesario escoger entre una de las dos siguientes opciones: o se resta significación constitucional y jurídica a los partidos políticos, impidiéndoles su reglamentación legal y control consiguiente, o se les reconoce un estatuto jurídico más sólido, *con disposiciones legales de control*. Estima que los dos polos del dilema anterior ofrecen ventajas, pero que *no se puede, por una parte, rebajar en exceso el status de los partidos políticos y, por otra, controlar su acción, estructura o financiamiento*”.

En la sesión 360^{a11}, la comisionada Sra. Bulnes ya había señalado que “si no gozan de personalidad jurídica, *el control sobre sus actividades y bienes será muy difícil*, además de que tenderían a la actividad clandestina que precisamente *impediría un adecuado control sobre ellos*”. A su turno, el comisionado Sr. Bertelsen vuelve a sostener que los partidos políticos son una realidad que hay que aceptar, teniendo cuidado de que no reincidan en las prácticas del pasado, dándoles una nueva fisonomía¹².

En esta nueva fisonomía que deben tener los partidos políticos se debe evitar la proliferación de partidos, que se constituyan en monopolizadores de la expresión de la comunidad y meros instrumentos de la lucha por el poder, al tiempo que se deberán consultar normas para que sean “conocidos sus recursos y públicos sus registros” de militantes¹³.

Resulta entonces clara la desconfianza con que eran mirados, al punto tal de discutirse incluso si debían existir o no; luego, se discutiría ampliamente su naturaleza jurídica —excluyendo su carácter de personas jurídicas de derecho público—, determinándose, por un criterio de realismo jurídico, la conveniencia de su regulación, puesto que no podían ignorarse en su

¹¹ 26.04.78, en Actas p. 2378.

¹² En sesión 337^a, de 7.03.78.

¹³ Comisionado Sr. Ortúzar, sesión 338^a, de 8.03.78. Hoy la situación es diferente. Los registros de militantes son de publicidad relativa, puesto que sólo están abiertos para los afiliados a la entidad, a efectos de permitir la igualdad de oportunidades de éstos en el marco de las elecciones internas de las Corporaciones, resguardando una competencia democrática interna efectiva. Destacamos, en todo caso, que la simplicidad de la norma, puede facilitar el uso equívoco de la misma, mediante la argucia del uso de interpósita persona.

existencia y por las ventajas que ofrece la técnica de la personificación a los efectos de la regulación que puede implementarse (Bertelsen, Bulnes y Guzmán), remarcando todo este contexto el criterio regulador que, enseguida, inspirará a la legislación complementaria del texto constitucional.

2.2. La génesis directa de la norma: De la Junta de Gobierno al texto actual de la Constitución y de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos

Es necesario recalcar que el anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución era del siguiente tenor: “Artículo 19 (Nº 14).- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará todo lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá asegurar la democracia interna en el funcionamiento de éstos y *la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*”. Por su parte, el Consejo de Estado sólo consideró la materia en los siguientes términos: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Una ley orgánica constitucional regulará lo relativo a los partidos políticos. Dicha ley deberá establecer los requisitos para el correcto funcionamiento de éstos y *la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento*”.

La Junta de Gobierno es la que incorpora el texto definitivo, de un contenido más regulador: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; *sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional”.

Este texto luego fue modificado a través de la Reforma de 1989, que, entre otras materias, resguardó la reserva parcial de la militancia: “Artículo 19 Nº 15.- El derecho de asociarse sin permiso previo. (...) Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son

propias¹⁴ *ni tener privilegio alguno* o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, *el que guardará reserva de la misma*, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; *su contabilidad deberá ser pública*; *las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero*; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o *grupos de personas que persigan o realicen actividades propias* de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional (...). ”

Como se ve, nuestra Carta regula en su artículo 19 N° 15 el ejercicio del *Derecho de Asociación* y dentro de él, en particular, el de *asociación política*, consagrando un conjunto de normativas específicas referentes de manera exclusiva a los partidos políticos. Asimismo, se pretendió otorgar mayor transparencia a este tema, exigiendo una publicidad de los asientos contables de los partidos, de modo que los electores pudiesen tener mayor información acerca de las colectividades y de sus recursos.

La normativa constitucional citada da cuenta del interés del constituyente por generar colectividades de claro arraigo nacional, no vinculadas a las grandes *Internacionales* partidistas ni a centros de poder foráneos, como de hecho había ocurrido, en parte, con la experiencia chilena hasta ese momento, aunque más bien en un plano ideológico que propiamente financiero¹⁵.

¹⁴ Lo propio de su actividad queda delimitado por el artículo 1° de la LOCP, "... son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional". Además, el artículo 2°, con mayor precisión, objetiviza su relación con los actos electorarios.

¹⁵ Salvedad hecha, con las declaraciones recientes dadas por un ex personero de la ex URSS (Nikolai Leonov, ex general vicedirector del KGB), que hizo profusa explicación acerca del modo en que este país concurría a financiar a movimientos de su línea en Sudamérica, y en particular, en el caso chileno, al Partido Comunista. Véase *El Mercurio* (Stgo.), 26.9.1998; también en *Las Últimas Noticias*, 27.9.1998. Comentarios en *Puntos de Referencia*, 205 (CEP), octubre, 1998, "Chile-URSS: Relaciones Inciertas", de Ximena Hinzpeter. En el mismo sentido, aportes entregados, véase "Algunos aspectos de la ayuda financiera del PC de la URSS al comunismo chileno durante la Guerra Fría", de Olga Uliánova y Eugenia Fediakova; con orientación distinta, véase "Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos (1963-1975)", de Edward M. Korry, ambos en *Estudios Públicos*, 72 (Primavera), 1998.

El tenor de la norma constitucional es categórico y amplio en el sentido de que la voluntad del constituyente es que por ningún motivo los partidos tengan acceso a dineros que no sean de origen nacional. De allí la enumeración prohibitiva en relación con “dineros, bienes, donaciones, aportes y créditos”, que se extiende, desde luego, a las campañas electorales de los partidos, aunque deja en condiciones distintas –en una lectura interesada– a las candidaturas independientes que surjan¹⁶.

A este respecto, urge también destacar que el constituyente consagró implícitamente el *principio de la especialidad* de los partidos políticos, como personas jurídicas que son, al modo de una verdadera *reserva de giro*, cuando se plasma, constitucionalmente la ilicitud de todas aquellas asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que realicen *actividades propias* de los partidos.

El objetivo fundamental de esto era evitar el surgimiento de organizaciones de fachada que sirvieran, bajo formas asociativas diferentes a las partidarias, intereses determinados y propios de partidos políticos y que había justificado, en los albores del régimen militar, la dictación de todas aquellas normas que sirvieron de marco a las confiscaciones de bienes de terceros.

Sin embargo, la consideración explícita de esta especialidad, sólo quedó establecida en el inciso 1º del artículo 2º de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, que dispuso: “Son *actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes* a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley N° 18.556”.

Esta misma ley –18.603–, en forma coherente con la libertad de asociación y el principio de afiliación voluntaria, garantizados constitucionalmente, armoniza entonces esta señalada reserva con las candidaturas independientes, con el objeto de que éstas puedan desarrollar actividad pública electoral a través de formas distintas a las partidarias, como expresamente lo consigna el artículo antes indicado que en su inciso 3º expresa: “Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas

¹⁶ Las candidaturas independientes están plenamente legitimadas en el marco de la ley de partidos políticos.

naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquellas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político”.

Por su parte, el artículo 52 de esta ley establecerá las sanciones a que se harán acreedores quienes no respeten la reserva enunciada, otorgándose en el artículo 56, la legitimación activa para su prosecución sólo al director del Servicio Electoral, el ministro del Interior, los intendentes regionales y a cualquier diputado, senador o partido político inscrito o en proceso de formación.

Como se ha visto y destacado, estas candidaturas independientes, en nuestro sistema, están plenamente legitimadas en el marco de la ley de partidos políticos, pero como la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares omitieron o silenciaron absolutamente el tratamiento del financiamiento de las campañas de estas candidaturas independientes, se produce una suerte de promoción a un sistema extra partidos, al menos en la formación y captación de las sumas dinerarias que requieren los candidatos.

Pero esta promoción es más aparente que real, puesto que si bien no se sujetan a los términos estrictos de financiamiento y publicidad que se imponen a los partidos políticos, tampoco se benefician de los límites y beneficios tributarios impuestos por la ley, de donde se sigue que, en nuestro sistema, la admisión del independiente en el fenómeno electoral es siempre individual y bajo propia y exclusiva responsabilidad tributaria, civil, penal y política.

Desde otra perspectiva, existiendo una reserva de giro como la enunciada, estas candidaturas carecen de la posibilidad de generar asociaciones, organizaciones, movimientos o grupos de personas que les financien organizadamente, puesto que existe prohibición expresa al respecto, lo que ha impedido que, formal y abiertamente, se produzcan fenómenos tales como los *independent expenditures*, observados en Estados Unidos, donde grupos de individuos, al simple amparo de la libertad de expresión, recaudan donaciones para obtener o adquirir publicidad en favor de determinados candidatos, sin conocimiento y responsabilidad de este último.

2.3. Una necesaria recapitulación

En suma, podríamos señalar que, como se ha demostrado, las razones de esta doble cara del financiamiento no se explican, si no se tienen en cuenta los antecedentes mediatos que inspiraron la formación de la nueva institucionalidad, o, si se quiere, las transformaciones de la antigua.

Una de las consecuencias más importantes y directas del pronunciamiento militar acaecido el 11 de septiembre de 1973 fue la declaración de asociaciones ilícitas respecto de los partidos que habían conformado el conglomerado de la denominada Unidad Popular y, en general, de los que sustentaron la doctrina marxista. En consecuencia, se les declaró *disueltos*, se les canceló su personalidad jurídica y sus bienes pasaron al dominio fiscal¹⁷.

Asimismo, se declaró en receso¹⁸ a todos los demás partidos no comprendidos en el DL 77, para con posterioridad, en 1977, en una verdadera ascendente de animadversión, proceder a disolverlos¹⁹, cancelándoles su personalidad jurídica y señalándose que sus bienes tendrían el destino que se hubiera establecido en sus respectivos estatutos. A falta de una norma sobre el particular, dichos bienes pasarían a propiedad del Fisco.

Entre los fundamentos que llevaron a la Junta de Gobierno a adoptar las primeras medidas, en 1973, pueden mencionarse la necesidad de reorganizar el país en todas sus actividades, el sancionar a aquellos que se estimaban más directamente responsables de la crisis institucional recién vivida y la aspiración de superar las diferencias políticas que se habían agudizado a niveles intolerables entre los diferentes partidos políticos.

Sin embargo, paulatinamente comienza a asentarse en el gobierno militar una tesis que marcó el rasgo de toda normativa futura referente a los partidos, cual era que éstos se habían agotado en su estructura pre-1973, convirtiéndose progresivamente en entidades muy poco representativas de los intereses ciudadanos. Se los consideraba manejados por cúpulas cerradas, sobreideologizadas, manipuladoras de las decisiones de gobierno y legislativas, instrumentalizadoras de gremios y cuerpos intermedios y, en definitiva, poseedores en gran medida de la capacidad de adoptar decisiones trascendentes para el país o, a lo menos, de tener importante influencia en ellas, sacrificando no pocas veces el bien común en aras de sus objetivos particulares.

¹⁷ DL N° 77, publicado en *Diario Oficial* (DO) 8.10.1973.

¹⁸ DL N° 78, publicado DO 17.10.1973.

¹⁹ Ello mediante DL N° 1.697, publicado DO 12.3.1977.

Es así como se dan *instrucciones expresas* de la Junta de Gobierno a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (también llamada Comisión Ortúzar) para reformular de manera integral el sistema normativo que regiría en el futuro a los partidos políticos, constituyéndose como lineamiento central de la nueva legislación una determinación clara respecto de la naturaleza, funciones y límites al accionar de los partidos.

Esta situación contrastaba fuertemente con la acaecida en octubre de 1970, cuando se discutió el denominado Estatuto de Garantías Constitucionales²⁰ como condición puesta por la Democracia Cristiana para su apoyo parlamentario a Salvador Allende con el objeto de ungirlo Presidente de la República, y que dio lugar a un nuevo artículo 9 en dicha Constitución, dedicado íntegramente a los partidos políticos.

Es allí, donde aparte de consagrar el pluralismo político, se les reconoció a éstos la calidad de personas jurídicas de Derecho Público, se les permitió mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación propios, darse la organización interna que estimaran conveniente, y utilizar los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado en proporción a su fuerza electoral, todo ello con el objeto de fortalecer jurídicamente al más alto nivel normativo el sistema de partidos que se estimaba podía verse amenazado con la irrupción de un gobierno, cuyas fuerzas principales se definían como adscritas a la doctrina marxista-leninista, y habida cuenta de las experiencias internacionales en la materia.

Así, los partidos pasaron en un lapso muy corto de un régimen de amplias facultades²¹ a otro que buscó delimitarlos y acotarlos con precisión en su quehacer.

En el nuevo esquema normativo de los partidos, con posterioridad a 1973 y bajo la inspiración señalada, se trataron de regular variados aspectos de ellos en el afán de someterlos de la manera más acabada al nuevo esquema institucional. Por ello, no resulta sorprendente que el tema del financiamiento de los partidos aparezca entre los puntos importantes que se quiso abordar en dicho marco y que, por lo tanto, se contemplaran por primera

²⁰ Reforma a la Constitución Política de 1925, contenida en la ley 17.398, publicado DO 9.1.1971.

²¹ Una buena descripción del período, en Verdugo M., Mario y García B., Ana María, *Manual de Derecho Político y los Regímenes Políticos*, Tomo II (1996), Edit. Jurídica. Véase también García B., Ana María, "La regulación constitucional de los partidos políticos en las Constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980", en *Revista de Derecho Público* (UCH) N^os. 37-38, enero-diciembre 1985, Facultad de Derecho; además Bulnes Aldunate, Luz, "La Ley Orgánica de los Partidos Políticos", en *Documento de Trabajo*, 8, Centro de Estudios Públicos, diciembre de 1983.

vez normas expresas sobre la materia tanto en la Constitución Política de 1980, como en la respectiva Ley Orgánica Constitucional²².

Como se vio, no obstante, que su génesis²³ consideraba la tendencia común existente en el derecho comparado relativa a consagrar formas de financiamiento directo para los partidos, las normas definitivas que resultaron, se hallan imbuidas del mismo espíritu general señalado, vale decir, tienen un carácter *restrictivo y fuertemente regulador* respecto al financiamiento de las tiendas políticas.

Pese a lo cual, se ha hecho ya un lugar común en cualquier análisis político-jurídico, el comprobar cómo buena parte de la normativa constitucional y legal referente a los partidos se ve superada por la propia dinámica política y, lo que es evidente, por la falta de voluntad en orden a hacer cumplir la normativa.

Esta situación dificulta el análisis o la investigación del financiamiento, puesto que obliga a adentrarse en un ámbito donde las conductas partidarias se mueven al filo de la legalidad o incluso entran a vulnerar derechamente el espíritu de la legislación, con los consiguientes problemas para recopilar información u obtener antecedentes, los cuales en no pocos casos terminan siendo fruto de confesiones, infidencias, investigaciones periodísticas o simples reflexiones.

Se comprenderá, entonces, que la manera cómo en realidad se financian los partidos en Chile y las correspondientes candidaturas es, muchas veces, un secreto muy bien guardado por los propios involucrados, por el riesgo de incurrir en figuras sancionables, por las directas y expresas exigencias que hacen las fuentes proveedoras de recursos, en especial en lo relativo a la privacidad de ellas²⁴, o bien porque el donatario ha obtenido los recursos como consecuencia de presiones ilegítimas hechas sobre sus donantes o, sencillamente, porque el donante no quiere sacrificar su secreto del voto, que podría verse menoscabado por la publicidad de la preferencia vertida en una colaboración pecuniaria.

²² Ley Orgánica Constitucional N° 18.603, publicado DO 23.3.87.

²³ Lo decimos, por cuanto en el primer anteproyecto de LOCP, observamos una marcada tendencia a la implementación de un sistema de aportes estatales directos e indirectos. Véase Primer Informe y Anteproyecto (31.1.84, de Luz Bulnes y Raúl Bertelsen), Segundo Informe y anteproyecto de ley (5.4.84), y Anteproyecto del Consejo de Estado y Comisión Asesora (24.4.84). En síntesis, el primer anteproyecto señalaba un interesante sistema de aporte estatal para contribuir a financiar los gastos electorales y publicidad, tanto de los partidos políticos como de los independientes, el que estaría contemplado en la Ley de Presupuestos y distribuido en proporción al número de parlamentarios.

²⁴ Véase Ribera Neumann, Teodoro, "Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, N° 2 (1989), PUC, pp. 337 y ss. Señala: "Si bien la publicidad es una medida apropiada de control del financiamiento partidista, *ella desincentiva considerablemente los aportes al partido*. Normalmente, los donantes no

3. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LOPP N° 18.603)

En general, el financiamiento de un partido político proviene de una combinación de fuentes públicas y privadas.

En cuanto al financiamiento estatal de un partido, es bueno recordar lo que se ha dicho “(...) el primer proyecto de ley sobre la materia elaborado por la Subcomisión integrada por los profesores señora Luz Bulnes y señor Raúl Bertelsen contempló el financiamiento estatal directo destinado a financiar gastos electorales y de propaganda política, para cuyos efectos la Ley de Presupuestos debía asignar los recursos correspondientes, los que se distribuirían en proporción al número de diputados elegidos, a modo de reposición de costos de las campañas electorales. Más adelante, el proyecto del Consejo de Estado propuso el financiamiento estatal directo e indirecto (...)”²⁵.

La ley orgánica estableció, por primera vez, normas acerca del financiamiento privado de los partidos (en su artículo V). La idea básica que se quiso plasmar, aparte de lo ya establecido en la Carta Fundamental, es que ese *financiamiento sólo puede provenir de las vías clara y taxativamente especificadas en la misma Ley*.

Puede señalarse, en términos generales, que la Ley pretende que los partidos sean financiados de manera voluntaria por las personas que efectivamente sean militantes de ellos o que, a lo menos, simpaticen con sus

desean que se les individualice, interés que se acrecienta cuando en el medio social no existe un consenso político básico o si un aporte es contraproducente social, laboral o políticamente. Desde el punto de vista constitucional, la publicidad de la contabilidad del art. 19, N° 15, inc. 5° CP, establece una tensión con el derecho a emitir opiniones del art. 19, N° 12, inc. 1° CP, que incluye también el derecho a no opinar. Cuando una persona realiza una donación a un partido expresa por este acto una opinión política a una persona jurídica concreta. En la medida en que la Ley exija una publicidad de esta voluntad, lesiona la libertad de opinión de los donantes que desean permanecer en el anonimato. Conveniente es, por lo tanto, que el director del Registro Electoral sopesa los dos bienes jurídicos protegidos, tales son la libertad de opinión (y de no opinar) y la publicidad del financiamiento partidista, y dicte instrucciones generales que permitan tanto un efectivo control financiero como un respeto de la voluntad de anonimato de los donantes. Una solución intermedia que permite dar el mayor cumplimiento a las dos normas constitucionales mencionadas es exigir en el caso de las donaciones y asignaciones testamentarias hasta un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales la identificación del aportante únicamente a través de su cédula de identidad. Ello es tal, *pues en el caso de montos pequeños no existe el riesgo de que a través del financiamiento se ejerza una fuerte influencia sobre el partido*. Respecto de los grandes donantes, sin embargo, adquiere una mayor importancia el mandato constitucional de la publicidad del financiamiento como instrumento para evitar una alteración de la democracia interna” (p. 353).

²⁵ García Barzelatto, Ana María, *op. cit.*, p. 249.

planteamientos o candidatos. Y que, por otro lado, los partidos se orienten a una administración racional de sus recursos en términos que parte de sus ingresos puedan generarse a partir de sus propios bienes.

De igual manera, dicho cuerpo legal complementa la normativa de financiamiento con un conjunto de sanciones para el evento de que ella sea atropellada, penas que en general se estiman relativamente rigurosas, con lo cual se remarca aún más la citada voluntad de enmarcar a los partidos en una fuerte vinculación nacional.

La Ley no distingue para estos efectos entre el financiamiento regular de un partido para su funcionamiento habitual y el mayor gasto que se irroga necesariamente para éstos con ocasión de una campaña electoral, de modo que debe asumirse la tesis de que la Ley hace extensiva sus regulaciones y prohibiciones para ambos tipos de situaciones.

Concretamente, las disposiciones establecidas en la citada Ley son las siguientes:

El artículo 33º fija las fuentes de donde pueden provenir los ingresos de los partidos políticos, estipulando las únicas cuatro clases admitidas:

- a) Los ingresos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, que siempre han de ser personas naturales.
- b) Donaciones que se hagan en su favor.
- c) Asignaciones testamentarias que se les hagan.
- d) Los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

Sin perjuicio de la taxatividad de la norma, no debe dejar de considerarse que de conformidad a su especialidad, los partidos políticos, como personas jurídicas que son, pueden en el marco de sus fines (Art. 2º) concurrir a la constitución de otras personas de su misma especie –tal como otras Corporaciones de Derecho Privado, v. gr. Institutos de pensamientos o análisis políticos– que colaboren también a los fines que a ellos les ha encomendado la ley (como la asistencia a diputados y senadores o la formación y capacitación de ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas), entidades éstas que luego pueden, con los ingresos que reciban, beneficiar a su propio constituyente, sin que por ello se infrinja la legislación.

Por su parte, y en la perspectiva de los ingresos denominativamente señalados, el artículo 34º del cuerpo legal en análisis establece determinadas normas contables por las que deben regirse los partidos, en concordancia con el mandato constitucional referente a la exigencia de la contabilidad pública que deben llevar y que resultan adicionales a las que corresponde aplicar a cualquier Corporación privada (v. gr. la obtención

de RUT y el timbraje de libros pertinentes en el Servicio de Impuestos Internos). Se establece que los partidos “llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y otro balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones”. El encargado de supervigilar este deber de los partidos es el director del Servicio Electoral el cual, “con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance” (Art. 34 inciso 2).

Al mismo funcionario le corresponde solicitar “los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale”²⁶ (Art. 34 inciso 3).

De lo expuesto, y no obstante compartir en la mayoría de sus términos el mismo régimen de cualquier Corporación de Derecho Privado, debe sí destacarse que la fiscalización en estas materias, y para los efectos de esta ley, se entrega a un organismo de características fundamentalmente registrales, absolutamente idóneo para la fe pública democrática que el sistema requiere, pero que por su propia naturaleza carece de especialización contable y fiscalizadora, circunstancia que se demuestra por el solo hecho de la ausencia de sanciones a los partidos políticos que demoran el cumplimiento básico de la presentación de sus balances, como lo exige el artículo siguiente.

El artículo 35º de la citada Ley también ahonda en los deberes contables de los partidos al exigirles que deben practicar “un balance por cada año calendario” y remitir “un ejemplar del mismo al director del Servicio Electoral”. Este último, si estima necesario formular aclaraciones, “requerirá del partido las informaciones y antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fije dicho funcionario”²⁷. El mismo director del Servicio Electoral podrá “rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos” (Art. 35 inciso 2). En caso de que no existan objeciones o si éstas fueren solucionadas, dicho director “ordenará publicar el balance en el *Diario Oficial*, a costa del partido” (Art. 35 inciso 3). Finalmente, de la resolución del

²⁶ Advertimos lo impracticable de esta disposición, explicable en el contexto de la Constitución en su texto originario, pero contradictorio con la Reforma Constitucional de 1989.

²⁷ En Anexo 2, véase el Cuadro con los ingresos declarados por los partidos políticos, teniendo a la vista la totalidad de los Balances presentados al Servicio Electoral, a partir del año 1989.

director del Servicio Electoral que rechace el balance “podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones” (Art. 35 inciso 4).

El artículo 36º de la Ley, incisos b) y c), establece beneficios tributarios (franquicias) en favor de los partidos políticos, a saber:

- a) Están liberadas del trámite de insinuación las donaciones que se efectúen con arreglo a la Ley de Partidos Políticos hasta un monto de 30 UTM (la Unidad Tributaria Mensual ascendía a \$ 774.480, en marzo de 1999).
- b) Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos políticos, hasta el monto de 30 UTM, están exentas del pago de todo tipo de impuestos²⁸. El exceso, en cambio, está afecto al impuesto de las donaciones, cuya tasa, incrementada en 40% dado que no existe posibilidad parental alguna, es variable entre 1,4% para sumas de hasta 80 UTA (Unidad Tributaria Anual, equivalente a 12 UTM) y 35% para sumas anuales agregadas superiores a 1.200 UTA²⁹.

En lo relativo a las sanciones a que pueden verse expuestos los partidos en caso de contravenir las precedentes normas relativas a su financiamiento, la Ley consigna lo siguiente:

- a) Si un partido recibe un ingreso que no esté contemplado dentro de las mencionadas cuatro fuentes estipuladas en el artículo 33, sufrirá el comiso (especie de confiscación) de los ingresos ilegales y una multa de hasta un 20% del valor de los bienes corporales o incorporeales involucrados, de la que deberá responder el partido involucrado (Art. 50 inciso 1).
- b) De reincidir en la conducta anterior, el partido sufrirá la suspensión de sus actividades o la disolución. Además, en este caso, los integrantes de su directiva quedan inhabilitados por 8 años para ocupar cargos directivos en un partido político, a menos que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él o no

²⁸ Ello ha de ser interpretado, de acuerdo a un elemento sistemático, en conformidad con la legislación tributaria pertinente. Desde esta perspectiva, dos elementos pueden ser de utilidad: el primero, el principio de la anualidad tributaria y, el segundo, el criterio de la acumulación de donaciones. El artículo 23 de la ley 16.271, sobre herencias y donaciones, obliga a que en el caso de donaciones reiteradas de un mismo donante a un mismo donatario, se sume el valor y se pague el impuesto sobre el total de lo donado, con deducción de las sumas ya pagadas de impuesto, y, podríamos agregar, con deducción de aquellas exentas. Ello, por supuesto, en el año tributario correspondiente.

²⁹ Véase Artículo 2º, ley 16.271.

- haber participado en la comisión de la primera infracción (Art. 50 inciso 2).
- c) En el caso de que un partido político no lleve libros de ingresos y egresos, de inventario, de balance o no efectúe este último, sufrirá la pena de multa en su grado máximo (desde 200 UTM a 300 UTM, vale decir hasta \$ 7.744.800, en marzo de 1999), (Art. 51 inciso 1, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
 - d) Si el partido no conserva la documentación que respalde las anotaciones de sus libros, o lleve esos libros o practique las anotaciones en forma indebida, o no entregue un ejemplar de su balance al director del Servicio Electoral, sufrirá una multa en sus grados medio a máximo (de más de 100 UTM hasta 300 UTM, \$ 2.581.600 a \$ 7.744.800 en marzo de 1999), (Art. 51 inciso 1, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
 - e) El partido político que no se ciña a las instrucciones generales y uniformes que imparta el director del Servicio Electoral sobre la forma de llevar los libros sufrirá una pena de multa en sus grados mínimo a medio (de 10 a 200 UTM, \$ 258.160 a \$ 5.163.200 en marzo de 1999). (Art. 51 inciso 2, en relación con el Art. 46 de la misma Ley).
 - f) Sin perjuicio de las multas que correspondan, si el Tribunal (un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones) declara que las infracciones señaladas en las letras d) y e) anteriores han sido cometidas con negligencia inexcusable o con participación dolosa del Presidente o Tesorero, éstos quedarán inhabilitados para ocupar cargos directivos en partidos políticos por un término de 3 años en caso de negligencia inexcusable y de 5 años en caso de participación dolosa. Igual sanción es aplicable a los tesoreros de los Consejos Regionales que incidan en estas conductas. Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiere lugar.

Cabe acotar que el tribunal que conoce en primera instancia de estas infracciones es un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) designado por sorteo, y la segunda instancia está constituida por dicho tribunal, excluido aquel miembro que resolvió en primera instancia (Art. 56 incisos 1 y 2); tienen derecho para ejercer las respectivas acciones solamente cualquier senador, diputado o partido político inscrito o en formación, además del director del Servicio Electoral, el ministro del Interior o el respectivo intendente regional (Art. 56 inciso 3).

Lo anterior es digno de destacarse toda vez que, en buena medida, se establece aquí una clara legitimación activa restringida, que coadyuva a

un verdadero *circuito cerrado* para que sean sólo los miembros del sistema político (en el concepto de David Easton) los que puedan accionar los mecanismos sancionatorios en torno al financiamiento y obligaciones contables de los partidos políticos y no así la sociedad civil, la cual, desde un punto de vista de verdadera transparencia democrática, debiera disponer de mecanismos expeditos y de acceso directo a las instancias jurisdiccionales pertinentes en la materia, con remedios que garanticen una sanción a los litigantes temerarios³⁰.

Por último, en relación al análisis de esta Ley de Partidos Políticos en lo referente a las normas sobre financiamiento de tales asociaciones, cabe señalar que de acuerdo a su artículo tercero transitorio “en ninguna circunstancia los partidos políticos serán sucesores de partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político que hayan existido con anterioridad a la vigencia de esta ley, ni tendrán con ellos continuidad jurídica patrimonial o de cualquiera otra índole”.

Este artículo se ha visto superado en el último tiempo. En efecto, baste ver la ley 19.568³¹, que dispuso la restitución o indemnización por bienes confiscados a los partidos políticos, y que, por lo mismo, ha considerado tal continuidad a los efectos de la concurrencia a las indemnizaciones cuyo pago ordena.

4. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS³²

Interesa referirse a este cuerpo legal, toda vez que en su párrafo sexto contiene normas sobre propaganda electoral y publicidad que tienen directa incumbencia con el tema del financiamiento de los partidos políticos. Su artículo 30 define a la propaganda electoral como aquella “dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”.

³⁰ Igual crítica puede formularse respecto de la intervención que cabe al Tribunal Constitucional en el ámbito de las inhabilidades parlamentarias que determinan la cesación en el cargo correspondiente, legitimación que sólo queda restringida al Presidente de la República o un número de parlamentarios no inferior a 10, como lo señala el artículo 82 N° 11 de la Carta Fundamental. La escasez de los precedentes demuestra el aserto (*cf.*: Sentencia 7.12.1994, respecto del requerimiento interpuesto por el H. Senador Lavandero y otros parlamentarios, en contra del recién electo H. Senador F. J. Errázuriz, en atención a sus actividades empresariales).

³¹ Publicado 23.7.1998. Este texto legal dispone la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes Nros. 12, 77, y 133 de 1973; 1.697, de 1977 y 2.346, de 1978.

³² Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, publicado DO. 6.05.1988.

Por su lado, el artículo 31, inciso segundo, consigna que los canales de televisión de libre recepción deberán destinar *gratuitamente* 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores o de plebiscitos nacionales. Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores (por ejemplo, en el año 2005), los canales de televisión de libre recepción destinarán también gratuitamente 40 minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en 20 minutos para la elección de Presidente de la República y 20 minutos para la elección de diputados y senadores³³.

Los tiempos señalados deben repartirse en tiempos iguales entre todos los candidatos presidenciales. En el caso de los candidatos a parlamentarios, el tiempo se reparte entre los partidos en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados y los partidos deciden la distribución entre sus candidatos. Si un partido político no participó en ella, tendrá un tiempo equivalente al partido que hubiera obtenido menos votos. Si se ha celebrado un pacto entre dos o más partidos, se suma el tiempo de todos los integrantes del pacto. Al conjunto de todos los candidatos independientes les corresponde un tiempo equivalente al del partido político que obtuvo menos sufragios en la última elección de diputados, y dicho tiempo se distribuye entre los independientes en partes iguales³⁴.

Los canales de televisión de libre recepción tienen prohibido transmitir propaganda electoral en términos adicionales o diferentes de los previstos en las normas antes descritas. Los servicios limitados de televisión (cable, satelital, vía microondas, etc.) no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral³⁵.

Cabe acotar, sobre el particular, que nuestros tribunales han determinado en su jurisprudencia que las normas *sobre propaganda electoral televisiva gratuita* no se hacen extensivas a los comicios municipales.

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán *discriminar* en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones³⁶. Propaganda que sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito³⁷.

³³ Art. 31 inciso 2, LOC N° 18.700.

³⁴ Art. 31, incisos 3, 4 y 5, LOC. N° 18.700.

³⁵ Art. 31 inciso 7, LOC. N° 18.700. De sumo interés es la sentencia del Tribunal Constitucional, de 9.8.1988, recaída en el proyecto que modificaba la LOC 18.700, puesto que consideró un verdadero privilegio para los partidos políticos. Véase su texto, en lo pertinente, en Anexo 1.

³⁶ Art. 31 inciso final, LOC. N° 18.700.

³⁷ Art. 30, inc. 3°, LOC. N° 18.700.

Finalmente, según el artículo 34° de la Ley en análisis “las municipalidades deberán colocar y mantener, durante los 20 días anteriores al de la elección o plebiscito, tableros o murales especiales ubicados en sitios públicos, donde figurarán individualizados los candidatos que postulen a la elección...”. Las municipalidades colocarán en cada localidad de su comuna a lo menos un tablero o mural por cada 10.000 habitantes, hasta un máximo de 15³⁸.

Por su parte, Carabineros puede de oficio o a petición de cualquier persona retirar o suprimir los elementos de propaganda dispuestos en contravención a la ley y las municipalidades deben, luego del acto electoral realizado, retirar los elementos de propaganda de los lugares públicos que no retiren los partidos políticos, pudiendo pedir en contra de ellos la devolución de los costos en que hubieren incurrido³⁹.

5. EL FINANCIAMIENTO REAL DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN CHILE

Intentaremos ahora, adentrarnos en las fuentes reales de financiamiento que tiene la actividad política en Chile, distinguiendo entre los aportes y beneficios indirectos que efectivamente se reciben del Estado y los aportes y beneficios que se captan del sector privado, haciendo la salvedad –en ambos casos– que se trata de aproximaciones, por cuanto una de las características básicas de este tema es la de tratarse de un área bastante oscura e imprecisa en cuanto a sus límites, medios y vías de captación. La falta de transparencia es, en buenas cuentas, como hemos señalado, la nota más distintiva del actual régimen de financiamiento de los partidos políticos chilenos.

5.1. Aportes y beneficios estatales indirectos a los partidos políticos

Hablamos de aportes y beneficios indirectos toda vez que, como ya se vio, nuestra legislación no contempla *financiamiento público directo* a las tiendas políticas para su funcionamiento ordinario, ni tampoco para las campañas electorales, salvo respecto de las consecuencias patrimoniales directas que suponen la restitución o las indemnizaciones por bienes confiscados a aquéllas en el marco de la ley 19.568.

³⁸ Art. 34 inciso 2.

³⁹ Art. 32 inciso final, y art. 35.

Los aportes y beneficios que el Estado hace a la actividad política y a los partidos, en particular, se canalizan por las siguientes vías:

- a) *Asignaciones a parlamentarios.* En efecto, todos los diputados y senadores, los cuales en más de un 90% pertenecen a partidos políticos, tienen derecho a percibir estas asignaciones que están destinadas a gastos de arriendos de sedes y de secretaría, con un costo aproximado total anual de 5.000⁴⁰ millones de pesos. La experiencia práctica de nuestros parlamentarios indica que, buena parte de ese dinero, se utiliza para financiar las sedes distritales o regionales de los partidos, que cumplen al mismo tiempo las veces de oficina del parlamentario, de modo que ella se constituye en un mecanismo indirecto de financiamiento a los partidos. No está de más consignar que el origen de estas asignaciones, si bien se encuentra en la ley de presupuestos de cada año, que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cierto es que la distribución de las mismas se determina autónomamente por la Corporación, puesto que los ingresos se consignan genéricamente a ella y, por su parte, la propia Contraloría General de la República se ha excluido de fiscalizar que el destino de estos recursos sea aquel realmente exigido por la ley.
- b) *Pago de dietas a parlamentarios.* Esta fuente tiene un costo anual aproximado de 2.300 millones de pesos y debe estimarse también, en cierta forma, un aporte a los partidos por cuanto aparte del hecho de que, como se dijo, más de un 90% de los receptores de estos dineros pertenecen a una tienda partidista, es sabido que un número importante de parlamentarios ha aceptado aportar montos que van entre un 10 y hasta un 20% de su dieta mensual para financiar actividades o gastos de los partidos a que pertenecen.
- c) *Gastos de funcionamiento del Congreso.* Se refiere a los gastos de operatividad del Congreso Nacional, en términos de sueldos a su personal, gastos administrativos, bienes y servicios en general. Alcanza una suma aproximada anual de 12.000 millones de pesos. Si bien podría discutirse este ítem, dado que algunos podrían estimar que forma parte del funcionamiento del aparato estatal en general, en la práctica los partidos transforman al Congreso y sus pasillos en un

⁴⁰ Las cifras que siguen corresponden a la campaña parlamentaria de 1993, actualizadas a septiembre 1998, y se consignan en el estudio del Instituto Libertad y Desarrollo, "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", de P. Villagrán, E. Guzmán y G. Concha, publicado en *Serie de Opinión Pública*, 43, marzo, 1996.

lugar predilecto de operación, negociación, debate y transacción de sus diferentes estrategias y tácticas políticas y legislativas, de modo que existe una utilización de la infraestructura parlamentaria para fines a veces estrictamente partidarios, con los consiguientes ahorros de costos para las sedes de los partidos.

- d) *Franja de propaganda electoral gratuita en la televisión.* Los partidos reciben un importantísimo apoyo indirecto en esta materia, a costa de los servicios televisivos de libre recepción, las que deben soportar este gravamen sin compensaciones y en virtud de su calidad de concesionarios de una frecuencia del espacio radioeléctrico asignada por el Estado. La Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, en cuanto cuerpo legal emanado del Estado, concede este beneficio indirecto a los partidos y a sus candidatos por 30 días y durante 30 o 40 minutos diarios, según corresponda, de acuerdo a lo estipulado en el mismo cuerpo legal. El monto aproximado del costo de esta franja televisiva es de 9.000 millones de pesos⁴¹, cada vez que ella debe transmitirse –una vez cada tres años en promedio, de acuerdo a la no simultaneidad actual entre las elecciones presidenciales y parlamentarias–, lo que arrojaría un monto de 3.000 millones anuales en beneficio de los partidos, que ahorran de esta manera un monto significativo en lo referente a las campañas electorales, las que indudablemente constituyen el momento de mayor gasto de recursos.
- e) *Propaganda municipal gratuita.* Como se vio, la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios establece la obligación de las Municipalidades de destinar tableros o murales especiales en todas las localidades de cada comuna donde se individualice a los partidos y a sus candidatos en competencia durante los 20 días anteriores a la elección. Como promedio y de acuerdo a fuentes municipales, nuestra estimación es del orden de los 2.000 en todo el país, y representarían un costo aproximado de 100 millones de pesos en cada elección. No está de más agregar que, en ciertas ocasiones, desconocidas e imposibles de cuantificar, funcionarios de las reparticiones que integran la Administración del Estado, y que pertenecen a un partido, aportan cifras del orden del 10% de su remuneración a la colectividad a la que pertenecen, lo que se tiende a justificar sobre la base

⁴¹ Según estudio citado en nota anterior.

de las prácticas de cuoteo en la distribución de cargos públicos y que les permitió acceder a la función que ostentan (cargos de exclusiva confianza). Práctica a la que se une el manejo que ciertos funcionarios pueden realizar de fondos que tienen características de rápida disponibilidad, como son los denominados fondos reservados, y que indirectamente beneficiarían la imagen política de personajes políticos y, en su caso, de arcas partidarias, todo ello en contravención a la ley⁴².

5.2. Aportes y beneficios principalmente de particulares, personas naturales o jurídicas, a los partidos

Primeramente debe despejarse que las personas jurídicas pueden hacer aportes a los partidos políticos en nuestro país. A este respecto debe recordarse, que sólo mediante decisión jurisdiccional (Tribunal Constitucional), en sentencia⁴³ recaída en el proyecto que contenía la ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, se despejó la posibilidad de que las personas jurídicas podían aportar a los partidos políticos, cediendo la tesis restrictiva que se promovía y declarando inconstitucional tal posibilidad. Luego, advertimos que en este plano nos encontramos con un área de muy difícil determinación y cuantificación, toda vez que, como se ha visto, la legislación chilena sobre financiamiento a los partidos es muy restrictiva y no exenta de dificultades prácticas en cuanto a su aplicación. Prueba de lo anterior es que resulta necesario efectuar en este punto una nueva

⁴² Reciente publicación, *El Mercurio* (Stgo.), 8.11.1998, p. D2, en artículo referido al eventual retiro del subsecretario de Interior, da cuenta de disposiciones monetarias en este sentido. Si ello fuere efectivo, no se explica cómo la Contraloría General de la República no ha iniciado las acciones en el juicio de cuentas correspondiente.

⁴³ Al efecto, véase Sentencia, publicada en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 84 N° 1 (1987), Sección Sexta. Indican sus considerandos pertinentes: "44° Que el artículo 33 del proyecto dispone: "Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones que efectúen sus afiliados, por las donaciones de personas naturales, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio"... contiene una prohibición implícita, de carácter absoluto, para que las personas jurídicas puedan también efectuar donaciones a los partidos políticos. 45° *Que tal impedimento, en los términos generales e irrestrictos en que se encuentra redactado, vulnera el artículo 19, N° 15, inciso 5°, de la Carta Fundamental, ya que va más allá de la prohibición constitucional que excluye del financiamiento de los partidos políticos sólo a las donaciones de origen extranjero, sin establecer limitaciones respecto de las personas jurídicas. 46° Que, en consecuencia, debe eliminarse del citado artículo 33 la frase limitativa que expresa "de personas naturales", quedando debidamente resguardada la prohibición constitucional en el inciso final de este precepto que dispone. "Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional". Huelgan mayores comentarios.*

distinción entre financiamiento privado a los partidos por las vías regulares que contempla nuestra legislación y financiamiento por vías no contempladas en dicha legislación.

a) Aportes y beneficios de particulares a través de las vías regulares contempladas en la legislación

Si nos atenemos a la legislación vigente, la manera de cuantificar y determinar qué montos y de qué manera los partidos políticos adquieren recursos es sujetándose a la obligación fundamental que tienen por imperativo constitucional de tener una contabilidad pública, la que debe ser examinada por el director del Servicio Electoral.

Sin embargo, a este respecto cabe hacer a lo menos dos prevenciones. Por de pronto, la obligación legal es la de presentar un balance anual, situación que no se cumple con pleno rigor toda vez que hay partidos que se han atrasado en algunas oportunidades hasta en casi dos años en el cumplimiento de este deber. Y, enseguida, voces autorizadas⁴⁴ expresan que tales balances, a la luz de los costos reales de un partido político en cuanto a su operatividad, contemplan cifras que no superan el 10% de los dineros reales que ellos mueven anualmente.

Con la información disponible en materia de balances publicados y aprobados por el director del Servicio Electoral referentes a los partidos Demócrata Cristiano, Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Radical, Socialista, PPD, Comunista, Del Sur y Unión de Centro Centro Progresista se pueden intentar las siguientes conclusiones:

- i) La principal fuente de ingresos que declaran los partidos son las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus militantes (no obstante que se señala que tan sólo entre un 1 y un 10% de sus militantes cotiza).
- ii) En casos muy puntuales, se señalan ingresos provenientes de bienes propios.
- iii) Las asignaciones testamentarias son prácticamente inexistentes.
- iv) Las donaciones son escasas, aunque no tanto como las asignaciones precedentes.
- v) Los balances arrojan cifras muy disímiles entre ellos, aunque los partidos con mayor votación y más cantidad de parlamentarios tienen mayores ingresos, mientras que aquellos con menor votación y escasa o nula representación parlamentaria tienen balances con movimientos mucho menores.

⁴⁴ *Cfr.* nota 3.

vi) En términos concretos, ningún partido político chileno ha declarado jamás “gastos” anuales superiores a 240 millones de pesos anuales (cfr. PDC), lo cual a todas luces no se condice con el gasto real efectivo que tiene una maquinaria partidaria con presencia en todo el país.

b) Aportes y beneficios de particulares por vías no contempladas en la legislación, que no son necesariamente ilegales

En este plano, nos adentramos en aspectos que, como hemos advertido, son difíciles de investigar y más aún de cuantificar. Sin embargo, intentaremos enunciar las principales vías no contempladas en la legislación de partidos, pero que sí se contienen en aquella que denominaríamos general y que permiten también a los partidos políticos chilenos proveerse de recursos, haciendo algunas prevenciones.

En primer lugar, el momento de mayor gasto de un partido político es con ocasión de una campaña electoral, lo cual se ha intensificado al perderse, a partir de la reforma constitucional de febrero de 1994, la simultaneidad de las presidenciales con las parlamentarias y al haberse agregado a partir de 1992 las elecciones municipales. Considérese sobre el particular que en Chile hemos tenido cinco comicios populares en 8 años. Estimaciones que hoy podríamos calificar de tímidas⁴⁵, nos indican que el costo de una campaña parlamentaria para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado bordea los 12.000 millones de pesos.

En segundo lugar, debe ponerse en evidencia que se aprecia una evolución en esta materia, en el sentido de que, con ocasión de las campañas electorales, los dineros de los particulares están siendo traspasados *directamente a los candidatos* y no a los partidos, basado en relaciones de simpatía política, costos tributarios, desconfianza del destino de los recursos, amistad, parentesco, mera conveniencia u otros motivos similares, la mayoría bastante subjetivos y por ello variables. Por lo mismo, los partidos apoyan cada vez menos económicamente a sus candidatos, conformándose con darles su patrocinio y una publicidad general de partido a nivel nacional o un aporte económico menor.

Las principales vías de captación de recursos en este plano extralegal son las siguientes:

⁴⁵ Cfr. nota 3. En cuanto a las cifras, cfr. Estudio cit. nota pie N° 40, p. 14.

- i) Para gastos de campañas electorales:
- Donaciones de grandes empresarios, las cuales tendrían la particularidad de ser bastante “pluralistas” en términos de asignarse sumas a los principales partidos políticos, independientemente del color político propio del donante. Muchas de estas donaciones terminan ocultándose por medio de “asesorías”, lo que genera distintos efectos tributarios.
 - Préstamos bancarios que obtienen los partidos o los candidatos en particular.
 - Venta de bienes propios de los candidatos o garantías personales que se constituyen.
 - Donaciones pequeñas de conocidos, amigos y parientes de los candidatos, que se entregan directamente a éstos.
 - La permisividad en el uso de vehículos de uso estatal, principalmente por parte de municipios, en clara contravención al DL 799, que regula tal ejercicio. No deja de ser sintomático que las exenciones al uso de signos distintivos de vehículos estatales, otorgadas por Decretos Supremos de firma delegada, se incrementen en vísperas de procesos eleccionarios.
 - Realización de eventos, rifas, seminarios, remates, comidas con adhesión, etc., por parte de sedes locales de los partidos o por los propios candidatos.
 - Donaciones en especies, tales como pinturas, lienzos, afiches, impresos, megáfonos, teléfonos celulares, etc., para las campañas o rebajas en la confección de elementos de propaganda.
- ii) Para funcionamiento ordinario del partido:
- Creación de empresas de servicios por parte de militantes del partido para vender información o análisis que se confeccionan con los antecedentes privilegiados que pueden obtener del propio partido, sobre todo si éste forma parte del gobierno.
 - Creación de sociedades inmobiliarias que administran a los partidos sus inmuebles, los cuales son arrendados a terceros.
 - Venta de servicios de asesoría legislativa mediante reuniones e informes por medio de empresas creadas por militantes del partido.
 - Remesas de dinero de parte de fundaciones, corporaciones y ONGs extranjeras, vinculadas en sus respectivos países a partidos o Internacionales partidarias con los cuales reconocen afinidad las colectividades chilenas. Estos aportes se canalizan hacia ciudadanos chilenos,

quienes a su vez los traspasan a los partidos. También, y de manera más habitual, se entregan a fundaciones y corporaciones chilenas, tales como Institutos de Estudio u ONGs, formados por militantes de los partidos criollos, que perciben estos fondos como recursos de colaboración para sus tareas de investigación y funcionamiento y que después se canalizan hacia los partidos por medio de traspasos no contabilizados de fondos, o remuneraciones hechas al personal del partido o uso por parte de éste de la infraestructura, recursos y personal de la institución receptora de los recursos foráneos o de los estudios producidos.

- Algunos militantes con más recursos se hacen cargo de algunas de las principales cuentas de las sedes partidarias (arriendo de sedes, pagos de servicios, etc.).

6. LAS IMPLICANCIAS TRIBUTARIAS DE LAS VÍAS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS

6.1. Consideraciones generales, atendiendo al origen y tipo del aporte

El análisis de las implicancias tributarias del financiamiento a los partidos políticos chilenos exige considerar la multiplicidad de fuentes existentes y, sobre todo, de las vías utilizadas para proveerse de recursos, en especial, para las campañas electorales.

Respecto de aquellos aportes y beneficios de particulares contemplados en nuestra legislación, cabría efectuar las siguientes precisiones:

- a) No existen límites establecidos para los montos que se pueden cobrar a los militantes por concepto de *cuotas* ordinarias o extraordinarias. Como la ley establece que ellas están exentas de impuestos sólo hasta un monto de 30 UTM, en la práctica, no se fijan cuotas mayores a dicha cantidad. Además, debe tenerse presente que los aportes que hacen los militantes, que sólo son personas naturales, no implican ningún beneficio tributario para ellos, toda vez que no pueden imputarlo como gasto o pérdida por ninguna manera. De más está advertir que desde el punto de vista del partido –entidad receptora del aporte–, cualquiera sea su monto, se trata de ingresos no constitutivos de renta⁴⁶.

⁴⁶ Art. 17 N° 11, Ley de Impuesto a la Renta (LIR).

- b) En relación con las *donaciones*, éstas pueden provenir tanto de personas naturales como jurídicas, pero siempre y cuando sean chilenas. La ley, como se señaló, establece que ellas están exentas del pago de todo tipo de impuestos hasta el monto ya indicado. En la práctica, y a la luz de los balances presentados por los partidos ante el Servicio Electoral y de acuerdo a las informaciones proporcionadas por ellos mismos, las donaciones que se declaran son mínimas y ninguna de ellas excede el señalado límite con el objeto de no incurrir en el trámite de insinuación de donaciones que exige la ley⁴⁷ y en el posterior pago de impuesto a las donaciones que establece la ley tributaria específica⁴⁸, cuando ellas exceden las 30 UTM⁴⁹.
- c) En cuanto a las *asignaciones testamentarias*, resulta plenamente aplicable lo dicho precedentemente, haciendo la salvedad de que los partidos no han declarado en sus balances ingresos por este concepto y que tampoco en los hechos las reciben.
- d) En lo relativo a los *frutos y productos* de los bienes de su patrimonio, los partidos declaran en sus balances que no poseen bienes propios salvo sus respectivas sedes partidarias, en algunos casos, y de las cuales no se informan ingresos ya que son ellos mismos quienes las utilizan. Al respecto, cabe hacer presente que hay partidos que tienen sus bienes propios a nombre de inmobiliarias que tributan en forma separada de acuerdo a la Ley de la Renta y que de una u otra forma canalizan parte de sus utilidades al partido respectivo.

En relación a los aportes y beneficios de los particulares por medio de vías no contempladas en la legislación, se pueden efectuar los siguientes comentarios desde el punto de vista de su implicancia tributaria:

- a) La principal de estas fuentes está constituida por los traspasos de fondos que reciben los partidos o candidatos de parte de algunos empresarios, sea en calidad de personas naturales o jurídicas. Puede afirmarse que, parte de estos aportes –cuando exceden las 30 UTM– se entregan directamente al partido o candidato, sin trámite de insinuación, sin pago de impuesto a las donaciones y sin declaración de ellas en ninguno de los balances (ni del partido, ni de la empresa).

⁴⁷ Art. 1.401 del Código Civil.

⁴⁸ Art. 2 Ley N° 16.271, sobre impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

⁴⁹ La tasa definitiva de este tributo surge de la aplicación de las escalas consideradas en los artículos 2° y 3° de la Ley 16.271.

Luego, el factor tributario resulta normalmente irrelevante en relación con el partido, con los candidatos beneficiados, puesto que la autoridad tributaria no ha dado señales de fiscalización activa respecto de los actores de la vida política nacional.

El problema tributario se presenta para el donante, el cual, si es persona natural, simplemente entrega el dinero, en la mayoría de los casos, sabiendo que ello no le reportará beneficio ni carga tributaria alguna.

Si se trata de una persona jurídica, la legislación tributaria no le concede ningún beneficio respecto de los aportes que efectúe a un partido, y por el contrario, como se dijo, paga un impuesto especial por la totalidad de la donación. En consecuencia, a veces, como se verá, se dispone la entrega del dinero sin declararlo. Esto genera un segundo problema, desde el punto de vista de las facultades que tienen los gerentes, administradores o controladores de una determinada persona jurídica para justificar la entrega de dineros a uno o varios partidos o candidatos ante los dueños de la misma, sean éstos accionistas o socios.

Como regla general, puede señalarse que en nuestra legislación no hay suficientes mecanismos de resguardo en esta materia, de modo que resulta plenamente posible advertir que quienes controlan una determinada entidad social puedan imponer su voluntad en este sentido a quienes se encuentran sin facultades legales a ese respecto o en una posición minoritaria, asumiendo los riesgos que seguidamente expondremos.

También se recurre, en esta situación –cuando se trata de “legalizarla” y de obtener algún beneficio tributario–, a prácticas como las de cancelar honorarios por asesorías a personas o entidades vinculadas al partido o al candidato. Ello significará que este donante asentará en sus partidas contables un gasto –que en realidad no se ha producido para la generación de su renta– reduciendo entonces sus utilidades y los impuestos correspondientes.

- b) En relación a las otras fuentes no contempladas en la legislación, y mencionadas *ut supra*, puede sostenerse que por la naturaleza de muchas de ellas, los dineros que por ellas se generan quedan totalmente al margen de control tributario, en tanto que en otros casos los dineros son producidos, gastados y declarados al interior de personas jurídicas distintas a los partidos (fundaciones, empresas de servicios, corporaciones, etc.) que han sido creadas por militantes de un partido y respecto de las cuales esa colectividad usufructúa de

hecho de sus instalaciones o promueve que a sus militantes, que trabajan para el partido, se les pague por esas entidades, con lo cual éstas justifican gastos que compensan los ingresos que obtienen, dejando indemnes tributariamente a las personas naturales que las integran.

Además, dadas las finalidades sin fines de lucro que muchas de esas entidades asociadas a los partidos han declarado para efectos de su constitución, ellas reciben un tratamiento tributario más beneficioso, haciéndose al mismo tiempo sujetos pasivos más atractivos de donaciones que sí sirven como incentivos tributarios para ciertos donantes⁵⁰, como son las que dicen relación con fines culturales o educacionales⁵¹.

Por último, se mencionaba también, entre las vías de ingresos, el aporte en materiales tales como pintura, lienzos, elementos audiovisuales, etc., y servicios como préstamos de locales, diseños publicitarios y realización gratuitas de encuestas, de casi imposible detección. En cambio, cuando se trata de bienes físicos, muebles, el donante normalmente las calificará como “mermas de inventario”, con lo cual se oculta el carácter de donación que ellas pudieran traer aparejado.

⁵⁰ Debe advertirse, en todo caso, que esta aparente facilidad para realizar una verdadera triangulación donativa, donde una entidad diferente a un partido político recibe donaciones que cuentan con beneficios tributarios –como los que se indican en la nota siguiente–, para luego pasar dichos recursos a disposición de un partido determinado, pone de cargo de los representantes de la entidad corporativa de que se trate la responsabilidad personal (civil y penal) por los actos que realicen. *Cfr.* artículos 552 y 555 del Código Civil.

⁵¹ Véase Ley 19.247, art. 3º, que aprobó el texto de la Ley de Donaciones con Fines Educativos; consultar también la Ley 18.985, cuyo artículo 8, aprobó el texto de la Ley de Donaciones con Fines Culturales; véase asimismo, la ley de la Renta, art. 31 N° 7 “Las donaciones efectuadas cuyo único fin sea la realización de programas de instrucción básica o media gratuita, técnica, profesional o universitaria en el país, ya sean privados o fiscales, sólo en cuanto no excedan del 2% de la renta líquida imponible de la empresa o del 1,6% (uno coma seis por mil) del capital propio de la empresa al término del correspondiente ejercicio. Esta disposición no será aplicada a las empresas afectas a la Ley 16.624”.

“Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará también a las donaciones que se hagan a los Cuerpos de Bomberos de la República, Fondo de Solidaridad Nacional, Fondo de Abastecimiento y Equipamiento Comunitario, Servicio Nacional de Menores y a los Comités Habitacionales Comunales. Las donaciones a que se refiere este número no requerirán del trámite de la insinuación y estarán exentas de toda clase de impuestos”. También puede ser pertinente el artículo 46 del DL 3.063 (cuyo texto refundido se contiene en el DS 2.385 (Interior), de 30 de mayo de 1996), que indica en su inciso 3º “Los contribuyentes que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta declaren sus rentas efectivas demostradas mediante un balance general y que efectúen donaciones a los establecimientos que se señalan en el inciso siguiente podrán rebajar como gasto las sumas pagadas para los efectos de determinar la renta líquida imponible gravada con los tributos de la mencionada ley”.

6.2. Consideraciones tributarias específicas

- a) Como, en general, sólo puede hablarse de *gastos* tratándose de contribuyentes que determinen sus rentas efectivas, según régimen de contabilidad completa, lo que acontecerá sólo en sociedades de carácter comercial, han de realizarse algunas precisiones. La primera: jamás estaremos en presencia de cotizaciones ni de asignaciones testamentarias, ya que ellas sólo tienen sentido para afiliados que son personas naturales; y, la segunda, sólo una interpretación extensiva del artículo 36 inciso 3° de la LOCPP permite sostener un beneficio tributario de hasta 30 UTM, puesto que lo exento es el pago de todo impuesto que corresponda al acto (llámese donación, cotización o asignación testamentaria). No existe indicio alguno que permita afirmar que pueda rebajarse aquella cifra como un verdadero *gasto* a fines distintos de los necesarios para la producción de la renta. Iguales consideraciones resultan pertinentes cuando el donante es persona natural sujeta a renta efectiva o presunta.
- b) Establecido queda que las donaciones consideradas en la LOCPP, hasta 30 UTM, se encuentran exentas del pago de impuestos, y debe concluirse que ellas se refieren, principalmente, a sumas dinerarias. En este caso, tratándose de empresas, como el egreso hecho no guarda relación alguna con el giro, ni es necesaria para la producción de la renta, se devengará un impuesto⁵² del 35% si es sociedad anónima o se considerará retiro presunto en aquellos casos de sociedades de personas o empresas unipersonales, por lo que se aplica el Impuesto Global Complementario con tasas entre 0% y 45%, según el nivel de renta. Finalmente, tratándose de una operación que no guarda relación alguna con el giro, no podrá descontarse el impuesto al valor agregado que pudiere corresponder.
- c) Ahora bien, desde otro punto de vista, y establecido que toda donación a un partido político hecha por una empresa comercial, cualquiera sea su tipo societario, debe estimarse como gasto rechazado para la misma, se producirán distintos efectos atendido el tipo de ente de que se trate.
Así, si estamos en presencia de una sociedad de capital (anónima, abierta o cerrada) y sin perjuicio de la prohibición expresa que rige

⁵² Para un efecto distinto, que considera la posibilidad de donar a entidades diferentes a los partidos políticos, véase nota 50, precedente.

para que parlamentarios tengan la calidad de directores de las mismas, el desprendimiento a que haya lugar produce efectos que deben considerarse, puesto que si el Directorio de la misma ha concurrido a esta voluntad, sus integrantes (directores) serán personal y solidariamente responsables frente a la respectiva Sociedad y, en su caso, si ha sido decisión exclusiva del Gerente General respectivo, éste tendrá responsabilidad en razón de la improcedente decisión.

En cambio, si estamos frente a una Sociedad de personas, *v. gr.*, Limitada, habrá que distinguir a quién se puede atribuir o en quién se ha radicado el beneficio y, si ello no es posible, debe entenderse distribuido proporcionalmente en función de la participación de las utilidades que correspondieren a los socios de aquella⁵³.

Situación diferente se produce en el caso de aquellos donantes que no sean entidades con fines de lucro, puesto que su tratamiento tributario es distinto. En efecto, si bien esas donaciones no pueden aceptarse como gasto (disminución de base), los egresos efectuados, aunque sean superiores a los montos considerados en la LOCP, no se encuentran jamás en la hipótesis del artículo 21 de la Ley de Impuesto a la Renta, y tampoco se producirán problemas con el impuesto al valor agregado, puesto que sólo deben seguirse las reglas habituales respecto de todas las facturas que den cuenta de la adquisición de bienes o utilización de servicios, aunque no guarden relación con el giro de estos especiales contribuyentes.

Todo ello, recordando que, también en estos casos, los Presidentes o Directores de una persona jurídica sin fines de lucro son responsables por las acciones u omisiones que causen perjuicio a la Corporación o Fundación, tanto civil, penal, como tributariamente y, en lo que dice relación con las penas privativas de libertad, responden los representantes legales “o quienes hagan sus veces”.

- d) En cuanto a la “compra de asesorías”, que se produce cuando un sujeto tributario emite boletas (honorarios) o facturas (servicios) por un valor mayor al real, o sin un trabajo efectivo que haya devengado la renta cuya cifra se consigna, pese a existir una burla al sistema, la infracción tributaria es de difícil configuración cuando el contribuyente –‘prestador del servicio’– declara y paga la totalidad de sus impuestos. El problema existirá respecto de aquellos que se encuentren afectos al impuesto de primera categoría con contabilidad com-

⁵³ Art. 21, Ley de Impuesto a la Renta.

pleta, por lo que esta figura tiende a producirse con mayor habitualidad respecto de contribuyentes afectos al régimen de renta presunta, donde no existe control de gastos, sino que sólo de ingresos para los efectos de la determinación del impuesto a pagar o de la mantención del régimen presuntivo.

Sin perjuicio de ello, cuando los precios de transferencia, en razón de su abultamiento, ocultan donaciones, permiten que el SII (Servicio de Impuestos Internos) en uso de sus prerrogativas, efectúe tasaciones de las operaciones si ellas exceden notablemente el monto de los habituales de la plaza. Debe recordarse que si estas operaciones resultan falsas son además constitutivas de delitos tributarios merecedores de sanciones patrimoniales y corporales⁵⁴.

- e) También debe considerarse que la disposición de bienes muebles, ocultadas tributariamente bajo fórmulas contables, *v. gr., mermas de inventario*, no es un instrumento exento de riesgos. En efecto, la ley del IVA considera como hecho gravado los “faltantes de inventario” (art. 8, d), lo que para el contribuyente que no pueda justificar fehacientemente las razones de dicha ausencia implicará la aplicación de una nueva presunción. El SII puede presumir que han sido vendidos y no facturados, adicionándose dos efectos tributarios. El primero es la consideración del valor más alto para los efectos de la aplicación del IVA, y el segundo, que el monto neto de aquella “donación” genera un impuesto único de un 35% sobre el total del egreso no justificado⁵⁵.
- f) Por último, no debe dejar de considerarse que el SII, siempre está en condiciones de solicitar a los partidos políticos la justificación de las inversiones realizadas, a efectos de que indiquen la fuente de sus recursos; hecho que no produce consecuencias en las rentas del partido, pero sí puede afectarlos ya sea mediante sanciones pecuniarias (multas) o personales a sus representantes, o, en fin, mediante la investigación tributaria que pudiere afectar al donante que viole la ley. Así, resulta útil recordar el artículo 60 del Código Tributario, que permite al Servicio, mediante el expediente de la *declaración jurada tributaria*, requerir a cualquier persona respecto de la consistencia y origen de sus ingresos para los fines a que hubiera lugar.

⁵⁴ Véase Art. 97 N° 4 del Código Tributario.

⁵⁵ Art. 21 inc. 3, Ley Impuesto a la Renta.

7. CONCLUSIONES

De los antecedentes y legislación citada y analizada precedentemente, se puede establecer una primera y gran conclusión: la situación del financiamiento de los partidos políticos en Chile, a la luz de la normativa constitucional y legal vigente, no escapa de la constante general que es posible apreciar en todo el estatuto jurídico de los partidos en nuestro país y que se traduce, en buena parte, en una situación de *ineficacia legal*, dada por el no cumplimiento o la práctica desnaturalizadora del espíritu de la normativa vigente aplicable a tales colectividades. En efecto, si los partidos fueron reconocidos sólo para controlarlos, el balance arroja un evidente saldo negativo.

Pese a lo dicho, no es posible afirmar, lisa y llanamente, que los partidos transgredan, al menos formal y directamente, la Carta Fundamental, sea en cuanto al origen de sus recursos o a la publicidad de los mismos, pivotes fundamentales de la institucionalidad vigente.

Lo que sí queda en evidencia es la inconsecuencia que se produce entre las disposiciones constitucionales referentes a los partidos políticos y el marco de actividad para los candidatos y sus campañas. Resulta inconcuso que este verdadero *per saltum* normativo impide la congruencia entre la realidad normativa y aquella que podríamos denominar fáctica, de los hechos. La legislación, en un verdadero silencio omisivo, prescinde de toda consideración respecto del resto de los actuales actores de la vida política nacional, como son los candidatos y sus campañas (independientes o no), las Fundaciones de ideas o apoyo, que funcionan al alero y con el ideario de los partidos políticos, y las otras entidades asociadas a los mismos.

Estas son realidades que escapan al pequeño círculo que define la legislación que llamaríamos política. Este criterio, exclusivamente *literalista*, es errado y se aparta de la Constitución que, precisamente, en el marco del derecho constitucional de asociación, prescribió la regulación de la actividad política, más allá que bajo la simple y exclusiva consideración de los partidos políticos.

El problema se produce entonces, en parte, porque la legislación ha cumplido su objetivo en cuanto a evitar que los partidos, como tales, monopolicen la actividad política, lo que ha dado lugar a nuevas y diferentes formas de influencias, radicadas en otros actores que tienden a concurrir directamente al financiamiento de las cifras monetarias reales requeridas por quienes asumen desafíos electorales. Y para esta nueva realidad, el marco normativo es claramente insuficiente.

La médula del conflicto estriba, ya no en el establecimiento de una nueva legislación destinada a regular aún más a los partidos políticos chile-

nos –sin perjuicio de su necesario perfeccionamiento y real acatamiento–, sino en que la normativa legal dé cabida a esta realidad para-partidaria y extra sistémica, a fin de resguardar valores indispensables y coadyuvantes a la legalidad y competencia democrática, tales como la transparencia e independencia, necesarios en todo proceso que pretenda resguardar la autonomía de las decisiones claves de la sociedad política civil.

Lo contrario permitirá o abonará el camino de un compromiso de carácter estrictamente dinerario, donde el obligado podrá permitir que, a través de su decisión o influencia, se resarzan las sumas por él devengadas. Es ésta una vía directa de corrupción civil.

Para el logro del objetivo propuesto, pese a los fines iniciales explicados, pueden generarse medios y sistemas, que otorguen un mayor protagonismo a los partidos políticos, sobre todo para permitir la coherencia que suponen las sentencias emanadas del Tribunal Constitucional. En primer lugar, por cuanto resulta absurdo haber permitido, vía jurisprudencial, que puedan efectuarles donaciones personas jurídicas, para luego, en el campo tributario, impedirles asientos contables que reflejen la realidad de dichos aportes, promoviendo de ese modo prácticas que vulneran el sistema tributario.

Y en segundo término, por cuanto pese a los estrictos términos de la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional, cuando se pronuncia respecto de la franja televisiva, ha permitido la consideración de un verdadero privilegio para ellos, en atención a los notables fines que corresponden a estas asociaciones⁵⁶. Esta circunstancia puede, por esos mismos fines, justificar algún tipo de financiamiento estatal *de iure* a los partidos políticos o a las campañas de la misma naturaleza.

⁵⁶ Véase Anexo 1.

ANEXO 1

Antecedentes jurisprudenciales de la publicidad televisiva

De interés al efecto es la sentencia del Tribunal Constitucional de 9.08.1988, recaída en el proyecto de ley que modificaba la LOC 18.700, y que debe ser releída al tenor de los cambios experimentados por la televisión chilena. Al efecto, transcribimos los considerandos atingentes (las cursivas son de responsabilidad del autor):

“3° Que, en efecto, el proyecto en estudio contiene diversas normas, cuyo objetivo es: a) Complementar las disposiciones sobre propaganda electoral en la prensa escrita, las radioemisoras y los canales de televisión; b) Regular el derecho de los ciudadanos independientes a efectuar propaganda electoral, a tener sedes oficiales y a designar apoderados ante las Juntas Electorales, Mesas Receptoras de Sufragios, Colegios Escrutadores y Oficinas Electorales que funcionan en los recintos de votación, de acuerdo con los términos establecidos en la ley; c) Determinar la fecha en que debe realizarse la elección de Presidente de la República y parlamentarios en conformidad a lo ordenado en la disposición vigésima novena transitoria, inciso segundo, de la Constitución, en el evento que la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere la disposición vigésima séptima de la misma Carta Fundamental; y d) Introducir diversas modificaciones a la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios tendientes a perfeccionarla y a agilizar los procesos electorales que regula. 4° Que los números 1 y 23 del artículo único del proyecto remitido agregan los artículos 31 bis y 11 y 12 transitorios a la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700. En dichos preceptos se legisla sobre la propaganda electoral por medio de la prensa escrita, las radioemisoras y los canales de televisión en elecciones y plebiscitos. En relación a los canales de televisión, en lo medular, las disposiciones del proyecto recogen las normas que en la materia han regulado tradicionalmente en nuestro país la propaganda electoral a través de este medio de comunicación social. Este antecedente que si bien por sí solo no es suficiente para resolver sobre la constitucionalidad de los preceptos en estudio debe, no obstante, ser motivo válido de reflexión, ya que aquellas normas han respondido adecuadamente a sus objetivos y durante su tramitación legislativa y vigencia, siempre fueron aceptadas por los Poderes del Estado como plenamente constitucionales. 5° Que, sin embargo, se ha cues-

tionado la constitucionalidad del artículo 31 bis del proyecto, en cuanto impone a los canales de televisión de libre recepción la obligación de *destinar gratuitamente* determinados espacios de tiempo de sus transmisiones a propaganda electoral, durante el período en que ella es permitida, a fin de que las diversas corrientes de opinión puedan, equitativa e igualitariamente, exponer sus posiciones con fines electorales para una debida y adecuada información del país. Se objetiva, además, el complemento indispensable de esta norma para que ella surta el efecto perseguido, cual es *el precepto que prohíbe a los canales de televisión transmitir cualquiera otra propaganda electoral, gratuita u onerosa*. 6º Que para un adecuado análisis constitucional de la normativa en estudio, es necesario precisar que las limitaciones que se establecen para los canales de televisión de libre recepción se circunscriben sólo a la *propaganda electoral, esto es, a la acción “dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito”*, ya que así define el concepto propaganda electoral el artículo 31 de la Ley Nº 18.700 de 1988. 7º Que, precisado lo anterior, el problema consiste en resolver si estas obligaciones y limitaciones que el proyecto impone a los canales de televisión de libre recepción sólo en aquellas oportunidades en que se realicen procesos electorales y plebiscitarios y con el exclusivo propósito de contribuir a conseguir la plena igualdad de todas las personas en la participación en los señalados procesos, infringen la preceptiva constitucional, ya sea por crear una discriminación arbitraria en su contra, por conculcar su libertad de información o, en fin, por vulnerar el derecho de propiedad sobre sus bienes. 8º Que un análisis de las normas constitucionales y legales que han regido el derecho a operar canales de televisión en Chile demuestra, con claridad, que nuestro ordenamiento jurídico ha sido extremadamente exigente y cauteloso en la regulación de este medio de comunicación social, restringiendo la titularidad del derecho sólo a determinadas instituciones, por una parte y dejando testimonio, por la otra, que en el cumplimiento de sus funciones deberán estar siempre presente, de manera muy especial, los intereses generales de la colectividad. Para demostrar lo primero, basta recordar que la Constitución de 1925 complementada por el artículo 2º de la Ley 17.377 de 1970, sólo permitió establecer canales de televisión a la empresa denominada “Televisión Nacional de Chile”, a la Universidad de Chile, a la Universidad Católica de Chile y a la Universidad Católica de Valparaíso, todas ellas Corporaciones de Derecho Público. Para evidenciar lo segundo, es oportuno transcribir

algunos pasajes de la moción parlamentaria que en el año 1969, patrocinada por el Ejecutivo, dio origen a la antes señalada Ley 17.377. En ella se expresa: “La creciente importancia de los medios de comunicación y de su impacto en la sociedad contemporánea ha preocupado a los especialistas de todas las disciplinas sociales. Entre estos medios es la televisión, sin duda alguna, el que ha producido el efecto más profundo en la población al afectar incluso los hábitos del grupo familiar y orientar las actitudes y aspiraciones de todo el grupo social. Difícil sería, por lo tanto, ignorar la responsabilidad que cabe a quienes emplean este medio que está transformando, de manera permanentemente acelerada y a veces imperceptible, la estructura misma de la sociedad y comprometiendo nuestro destino como nación. Por estas razones fundamentalmente creemos que la televisión debe ser orientada por normas que cautelen debidamente los intereses nacionales que ella compromete”. (Cámara de Diputados, Sesión N° 14 de 2 de diciembre de 1969, Boletín 321, pág. 2099). 9° Que el Constituyente de 1980 aborda el problema de los canales de televisión con igual profundidad y cautela, como lo demuestran las actas de Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en que se trata el tema (sesiones 91, 227, 228, 237 a 241 entre otras) y el precepto final que se consagra en el artículo 19, N° 12, inciso quinto, que textualmente dispone: “El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión”. Y el inciso siguiente, demostrando su especial atención sobre el tema, agrega: “Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo”. 10. Que de lo expuesto en los considerandos anteriores deriva, desde ya, una primera conclusión: los canales de televisión cumplen una verdadera función de utilidad pública y como lo dice el artículo 1° de la Ley 17.377, “como medio de difusión han de servir para comunicar e integrar al país”. 11. Que la segunda conclusión surge del texto mismo de la Carta Fundamental y resulta especialmente relevante para dilucidar el problema en estudio. La Constitución de 1980 establece para la televisión un régimen de titularidad “restringido o selectivo”, ya que sólo el Estado y aquellas universidades y personas o entidades que la ley señale o fije podrán establecer, operar o mantener estaciones de televisión. Y es así como en la actualidad solamente la empresa deno-

minada “Televisión Nacional de Chile” y las Universidades de Chile, Católica de Chile y Católica de Valparaíso gozan del privilegio de tener el derecho exclusivo para operar y mantener canales de televisión de libre recepción. Diferente es la situación de la prensa escrita y de las radioemisoras, las que no obstante ciertas restricciones derivadas de facultades extraordinarias, de carácter transitorio, no tienen tal privilegio de exclusividad ni tampoco constituyen Corporaciones de Derecho Público. 12. Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto relativa a la televisión de libre recepción no merecen reparo constitucional, *ya que si la Constitución ha encargado a la ley determinar aquellas universidades y demás personas o entidades que, además del Estado, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión, con exclusión de cualquiera otra que ella no establezca, bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones medidas y razonables como son las que las normas del proyecto contemplan.* Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva las exige el interés general de la colectividad, a fin de dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta Fundamental, en orden a que la ley garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en períodos electorales. 13. Que esta interpretación es la que mejor se aviene no sólo con la letra de la Constitución, sino, también, con su contexto y espíritu, ya que la norma que contempla el derecho a establecer, operar y mantener canales de televisión e implícitamente a imponerles obligaciones justas y razonables, *como es la gratuidad,* guarda perfecta armonía con el deber del Estado de asegurar una participación equitativa e igualitaria del pueblo en los plebiscitos y elecciones el cual, a través de estos procesos, ejerce la soberanía.

ANEXO 2

Gastos reportados por los partidos políticos chilenos
(en millones de pesos corrientes)

Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Partido										
PDC	7,7	99,2	159,7	239,2	230,6	195,6	115,0	159,6	238,5	115,9
RN	81,8	213,6	152,8	101,6	113,7	68,2	58,2	70,2	76,9	78,7
PPD	11,2	62,0	31,2	27,1	40,2	56,2	86,0	76,0	81,4	99,6
UDI	-	36,6	30,0	56,3	83,1	81,7	74,5	67,5	69,0	134,4
PRSD	2,3	22,3	12,0	12,0	18,0	23,9	9,3	31,0	31,3	36,0
PS	-	-	20,2	20,3	66,3 ⁵⁷	77,5 ⁵⁸	38,6	n.d.	n.d.	n.d. ⁵⁹
PH	-	0,085	0,96	4,6	8,9	9,1	0,87	1,4	1,6	1,7
PUCCP	-	-	-	4,6	34,7	13,5	2,1	7,4	6,1	46,7
PL	-	0,78	0,1 ⁶⁰	0,9 ⁶¹	-	-	-	-	-	-
PUCL	-	-	-	-	-	-	-	0,23	0,16	0,14
PDS	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,12	-
PSDCH	-	-	-	3,5	6,9	7,4	-	-	-	-
PC	-	-	-	21,1	31,7	14,6	7,5	9,6	11,7	9,2
PN	-	-	0,8	2,3 ⁶²	2,1	0,86	-	-	-	-
Total	103,0	434,6	407,0	493,5	636,2	548,6	392,1	423,0	516,8	522,3

⁵⁷ Desglosa gastos generales \$ 40.134.434, y gastos de campaña \$ 26.186.127.

⁵⁸ Desglosa gastos generales \$ 41.408.772, y gastos de campaña \$ 32.155.059.

⁵⁹ Datos no disponibles debido a que los estados financieros fueron objetados por el Servicio Electoral.

⁶⁰ Suma que corresponde a corrección monetaria y depreciación, no da cuenta de gastos generales.

⁶¹ Suma que corresponde a corrección monetaria y depreciación, no da cuenta de gastos generales.

⁶² Suma que corresponde a depreciación y corrección monetaria, no registra gastos generales.

Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Políticos*

PATRICIO DONOSO I.

Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile.
M. Sc. Massachusetts Institute of Technology.

PAULINA RAMOS V.

Abogado, Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política y
Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

PAULINA RIQUELME P.

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Este es un trabajo realizado por encargo del Centro de Estudios Públicos (CEP), en el marco del proyecto sobre "Modernización del Estado". Los autores desean agradecer los comentarios recibidos en el seminario realizado en el CEP, el día 13 de octubre de 1999, de parte de Fernando Allende, Harald Beyer y Bruno Philippi. Asimismo, agradecen los comentarios de Gert Wagner. En forma especial, agradecen las observaciones y aportes de Salvador Valdés Prieto.

1. INTRODUCCIÓN

El tema del financiamiento de los partidos políticos ha sido debatido ampliamente en nuestro país durante la última década. Analizar este tema implica reconocer, por una parte, la importancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos mundiales, en cuanto cumplen un rol de articuladores de la acción colectiva y de canalizadores de la opinión ciudadana¹. Significa reconocer, por otro lado, que para poder cumplir adecuadamente sus funciones como agentes activos en la vida política, los partidos requieren de un sistema de financiamiento², y que dicho sistema debe considerar en forma justa los intereses de los ciudadanos e impedir de manera eficiente su financiación ilegal³. Tres aspectos fundamentales de-

¹ Véase Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos N° 18.603, que en su artículo 1° define a los partidos políticos como “asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”.

² En este aspecto se debe considerar la Declaración de Margarita referida a los partidos políticos y la transparencia de los procesos electorales, suscrita a propósito de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que nuestro país participó activamente. En ésta se declara: “Coincidimos en que la consolidación del sistema democrático en Iberoamérica debe propugnar la mayor credibilidad en su funcionamiento, resaltando el papel esencial que las agrupaciones y partidos políticos así como los gobiernos cumplen en el desarrollo de la vida democrática. Reafirmamos que el desarrollo del sistema político democrático, a través de las figuras de la representación y la participación, implica necesariamente el aporte de las agrupaciones y partidos políticos...” (Declaración de Margarita, Foro Iberoamericano sobre Transparencia Electoral y Rediseño de los Partidos Políticos, VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Venezuela, 1997).

³ “Los objetivos básicos de las medidas legislativas utilizadas por los distintos ordenamientos para regular la financiación de partidos y candidatos son hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades entre las diversas opciones electorales y potenciar

ben ser considerados, por lo tanto, en el estudio de esta materia: fuentes de financiamiento, mecanismos de control y representación del público⁴.

No es un misterio que los principales partidos políticos, en países como Chile, si bien disponen de una capacidad sorprendente para captar financiamiento para candidatos específicos en períodos de campañas electorales, no tienen la misma capacidad para recolectar fondos de carácter regular, periódico y permanente, que financien los gastos operacionales relacionados con la infraestructura partidaria.

Lamentablemente, si bien la información y la literatura sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos son abundantes, existen pocos antecedentes sobre cómo se financia la actividad rutinaria de los mismos, y menos sobre cuán exitosos han sido los partidos en esta materia. Los casos más conocidos son los de aquellos países que han optado por algún tipo de financiamiento público, normalmente proporcionales a los resultados electorales obtenidos por los partidos.

En este artículo se pretende entregar algunos elementos que ilustren el debate señalado, explorando diversas formas de incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos, particularmente a través de dos mecanismos: a) la recaudación de cuotas regulares o donaciones de los militantes, y b) la realización de actividades que potencien la vinculación del partido y de sus líderes con la comunidad, considerando algún tipo de subsidio de carácter público.

Reconociendo la complejidad del tema del financiamiento de los partidos políticos, en el artículo se realiza un análisis eminentemente práctico. Desde esta perspectiva, se concluye que los partidos carecen de una gestión o *management* adecuado para captar cotizaciones o donaciones de sus adherentes, siendo que ésta debería ser la principal fuente de financiamiento de los mismos. La infraestructura de cobranza, por ejemplo, se aprecia claramente más precaria que lo que se requiere según las instituciones que son exitosas en el tema.

Se concluye también que los partidos podrían mejorar sus recaudaciones si es que adoptan una estrategia de mayor transparencia en la información sobre sus fuentes de financiamiento, generando mayor confianza en sus adherentes.

su independencia". (Del Castillo Vera, Pilar: *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Editores de España S.A., Madrid, 1985, pág. 181).

⁴ Vivanco, Ángela. "La Financiación de los Partidos Políticos". *Revista Chilena de Derecho*, Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1998, Vol. 25, pág. 514.

Por último, se presenta la idea de introducir subsidios a los partidos para que incentiven, ya sea el esfuerzo para mejorar dicha gestión o para realizar algunas actividades que eleven la calidad de su quehacer.

Si bien estos subsidios no corresponden a la esencia de la propuesta, se piensa que pueden reflejar el beneficio que la sociedad asignaría a la existencia de una mayor fortaleza financiera en la actividad regular de los partidos, y al beneficio de contar con una militancia más preparada.

2. FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CHILE

Actualmente, el sistema de financiamiento de los partidos políticos en Chile, regulado por la ley, es eminentemente privado. La Constitución Política de 1980 contempla un marco regulatorio que delimita el ámbito de financiamiento de los partidos políticos en su artículo 19 N° 15, disponiendo que las fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.

La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Ley Orgánica N° 18.603), por su parte, establece normas más específicas acerca del financiamiento privado de los partidos políticos, determinando que éste sólo puede provenir de cuatro formas posibles: ingresos por cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen los afiliados, que siempre han de ser personas naturales; donaciones que se hagan en su favor; asignaciones testamentarias que se les hagan; y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio⁵.

Adicionalmente, esta ley abre la posibilidad que los partidos políticos generen ingresos a partir de las actividades desarrolladas por otras personas jurídicas que hayan constituido, siempre y cuando colaboren a sus mismos fines. Un ejemplo en este sentido serían los Institutos o Centros de pensamiento o análisis político, que entregan asistencia a diputados y

⁵ Ramiro Mendoza señala que “en términos generales, la ley pretende que los partidos sean financiados de manera voluntaria por las personas que efectivamente sean militantes de ellos o que, a lo menos, simpaticen con sus planteamientos o candidatos. Y que, por otro lado, los partidos se orienten a una administración racional de sus recursos en términos que parte de sus ingresos puedan generarse a partir de sus propios bienes. La ley no distingue para estos efectos entre el financiamiento regular de un partido para su funcionamiento habitual y el mayor gasto que se irroga necesariamente para éstos con ocasión de una campaña electoral, de modo que debe asumirse la tesis de que la Ley hace extensiva sus regulaciones y prohibiciones para ambos tipos de situaciones”. (Mendoza Z., Ramiro. “Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile”, Serie *Documentos de Trabajo* N° 292, marzo de 1999, Centro de Estudios Públicos, p.14).

senadores, o que pueden realizar actividades formativas para que los ciudadanos asuman responsabilidades públicas.

Si bien esta ley introdujo mayor transparencia en el aporte de particulares al financiamiento de los partidos políticos, y luego fue reforzada con modificaciones con relación a la ley de Donaciones y Herencias⁶, después de varios años de vigencia se ha demostrado como un mecanismo ineficaz para dicho propósito.

Del Cuadro 1 se puede apreciar que el conjunto de los principales partidos políticos son capaces de recaudar, según los balances generales que publican de acuerdo a la obligación que les impone la ley, aproximadamente US\$ 1 millón al año a través de cotizaciones y donaciones de sus afiliados⁷.

CUADRO 1 COTIZACIONES Y DONACIONES DECLARADAS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(MILES DE \$ CADA AÑO)

Partido	Año 1993		Año 1994		Año 1995		Año 1996		Año 1997	
	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.
RN	52.753	10.861	58.237	-	60.780	10.521	69.175	7.871	76.619	3.277
UDI	82.950	-	75.900	-	67.042	-	69.140	-	133.800	-
PDC	203.448	-	84.061	-	102.519	-	87.020	-	96.218	20.415
PPD	64.850	-	71.800	-	68.650	-	82.700	-	103.400	-
PS	46.779	-	75.577	-	nd	nd	nd	nd	nd	nd
TOTAL	450.780	10.861	365.575	-	289.991	10.521	308.035	7.871	410.037	23.692

Fuente: Balances Generales de partidos políticos presentados al Servicio Electoral.

⁶ Se trata de exenciones tributarias para donaciones y herencias montos recibidos en calidad de cuotas de militantes y donaciones de simpatizantes, siempre que el monto individual sea inferior a 30 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) [poco más de \$ 800.000, en agosto del 2000].

⁷ Como señala Ramiro Mendoza: "La principal fuente de ingresos que declaran los partidos son las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus militantes, sin embargo sólo entre un 1 y un 10% de sus militantes cotizan. En casos muy puntuales, se señalan ingresos provenientes de bienes propios. Las asignaciones testamentarias son prácticamente inexistentes. Las donaciones son escasas, aunque no tanto como las asignaciones precedentes. Los balances arrojan cifras muy disímiles entre ellos, aunque los partidos con mayor votación y más cantidad de parlamentarios tienen mayores ingresos, mientras que aquellos con menor votación y escasa o nula representación parlamentaria tienen balances con movimientos mucho menores". (Mendoza Z., Ramiro. *op. cit.*, pág. 24).

En forma individual, el partido que más ingresos anuales ha reportado durante los últimos 5 años es el Partido Demócrata Cristiano, con \$ 203 millones provenientes de cotizaciones en 1993. De acuerdo a los ingresos reportados en 1997, ese mismo partido, que se supone el más organizado y con un mayor número de militantes activos, reporta ingresos por cuotas inferiores a \$ 280/mes por militante activo durante ese año.

En materia de gastos, los partidos más importantes reportan gastos anuales, en su conjunto, también por alrededor de US\$ 1 millón, lo cual parece extremadamente bajo (véase Cuadro 2).

CUADRO 2 GASTOS GENERALES DECLARADOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(MILES DE \$ CADA AÑO)

Partido	Año 1993	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
	Gastos Generales				
RN	68.205	58.236	70.282	76.905	76.619
UDI	81.774	74.507	67.042	69.140	134.403
PDC	195.633	115.007	159.519	238.554	115.951
PPD	56.250	86.030	76.602	81.443	99.668
PS	41.408	38.632	nd	nd	nd
TOTAL	443.270	372.412	373.445	466.042	426.641

Fuente: Extraída de balances generales de partidos políticos presentados al Servicio Electoral.

El partido que más gastos ha informado durante los últimos años es la Democracia Cristiana, con aproximadamente \$ 240 millones en 1997, lo que, como señala Ramiro Mendoza, “no se condice con el gasto real efectivo que tiene una maquinaria partidaria con presencia en todo el país”. La mesa directiva de este mismo partido ha revelado en 1999 que los gastos mensuales del partido que se “heredaron” de la mesa anterior, y que totalizaban aproximadamente 57 millones de pesos, se habían logrado rebajar a menos de la mitad⁸.

⁸ El ex Secretario General de la Democracia Cristiana informó que la mesa directiva del partido presidida por Enrique Krauss logró rebajar los gastos mensuales que tenía el partido, de 57 millones 881 mil pesos a 26 millones 800 mil pesos. Señaló que: “Reducimos a menos de la mitad el nivel de gastos. También se redujo la planta de funcionarios y se tomaron otras medidas de racionalización”. (Diario *La Segunda*, viernes 16 de julio de 1999, p. 18).

Cabe señalar que, en la misma oportunidad, la directiva reconoció que el partido estaba endeudado en más de 2.000 millones de pesos, cantidad que tampoco se reporta en los balances. Se puede desprender que es bastante probable que los gastos efectivos realizados por este partido durante los últimos años, hayan sido más del doble de los reportados. También es altamente probable que esta misma situación se repita en el caso de otras colectividades.

Se deduce, entonces, que los partidos políticos han logrado captar una cantidad muy limitada de aportes regulares de sus adeptos por concepto de cuotas o donaciones, y que posiblemente han percibido ingresos adicionales no declarados, los cuales han permitido a su vez financiar gastos mayores a los declarados.

Las candidaturas políticas, en cambio, manejan en Chile volúmenes de recursos muy superiores a las reportadas por los partidos, a pesar de que no gozan de subsidios ni de exenciones tributarias explícitas. Según se sabe, su principal fuente de ingreso son las donaciones provenientes de grandes benefactores. Es probable que para un donante sea más fácil y conveniente apoyar a un candidato específico, sobre la base de un aporte “por una vez”, que realizar un aporte rutinario al partido, sin destinatario específico y con un compromiso de más largo plazo.

Hay que agregar que las candidaturas no tienen existencia jurídica independiente, no tienen RUT (Rol Único Tributario) ni tampoco llevan contabilidad, lo que hace imposible comprobar en la práctica la cantidad de recursos reunidos y gastados en una campaña. Sin embargo, los mismos candidatos han declarado que una buena campaña requiere recursos millonarios.

Los nuevos mecanismos legales de financiamiento privado de que disponen los partidos, como la exención tributaria para aportes de menos de 30 UTM, tampoco han sido aprovechados en forma significativa. Una posible explicación para esto último es que existen en la actualidad formas irregulares de financiamiento que resultan mucho más baratas que ese tipo de aportes. Por ejemplo, las donaciones de empresarios se pueden registrar como gastos en la publicidad de las empresas, lo que les permite obtener una reducción de impuestos del 15% o la tasa marginal de los dueños, según cual se aplique⁹. Adicionalmente, con esta modalidad el donatario se ahorra el gasto de recaudar miles de pequeñas sumas.

Existen otras fuentes de financiamiento ordinario para un partido, no contempladas en la legislación, que si bien no son necesariamente ilegales, pueden prestarse para manejos inconvenientes. Por ejemplo, la crea-

⁹ Mendoza Z., Ramiro *op. cit.*, p. 27.

ción de empresas de servicios por parte de militantes del partido, que venden información o análisis confeccionados con antecedentes privilegiados que pueden obtener de sus parlamentarios y del propio partido, particularmente si éste forma parte del gobierno. Y en el extremo, venta de servicios de asesoría legislativa. Adicionalmente, algunos partidos reciben remesas de dinero por parte de fundaciones, corporaciones y ONG's extranjeras, vinculadas en sus respectivos países a partidos o Internacionales partidarias afines a las colectividades nacionales¹⁰.

Cabe señalar, por último, que la falta de financiamiento regular genera problemas en el Estado. Los partidos que gobiernan en coalición, ante la falta de fondos, se ven presionados a compensar a sus activistas y cuadros técnicos sobre la base de nombramientos en cargos públicos (“clientelismo”)¹¹.

Todos los partidos de cierta importancia, aunque en mayor medida la coalición que controla el Poder Ejecutivo, tienen acceso a fondos públicos (congresales) o pueden distribuir cargos públicos (alcaldes), lo que puede permitir financiar a sus activistas y cuadros técnicos. Estos incentivos pueden derivar en que se elijan personas políticamente aptas, pero sin los perfiles profesionales o capacidades técnicas que se requieren para un determinado cargo público.

El esfuerzo de modernización del Estado, donde se ha propuesto crear la figura del “gerente público”, dotando a los altos directivos de ese sector de mayor libertad para seleccionar personal, podría ser capturado por algún partido político ante una necesidad imperiosa de fondos. Los incentivos podrían ser significativos, si el partido visualiza que de no participar en esta práctica aumentaría la probabilidad de perder la próxima elección.

Dado que el mecanismo de financiamiento vigente en nuestro país no ha permitido solucionar el requerimiento real y creciente de recursos por parte de los partidos políticos¹², y que además ha generado otro tipo

¹⁰ Mendoza Z., Ramiro, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹¹ Conviene recordar que una porción significativa de los empleados públicos son “a contrata” y por tanto no gozan de inamovilidad.

¹² “Sin excepción, los partidos políticos “lloran pobreza”. Sus dirigentes dicen que no tienen recursos propios, ni de empresas ni de particulares para financiar las actividades partidarias... La mayoría (de los partidos) revela una “pobreza franciscana”: el pasivo supera al activo y las pérdidas son más que las ganancias...”. (Diario *El Mercurio*, sábado 3 de octubre de 1998). Muchos partidos han debido recurrir a situaciones extremas para solucionar sus problemas financieros. Para poder pagar parte de una deuda de 147.930 UF (aproximadamente 2.200 millones), la Democracia Cristiana anunció la puesta en venta de su sede-símbolo de Alameda 1460. (Diario *La Segunda*, jueves 15 de julio de 1999).

de inconvenientes, señalados en el apartado anterior, no es de extrañar que exista una presión permanente y creciente de parte de los partidos para que se defina y apruebe algún tipo de financiamiento público directo.

3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN OTROS PAÍSES

Los mecanismos de financiamiento de partidos políticos que existen en los diversos países del mundo se pueden agrupar de la siguiente forma: a) sistemas basados en un financiamiento exclusivamente público, ya sea directo o indirecto; b) financiamiento privado, modalidad que rige actualmente en nuestro país; y c) financiamiento mixto: aportes de particulares, sean cotizaciones o donaciones (más o menos restringidas) con subvenciones estatales (de acuerdo al número de votos obtenidos o de parlamentarios elegidos).

3.1. Aportes mediante Financiamiento Público

El financiamiento público como sistema surge a finales de la década de los cincuenta. Durante este período la idea de que “el Estado debe contribuir a financiar los gastos en que incurran partidos y candidatos por el cumplimiento de sus funciones” se asume en diferentes países. Puerto Rico adopta en 1957 un sistema de subvenciones públicas para los partidos políticos y, desde entonces numerosos países tales como Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Italia, Austria, España, Estados Unidos, Canadá, Japón e Israel han incorporado diversos modelos de financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos y de las actividades electorales de éstos y de los candidatos. De esta manera, este sistema ha pasado a constituir el mecanismo más común de financiamiento de la actividad política¹³.

La existencia del financiamiento público se ha justificado principalmente como una forma de resguardar el carácter representativo de las colectividades políticas, evitando la influencia inapropiada de grandes donantes vinculados a grupos de presión o privados interesados en su propio beneficio, y como un mecanismo para sostener las “funciones públicas” que realizan los partidos, como por ejemplo: preparar programas políticos via-

¹³ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 65.

bles, mantener contacto con los ciudadanos, seleccionar y preparar futuros candidatos, etc.

También se ha justificado como una forma de hacer más transparente el manejo de los fondos que realizan los partidos, lo cual no es necesariamente cierto pues las sociedades anónimas abiertas, que son entidades privadas que manejan fondos de particulares, tienen cuentas públicas para hacer más transparente su administración y no reciben aportes estatales¹⁴.

Algunos incluso han señalado que este sistema sería la extensión lógica de la voluntad popular expresada por los ciudadanos en las urnas. De acuerdo a esta visión, los votos en cierto modo premian las “buenas propuestas” (de los candidatos y partidos o coaliciones que los apoyan) o los “buenos resultados” (de candidatos, partidos o coaliciones que pueden ser reelegidos), y por lo tanto corresponde apoyarlos con financiamiento.

Sin desconocer los méritos que se pueden desprender de estas argumentaciones, es necesario reconocer que el financiamiento público presenta a la vez diversos inconvenientes.

De acuerdo a la experiencia internacional, la entrega de subsidios a los partidos políticos (financiamiento público directo), ya sea en proporción a los votos obtenidos u otra fórmula, ha demostrado que estos aportes terminan creciendo sin límites, pues los propios partidos interesados son quienes legislan para determinar los montos y los reajustes de los mismos.

Ello ha permitido que algunos partidos políticos de países como Alemania o España se hayan convertido en instituciones poderosas de amplios recursos, dominados por un elevado número de burócratas financiados por el Estado. Algunos observadores evalúan esta situación como una explotación del ciudadano común por medio de impuestos, en lugar de ser un servicio a éste último, como se presupone que era la intención original de la aprobación de estos fondos.

¹⁴ Enrique Barros destaca los siguientes argumentos a favor de un financiamiento público mínimo:

a. El financiamiento público puede garantizar a los partidos un funcionamiento mínimo, independiente de los grupos de presión, lo que constituye una igualdad básica de oportunidades y aumenta su autonomía.

b. El financiamiento estatal hace necesario y justifica que las cuentas de los partidos sean públicas, controladas seria e imparcialmente por organismos calificados y provoca la discusión abierta acerca del destino de los recursos. En suma, es un motor para la aireación del sistema de partidos (rebatible, según lo expresado en el texto).

c. Buena parte de las críticas ignoran que la preparación de programas políticos viables, la publicidad y los diferentes medios de contacto con los ciudadanos, todas tareas que corresponden a los partidos, son funciones públicas relevantes que solo se pueden cumplir por una organización mínima. (Barros, Enrique. “Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos”. Serie *Documentos de Trabajo* N° 10, diciembre de 1983. Centro de Estudios Públicos, pp. 53-54).

Adicionalmente, el financiamiento público también puede terminar mermando la libertad de acción de los partidos, principalmente de oposición. Al igual que en el caso del financiamiento privado por parte de grandes donantes, en este caso puede ser el partido o la coalición gobernante el que “compre influencia” sobre los partidos opositores a través de este tipo de apoyo, restringiendo nuevamente su capacidad de servicio a los ciudadanos. Esta situación deriva en un mal funcionamiento del “mercado político”.

Cabe mencionar que, si bien en Chile no existen modalidades de financiamiento público directo de los partidos políticos, sí existen diversas formas de financiamiento indirecto. Los partidos pueden percibir ingresos por: pagos efectuados por los diputados y senadores sobre la base de su propia asignación para gastos de sedes y secretaría; contribuciones directas efectuadas por éstos sobre la base de su dieta parlamentaria; franja de propaganda electoral gratuita en la televisión y propaganda municipal gratuita (uso de tableros o murales especiales).

Estas modalidades, si bien son similares a las que existen en otros países, no contemplan otro tipo de apoyos que sí existen en éstos, como la concesión de ayudas económicas a organizaciones subsidiarias de los mismos. Es decir, organizaciones distintas de los partidos pero vinculadas política y organizativamente a ellos. Varios países europeos como Austria, Alemania y Finlandia presentan este tipo de ayuda estatal indirecta¹⁵.

En Alemania, por ejemplo, existen subvenciones a las fundaciones de los partidos (*Stiftungen*)¹⁶, que buscan fomentar las actividades académicas y de investigación que estas instituciones desarrollan. El objetivo de estas instituciones es, en términos generales, la cooperación en la educación política tanto para los miembros de los partidos como para personas no pertenecientes a los mismos a través de seminarios, conferencias, etc. El trabajo de las fundaciones, entre las cuales las de mayor importancia son las ligadas a los demócrata cristianos –Fundación Konrad Adenauer– y a los socialdemócratas –Fundación Friedrich Ebert– tiene, además, una proyección fuera del territorio nacional. En este contexto, las fundaciones alemanas

¹⁵ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 177.

¹⁶ “Las subvenciones (a los *Stiftungen*) se justifican con el argumento de que tienen que ver con “labores educativas democráticas”, es decir con actividades no consideradas en la ley de partidos, y en todos los estatutos de las diversas fundaciones se subraya su misión educativa. Sin perjuicio de lo anterior, debe reconocerse que al menos parte de la labor de las fundaciones (por ejemplo, encuestas de opinión o investigación de políticas), prestan una indudable ayuda a los partidos en sus estrategias de campaña”. (Pulzer, Peter. “El Financiamiento Político en Alemania”. Serie *Documentos de Trabajo* N° 299, Centro de Estudios Públicos, 1999, p. 43).

se plantean el propósito de ayudar a los países en vías de desarrollo a promover el entendimiento y la cooperación entre las naciones¹⁷.

En Austria, se estableció en 1972 un sistema por medio del cual se asignan ciertas cantidades (subsidios) para la financiación de las denominadas *Academias Políticas* de los partidos representados en la Asamblea Nacional. Estas academias tienen como objetivo asesorar en toda clase de proyectos a la dirección nacional del partido. El trabajo desarrollado por las academias se considera como una contribución de gran utilidad para los debates internos.

Las sumas asignadas a cada institución de este tipo consisten en una cantidad anual, e igual para todos, de tres millones de marcos, más una cantidad adicional proporcional al número de escaños del partido que representa cada academia. En cualquier caso, la suma total de las cantidades adicionales no puede ser superior a veinte millones de marcos austríacos.

En Finlandia, además del sistema directo de financiación estatal de los partidos, existe otra modalidad indirecta de financiamiento por medio de la concesión de ayudas económicas oficiales a las organizaciones juveniles, de mujeres y otras entidades civiles, vinculadas en la mayoría de los casos a los propios partidos¹⁸.

Dentro del ámbito latinoamericano, en países como México, algunos de sus estados exigen a los partidos políticos que un porcentaje del financiamiento público que reciben sea destinado al desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación; y a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, entre otras actividades¹⁹. Siguiendo esta misma línea, el artículo 4° del proyecto de Ley de Financiamiento de partidos políticos de Argentina –en discusión en el Congreso– obliga a cada partido político a desarrollar actividades para la capacitación y formación de sus dirigentes y candidatos, para la cual deben destinar como mínimo el 20% del aporte estatal²⁰.

¹⁷ En la práctica estas instituciones han venido prestando su colaboración, en otros países, a los partidos con los que mantienen mayor cercanía ideológica. Colaboración desarrollada especialmente en países en los que comienza a vertebrarse un sistema democrático, o éste se halla en período de consolidación, como ha venido sucediendo en el denominado Tercer Mundo o en el sur de Europa Occidental. La intervención de las fundaciones alemanas en estos países ha sido –en ocasiones– objeto de polémicas por cuanto suponen, además, una vía de financiación indirecta o directa de los partidos nacionales. Hecho que plantea problemas particularmente en aquellos países en los que la legislación sobre financiación política no permite a los partidos recibir fondos provenientes de fuentes extranjeras. (Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 178).

¹⁸ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 178 y ss.

¹⁹ Ley Electoral del Estado de Tabasco, México.

²⁰ Proyecto de Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, Argentina, que modifica el Título V de la Ley 23.298.

Si bien se pueden discutir las “bondades” de las modalidades antes señaladas, se rescata la intención de diferentes países de potenciar las capacidades de los partidos, particularmente en relación a la preparación de su gente y a la contribución que pueden hacer para elevar el nivel de la discusión política nacional.

En el caso chileno, también se consideran este tipo de organizaciones, pero sólo como fuentes receptoras de aportes privados.

Una de las ventajas del financiamiento indirecto es que dispone de buenos mecanismos de autocontrol. Los aportes realizados por los congresales a los partidos están limitados por su propio interés de disponer de recursos para realizar una mejor gestión personal. Adicionalmente, si bien los montos asignados para gastos y dietas de los parlamentarios son definidos y aprobados por ellos mismos, y también podrían aumentar sin límites por lo mismo, son observados e interpretados por el ciudadano común como remuneraciones, por lo que resulta difícil justificar cantidades mayores a un cierto nivel de sueldos razonable de mercado.

Los medios de comunicación se encargan de ilustrar a la sociedad respecto a posibles “abusos” en este sentido. Respecto a los canales de televisión, éstos resguardan y defienden su propio “patrimonio” (tiempo, en este caso). Los municipios tienen múltiples necesidades, y sus aportes a la promoción de las campañas políticas tienden a competir con su capacidad para responder a éstas, por lo que son los propios alcaldes los que restringen los gastos en este aspecto.

Un esquema novedoso de financiamiento público es el que formuló el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania (TCF) en 1992, al dictaminar, entre otros aspectos, que “las subvenciones (públicas) entregadas a determinados partidos deben reflejar la eficacia de cada colectividad política para reclutar miembros y atraer donaciones”²¹. Según esta doctrina, el financiamiento público de los partidos políticos es legítimo si cumple con el principio de premiar el esfuerzo de los partidos y candidaturas para obtener fondos de sus militantes –cuotas– y aportes de otros donantes.

La doctrina se materializó a través de las reformas introducidas en la Ley de Partidos en 1994, donde se incorporó un subsidio de 0,5 marco por cada marco obtenido en cuotas de militantes y en donaciones de personas naturales, que no sobrepasen 6 mil marcos cada una²².

²¹ Pulzer, Peter, *op. cit.*, p. 48.

²² “Las reformas efectuadas en 1994 a la Ley de Partidos, que siguen vigentes hasta la fecha, incorporaron la mayoría de estas recomendaciones de la siguiente forma: “Cada partido recibirá una subvención anual de 1 marco por cada voto obtenido en la

Del análisis anterior se concluye que, tanto el financiamiento público directo de los partidos como el financiamiento privado irregular (o ilegal), principalmente a través de grandes donaciones, se pueden traducir en potenciales pérdidas de la autonomía que los partidos requieren para ejercer adecuadamente su representatividad y compromiso de servicio con la ciudadanía. El crecimiento de los fondos contemplados en el caso del financiamiento público directo, por su parte, puede además ser difícil de controlar.

La falta de financiamiento, por otro lado, puede impedir que los partidos cumplan con sus funciones esenciales, pues debilita su presencia pública y su aporte potencial en los aspectos que le son más propios, y además facilita la aparición de efectos de carácter no deseado, como por ejemplo: búsqueda de financiamientos privados de carácter ilícito, que pueden derivar en tráfico de influencias; incentivo al requerimiento y exigencia de fondos de carácter público, que son autogenerados por el poder político y que pueden ser crecientes e ilimitados; y fomento del “clientelismo político”.

En este contexto, resulta natural pensar que para incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos, si se quiere evitar los “sesgos” e inconvenientes mencionados, se debieran considerar posibilidades relacionadas con el aumento del financiamiento público indirecto o del financiamiento privado de carácter legal.

En el caso del financiamiento público indirecto, se podría idear diversas opciones, como por ejemplo: aumento de la cobertura de la publicidad gratuita para las campañas políticas a través de las radios o los diarios, en forma similar a lo que existe con la franja televisiva; incremento de las dietas parlamentarias para la contratación de una infraestructura de apoyo de mayor escala, que permita sostener a un número más alto de activistas o cuadros técnicos del partido o pagar una proporción mayor de los gastos de operación del mismo; y generación de incentivos para la búsqueda de fondos privados asociados a los mecanismos legales definidos para el financiamiento de los partidos.

En las secciones siguientes se exploran con más detalle mecanismos alternativos de financiamiento de partidos políticos que se desprenden del contexto legal actual, el que autoriza la captación de recursos mediante aportes privados de diversa índole. También se analiza la posibilidad de potenciar la captación de este tipo de recursos, e incentivar la contribución de

anterior elección del *Bundestag* y 0,5 marco por cada marco que perciba por concepto de cuotas y donaciones, siempre que éstas provengan de particulares y no excedan los 6.000 marcos...”. (Pulzer, Peter, *op. cit.*, p. 48).

los partidos a la educación cívica de la comunidad mediante la creación de un subsidio estatal *ad hoc*.

4. ESTRATEGIAS DE AUTOFINANCIAMIENTO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, los partidos políticos chilenos informan que la principal fuente de financiamiento privado de carácter legal son las cotizaciones de sus afiliados. Formalmente, las otras fuentes legales parecen aportar muy poco (donaciones, asignaciones testamentarias y frutos y productos de sus bienes y patrimonio)²³. No se informan los ingresos obtenidos por instituciones relacionadas.

Ante este cuadro, existe la posibilidad de incrementar el financiamiento privado y legal de los partidos, a través de las cotizaciones o donaciones de los afiliados o mediante el aumento de los ingresos producto de las actividades desarrolladas por entidades coligadas, que puedan ser vendidas a terceros²⁴. Eventualmente, se podrían considerar opciones mixtas, con algún tipo de financiamiento fiscal que idealmente debería incentivar alguno de los dos aspectos señalados: captar cotizaciones o desarrollar actividades a través de instituciones afines; o incentivar ambos.

4.1. Aportes por medio de cotizaciones y donaciones

a) Cotizaciones

Las cotizaciones corresponden a los montos que los partidos políticos cobran a sus militantes, en la forma de cuotas ordinarias y extraordinarias, por el hecho de pertenecer al partido. Se supone que los fondos recolectados mediante dicho mecanismo se utilizan principalmente para financiar la operación de las colectividades políticas. Sin embargo, no es raro que menos del 10% de los militantes se encuentren al día en el pago de cuotas²⁵.

²³ Al respecto véase Cuadro 1 del presente trabajo.

²⁴ Suponemos que las asignaciones testamentarias no tienen ni tendrán relevancia en materia de financiamiento regular de la operación de los partidos, y que aumentar los ingresos por concepto de “frutos y productos de los bienes de su patrimonio”, actualmente insignificantes, pasarán a ser más atractivos sólo como resultado de la explotación de las posibilidades señaladas.

²⁵ Tampoco resulta extraño que muchos militantes se “pongan al día” en sus cotizaciones cuando les interesa participar en las elecciones internas. La Democracia Cristiana

Si bien la ley de partidos políticos establece que dichos aportes están exentos de impuesto a la renta personal y a las donaciones, hasta por un monto de 30 UTM (poco más de \$ 800.000 a agosto del 2000), las cifras “oficiales” entregadas por los partidos indican un mínimo aprovechamiento de esta exención con relación al número total de militantes inscritos.

Si la mitad de los militantes de la Democracia Cristiana, por ejemplo, aprovechara un 10% del beneficio, es decir aportara alrededor de \$ 7.000/mes, el partido contaría con más de \$ 2.500 millones de pesos al año por este concepto. Evidentemente, los problemas financieros se podrían disminuir en forma significativa, o desaparecer definitivamente.

Sin embargo, no se han encontrado antecedentes concretos de esfuerzos exitosos para remontar situaciones como la descrita²⁶, aparte de la “limpieza de cuotas impagas” al momento de las elecciones partidarias internas. Esta situación refleja que: o los partidos no cuentan con la capacidad de gestión necesaria para recoger o exigir el aporte que el financiamiento del partido requiere; o no logran despertar, ni en sus propios afiliados, el interés por aportar en forma activa a la política²⁷.

Si bien se podría afirmar que esta realidad no es sino el reflejo de la poca valoración que dan los ciudadanos a la actividad política, y al queha-

anunciaba que: “Antes de votar en agosto pasado (1998) los militantes tuvieron que pagar sus cotizaciones, lo que permitió hacer caja para cancelar cuentas impagas”. (Diario *El Mercurio*, sábado 3 de octubre de 1998).

²⁶ El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) plantea en su “Modelo de Partido” que: “junto con el mejor uso de los recursos públicos, debemos tratar también de aumentar nuestros ingresos por cuotas de los militantes y altos cargos. La necesidad de reducir el endeudamiento del Partido, y de hacer posible un funcionamiento eficaz de nuestra organización, en una fase en que los resultados electorales han reducido nuestra financiación pública, exige tanto la austeridad del gasto como un esfuerzo redoblado de todos los afiliados para mejorar nuestros ingresos propios” (*recogido en internet, julio de 1999*). Lamentablemente, no se especifica el cómo se va a lograr el resultado esperado.

²⁷ Señala Teodoro Ribera que: “Las cotizaciones de sus afiliados constituyen una expresión de su voluntad de contribuir al financiamiento del partido... y pueden considerarse como una forma especial de participación y de expresión política, toda vez que el aportante pretende de esta manera apoyar una postura ideológica o programática, fortaleciendo una organización política determinada”. (Ribera Neumann, Teodoro: “Democracia Interna y Financiamiento de Los Partidos Políticos”, Serie *Documentos de Trabajo* N° 112, enero de 1989. Centro de Estudios Públicos). Pilar del Castillo, por su parte, explica que: “En las sociedades democráticas occidentales, a medida que se han ido reduciendo las tensiones sociales e ideológicas, las posibilidades de autofinanciación de los partidos políticos (sean con donaciones privadas o cuotas de sus militantes) han ido decreciendo. El proceso descrito no es, por supuesto, lineal ni se ha desarrollado en todos los partidos de igual forma. Las culturas políticas de los países son también diferentes y en unos la reticencia hacia los partidos ha sido históricamente mayor que en otros, lo que indudablemente afecta de manera distinta al proceso anteriormente señalado”. (*op. cit.*, p. 4).

cer de los partidos en general, la dificultad para reunir aportes regulares se presenta también en otros ámbitos.

Cotizaciones a otros organismos voluntarios

La Pontificia Universidad Católica de Chile, que ha sido precursora en esfuerzos de recolección de recursos a través de mecanismos novedosos de búsqueda de recursos (*fund raising*), fracasó en su intento de crear un fondo anual institucional similar a los que existen en las universidades norteamericanas, los cuales recogen aportes regulares de sus ex alumnos para fines varios.

La Fundación de Economía y Administración de la misma Universidad, entidad que congrega a uno de los grupos más activos, organizados y pudientes de ex alumnos de dicha Casa de Estudios, reporta que menos del 10% de sus afiliados está activo (con cuotas al día). La Fundación de Ingenieros (FIUC), que es la agrupación descentralizada más grande, reporta alrededor de un 20% de afiliados al día (con cuotas de menor valor que la Fundación de Economía y Administración de la UC).

En el caso de ambas agrupaciones, la principal motivación de los ex alumnos para realizar los aportes es mantenerse vinculado al *alma mater*. Las contraprestaciones son menores, como por ejemplo: recibir un informativo periódico o ser invitado a las celebraciones anuales.

La Asociación de Ex Alumnos y Amigos de la misma Universidad²⁸ destaca en este sentido, pues a pesar de disponer de una base de datos con solamente 6.000 direcciones actualizadas de ex alumnos, sobre un universo de aproximadamente 40.000 ex alumnos vivos, dispone de aproximadamente 3.000 afiliados con cuotas al día²⁹. La directora de esta agrupación señala que las principales motivaciones que tiene un egresado para hacer un aporte a la Asociación se relacionan con: el cariño a la institución (la Universidad); el deseo de mantenerse vinculado y los beneficios recibidos. Los principales elementos que componen su sistema de recaudación son una buena base de datos, con direcciones correctas y tres recaudadoras con conocimiento de los socios.

²⁸ Agrupación de ex alumnos creada al nivel central, con motivo de la celebración del centenario de la Universidad (año 1988).

²⁹ Si bien hay un sesgo de selección en relación con los 6.000 ex alumnos considerados, pues se trata de personas que alguna vez han realizado aportes a la Asociación, el hecho que la mitad de ellos sea socio activo es bastante difícil de observar en otras instituciones similares.

Los beneficios o “contraprestaciones” que se entregan son: información, descuentos en servicios, e invitaciones a eventos especiales. Si bien existe un grupo importante de ex alumnos que aporta principalmente por no romper el vínculo y mantenerse en contacto con la institución, la mayoría de los miembros de esta agrupación lo hace por interés en los beneficios que se entregan.

El Hogar de Cristo

Un caso excepcional lo constituye el Hogar de Cristo, entidad que fue capaz de recolectar más de 9.000 millones de pesos el año 1997 por aportes de los socios, siendo la principal forma de aporte las cuotas mensuales regulares pagadas por los asociados. El Cuadro 3 muestra las diferentes fuentes de ingresos y egresos para el caso de esta institución en dicho periodo.

CUADRO 3 ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS HOGAR DE CRISTO 1997
(EN MILES DE \$)

Ingresos	Monto	Egresos	Monto
Santiago		Santiago	
Cuotas Socios	4.203	Áreas Sociales	6.888
Donaciones	2.444	Administración Central	1.582
Subvenciones/Convenios	1.044	Inversiones/Gastos obras	472
Otros	1.806	Otros	1.093
Total Santiago	9.497	Total Santiago	10.035
Filiales	4.897	Filiales	4.257
TOTAL PAÍS	14.394	TOTAL PAIS	14.292

Fuente: Cuenta de Actividades 1997. Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo.

La institución cuenta con más de 300.000 asociados activos, los cuales son “administrados” por una infraestructura de venta y mantención que cuenta con aproximadamente 300 recaudadoras. La tarea de recaudación de cuotas es apoyada además por los esfuerzos de marketing desarrollados por la institución.

Según un directivo del Hogar, las principales motivaciones que tiene una persona para hacer un aporte en este caso son: la solidaridad, la confianza en que los recursos son bien utilizados y llegan a los más pobres y la tradición que tiene el Hogar en Chile.

De acuerdo a este mismo directivo, los principales elementos que componen el sistema de recaudación son la organización para conseguir recursos, las formas de aporte (cobro “puerta a puerta” o recaudación domiciliaria, descuentos por planilla, cargo a tarjetas de crédito, campaña “1+1³⁰”, etc.), y las recaudadoras. Por cierto, también menciona como fundamental a “la Divina Providencia”.

Las “contraprestaciones” que ofrece el hogar a sus asociados son: una revista, información sobre el uso de los recursos en obras sociales (información muy actualizada, desagregada por tipo de obra y por región), saludos de Navidad, reconocimiento por permanencia (medalla), y el “conocimiento y compañía del Padre Alberto Hurtado”, fundador de la obra. Quienes aportan a esta institución son muy estables y fieles, “pues saben que su aporte es muy necesario y bien usado”.

Cabe señalar que de las diferentes formas de recaudación de cuotas de asociados que contempla el Hogar de Cristo, la más exitosa son los aportes domiciliarios, es decir las cuotas mensuales recogidas por una recaudadora en el domicilio del asociado (cerca del 60%).

Otro de los aspectos destacables del esfuerzo de búsqueda de recursos realizado por el Hogar de Cristo, el cual está siendo imitado por otras instituciones, es la búsqueda de “transparencia” en las actividades e inversiones desarrolladas con los aportes realizados por los asociados. Por diferentes medios, el Hogar intenta mantener informados a los socios e instituciones contribuyentes respecto al destino de sus aportes³¹.

Perspectivas para los partidos políticos

Es bastante probable que en el caso de los partidos políticos, al igual que las fundaciones de ex alumnos o el Hogar de Cristo, muchos adherentes paguen sus cuotas básicamente con la intención de sentirse partici-

³⁰ Campaña según la cual el empleador se compromete a aportar al Hogar de Cristo una cantidad equivalente a aquella que entregan sus empleados (*matching funds*).

³¹ En el folleto *Noticias para los Socios*, edición N° 120, de marzo de 1999, el Padre Renato Poblete, Capellán General del Hogar de Cristo, señala en la carta editorial lo siguiente: “Comienzo esta carta dando gracias a Dios por el año 1998. A pesar de que terminamos el año pidiendo créditos bancarios, pudimos cumplir con la misión que nos encargó el padre Hurtado, tratando de ayudar a los niños, jóvenes y ancianos marginados e incluso saliendo a buscar a los más pobres en los campamentos y así seguir creando un vínculo entre ellos y ustedes, que desean entregar su dinero y su tiempo. Ustedes, nuestros socios, son las personas que han comprendido que lo que nos pide Dios es entregar amor en este mundo tan lleno de egoísmo. Con su cuota de todos los meses, están haciendo posible –como lo verán en las páginas siguientes– ese inmenso trabajo de dar alegría y aliviar el dolor de todos esos rostros que están en los distintos hogares o que cada noche llegan a nuestras hospederías”.

pes de una causa, en este caso de carácter público e ideológica. También es probable que, como en el caso de la Asociación de Ex Alumnos, muchos de los que aportan busquen las contraprestaciones que se les ofrecen o que pretenden obtener.

El caso más extremo y en cierto modo corrupto sería el de quien paga la cuota aspirando a aumentar su probabilidad de conseguir empleo a partir de la maquinaria del partido. Otro caso es el de quien tiene “ansias de figurar” o de “codearse con otros”, es decir, aspira a una contraprestación más intangible, de tipo social. Por último, está la situación del que aporta por la posibilidad que le da la colectividad de emitir opiniones en su ámbito de experiencia o especialización.

Las contraprestaciones, al igual que en otros entornos, pueden ser positivas o perjudiciales. Ofrecer a quienes realizan aportes a una Universidad la posibilidad de subsidiar el puntaje de admisión de los hijos, o recolectar recursos para el Hogar de Cristo a través de un desfile de modas, serían ejemplos de contraprestaciones potencialmente inadecuadas. La oferta y asignación de cargos como contrapartida a un aporte monetario, vendría a ser una contraprestación inadecuada en política. Más positiva sería una contraprestación que se relacione con la participación del militante en las diferentes instancias partidarias: elecciones internas, foros y debates, sesiones de reflexión, actividades sociales, etc.

Rescatando las experiencias de otros rubros, se puede concluir que para aumentar los aportes recibidos por el pago de cotizaciones regulares de afiliados a partidos políticos se requiere al menos preocuparse de lo siguiente: a) generar confianza, principalmente a través de la clarificación del sentido, objetivos y actividades del partido; de la entrega de información precisa sobre la utilización de los recursos recolectados y de la medición e información sobre la eficacia con que se los utilizó; b) potenciar las contraprestaciones positivas que se ofrecen, como por ejemplo, envío de información periódica sobre los aspectos antes señalados; invitación a debates internos sobre temas específicos de interés general; invitación a sesiones de cuenta de parlamentarios o autoridades del partido, etc.; c) disponer de una infraestructura adecuada para la captación de las cotizaciones, lo que implica diseñar planes de recaudación –análisis de cartera, definición de metas, sectorización, etc.–, manejar una base de datos actualizada; elaborar material informativo; contratar, preparar y supervisar una fuerza de ventas; realizar tareas de control y seguimiento.

Como se puede comprobar en el caso del Hogar de Cristo, mientras mayores facilidades se le dan al asociado para realizar su aporte, existen mayores probabilidades de captar su contribución. La recolección de cuotas en el domicilio es un buen ejemplo en este sentido.

Para poder realizar este tipo de recaudación se requiere, eso sí, de una importante infraestructura de apoyo. Al menos se deberían considerar los siguientes recursos humanos: uno o dos profesionales encargados de la planificación, seguimiento y control; uno o dos administrativos encargados de procesar lo recolectado y actualizar las bases de datos; un supervisor por cada 12-15 recaudadoras y una recaudadora por cada 900-1000 cotizantes³². Adicionalmente, se debe contemplar los gastos de oficina y materiales asociados al funcionamiento del equipo antes señalado.

Si se consideran sueldos de mercado para cada una de las funciones anteriores, y se determina un sueldo 70% fijo en el caso de las recaudadoras, se estima que para sostener la recaudación estable de 50.000 militantes se requieren alrededor de \$ 13.700.000 de costo fijo mensuales³³. Si se agregan gastos relacionados con el funcionamiento de la oficina, se puede afirmar que el costo fijo de mantener una oficina de recaudación se aproxima a los \$ 15.000.000. Si se suponen aportes mensuales de \$ 5.000, similares a la cuota típica rescatada por instituciones como el Hogar de Cristo, se requerirían aproximadamente 3.000 socios aportantes para cubrir esos costos fijos. Es decir, los costos fijos de esta unidad se financiarían con el aporte de menos del 10% de los militantes.

A la luz de las cifras entregadas por el Secretario General de la Democracia Cristiana, quien señaló que el financiamiento de la operación del partido requería alrededor de \$ 50 millones mensuales, resulta evidente que el saldo del 90% de los eventuales aportes de los militantes (\$ 235.000.000) sería más que suficiente para financiar con holgura dicha operación.

De acuerdo a las experiencias mencionadas con anterioridad, la recolección exitosa de cuotas de afiliados a una institución requiere, no sólo de una causa loable y transparencia en la entrega de información sobre las fuentes y usos de los dineros recaudados, sino también una gestión o management especializado y altamente profesional. Muchas instituciones, al no contar con recursos estables para sostener su operación, evitan invertir en esos aspectos, y derivan por lo tanto en un círculo vicioso de desfinanciamiento. Los partidos políticos forman parte de este último grupo de instituciones.

³² De los antecedentes recolectados de otras instituciones, se desprende que se requieren recaudadoras en relación 1:1000 (una recaudadora por cada 1.000 cotizantes).

³³ Se suponen las siguientes remuneraciones brutas: profesionales a \$ 1.200.000 uno y \$ 700.000 el segundo; administrativos a \$ 450.000 uno y otro a \$ 300.000; supervisores a \$ 350.000; recaudadoras a \$ 200.000 cada una.

De acuerdo a una consulta informal realizada por los autores a los partidos políticos³⁴, se ha corroborado que la actividad de cobranza de cuotas o cotizaciones a los militantes de los partidos no cuenta con una plataforma como la que se describió con anterioridad. Si bien casi todos los partidos consideran el pago de cuotas obligatorias por parte de sus militantes, casi todos realizan la labor de cobranza mediante un solo cobrador. Se percibe, por lo mismo, que se trata de una actividad poco profesional y lejana a los estándares considerados en el caso de las fundaciones de ex alumnos o instituciones filantrópicas.

CUADRO 4: SITUACIÓN DE COBRO DE CUOTAS DE MILITANTES EN PARTIDOS POLÍTICOS

Partido	Tipo de Cuota	Tipo de Cobranza	Morosidad
Democracia Cristiana	Obligatoria para militantes.	Hay un cobrador de cuotas que va a oficinas y casas de militantes. Se pueden descontar cuotas en forma automática por Transbank.	No se les cobra intereses.
Socialista	Obligatoria para militantes.	Hay un cobrador de cuotas.	No se les cobra intereses.
Por la Democracia	Obligatoria para militantes.	Hay dos cobradores de cuotas, madre e hija: una de ellas cobra a personas de gobierno, la otra a particulares.	No se les cobra intereses.
Radical	Obligatoria para militantes.	Hay una cobradora de cuotas.	No se les cobra intereses.
Renovación Nacional	Voluntaria para militantes.	Hay una cobradora de cuotas.	No hay.
UDI	Voluntaria para militantes.	No hay cobradores.	No hay.
Comunista	Obligatoria para militantes.	Sistema de pago variable de acuerdo a condiciones acordadas con organismo regulador. Hay una persona que recibe las cuotas personalmente.	No se les cobra intereses.

³⁴ La información que se presenta se obtuvo realizando consultas a las secretarías de todos los partidos señalados, haciéndoles ver que se trataba de un militante que “quería ponerse al día”.

La carencia de gestión o management señalado podría explicarse porque muchas maquinarias partidistas han estado enfocadas hasta ahora hacia una relación clientelística con sus militantes, donde el partido hace favores y paga a sus militantes. En este escenario, invertir el flujo de recursos para que el militante pague al partido representa claramente un esfuerzo importante, que puede explicar el atraso en la optimización de la gestión.

Otra posible razón es que algunos partidos han optado por buscar donaciones o aportes privados de magnitud, que eviten el esfuerzo de recaudación de cuotas o cotizaciones pequeñas por parte de un volumen grande de militantes.

b) Donaciones

Definimos como donaciones, a diferencia de las cotizaciones regulares, a los aportes de carácter más esporádico, que pueden provenir tanto de personas naturales (militantes o simpatizantes), como jurídicas, siempre y cuando sean chilenas.

Al igual que en el caso de las cotizaciones, la Ley de Partidos Políticos establece que las donaciones también están exentas del pago de impuestos, hasta por un monto de 30 UTM. Los donantes, salvo que sean militantes, no tienen el “derecho político” de participar en las elecciones internas.

Según se apreciaba en el Cuadro 1, las donaciones declaradas son mínimas, y ninguna de ellas excede el límite de las 30 UTM, puesto que los donantes evitan el trámite de insinuación de donaciones que exige la ley, y el posterior pago de impuesto a las donaciones que establece la ley tributaria específica para aportes superiores a dicho monto.

Como se señaló con anterioridad, las empresas disponen de mecanismos “irregulares” más atractivos para realizar aportes a los partidos, por lo que no debe extrañar que no se evidencien más ingresos por concepto de donaciones de privados en los respectivos balances. Es posible que muchos aportes específicos de militantes o simpatizantes, que tengan el carácter de donación, se confundan en el ámbito de la contabilidad con cotizaciones, y que otros simplemente no se hayan registrado como tales y se hayan utilizado directamente en el pago de cuentas u otros gastos de sus colectividades.

Adicionalmente, las donaciones tienden a estar más vinculadas con las campañas que con el financiamiento regular de los partidos, y en cierto modo compiten con éstos. En gran parte esto se debe a que, como señalan los expertos en búsqueda de fondos (*fund raisers*), “las personas les dan

a las personas”, lo que en este caso se traduciría a: “las personas les dan a los candidatos en campaña”.

Además, recordemos que una donación a un candidato es menos gravosa que un aporte de carácter más permanente, y, al mismo tiempo, su efectividad es más fácil de medir y evaluar, pues la propuesta del candidato es más explícita (considera un programa de trabajo).

Aún así, la estrategia de búsqueda de recursos para financiar los gastos operacionales de los partidos también podría explotar en mayor medida, que en la actualidad, las ideas del fund raising para el levantamiento de donaciones pequeñas, de carácter periódico (semestrales, anuales o bianuales)³⁵. Al introducir en la planificación anual actividades, inversiones o proyectos concretos, que redundan en beneficios tangibles para los militantes, y que se encuentran claramente definidos y cuantificados (por ejemplo: realización de un congreso partidario, construcción de una nueva sede, alhajamiento de una sede existente, adquisición de equipamiento audiovisual o computacional, etc.), el partido podría solicitar cuotas extraordinarias o donaciones a sus simpatizantes, aprovechando además la misma infraestructura de recaudación de las cotizaciones regulares.

Se seguiría en este caso el ejemplo de las universidades norteamericanas, que realizan campañas de fund raising en forma permanente, o el caso de la Teletón en Chile, que mediante un esfuerzo periódico consigue recursos para financiar la construcción y operación de sus centros de rehabilitación de niños.

4.2. Autofinanciamiento a través de actividades de entidades relacionadas

Como se señaló con anterioridad, la Ley Orgánica N° 18.603 abrió la posibilidad de que los partidos políticos constituyan otras corporacio-

³⁵ Las ideas de fund raising respecto a las donaciones remarcan, por ejemplo, que las instituciones solicitantes deben enfatizar más las soluciones y respuestas que ofrecen, que los requerimientos que tienen; deben clarificar y en lo posible “personalizar” el destinatario del aporte; deben escuchar a los potenciales aportantes, y establecer qué les interesa; en lo posible deben disponer de proyectos concretos, con objetivos e impactos claramente definidos; deben enfocar sus esfuerzos de recolección, concentrándose en los potenciales mayores aportes (regla 20:80); etc. Véase por ejemplo:

Brakeley, George A. *Tested Ways to Successful Fund Raising*. New York, American Management Association, 1980.

Broce, Thomas E. *Fund Raising: The Guide to Raising Money from Private Sources*. Norman, University of Oklahoma Press, 1979.

Seymour, Harold J. *Designs for Fund Raising: Principles, Patterns, Techniques*. New York, Mc Graw Hill, 1966.

nes de derecho privado, que colaboren con sus propios fines, y que eventualmente generen ingresos producto del desarrollo de actividades lucrativas³⁶.

Entre otras actividades, estas corporaciones, que típicamente adoptan la forma de institutos o centros de estudio, pueden entregar asistencia a diputados y senadores, emitir informes sobre algún tema legislativo o formar y capacitar a los ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas o para que participen en la actividad política.

Considerando los posibles beneficios de aumentar la participación de la ciudadanía en el debate de los temas políticos, y en la vida partidaria en general, y además, observándose un déficit presupuestario importante en los partidos políticos, la posibilidad de reunir recursos a través de esta modalidad surge como una opción digna de análisis. Más aun si, como se señaló con anterioridad, son varios los países que ya la han considerado.

De las actividades que éstas realizan, no parece factible aumentar en forma significativa ni la cantidad de trabajos ni las tarifas que probablemente se cobran a senadores y diputados por apoyarlos en sus respectivas labores congresales, salvo que se incrementaran los fondos disponibles para esos efectos.

Tampoco parece factible aumentar la demanda o el precio cobrado por informes legislativos que se venden a las empresas. Se desprende que sólo se podrían incrementar los ingresos a partir de un mayor número o un mayor valor de inscripción para actividades de formación y capacitación de militantes o independientes, a partir de aportes realizados por estos mismos. La sección 5 considerará un subsidio provisto por el Estado.

- ¿Qué tipo de actividades podría realizar una corporación coligada, por la cual se puedan cobrar inscripciones?

Parece razonable suponer que las actividades a desarrollar tendrían que vincularse con los objetivos últimos de los partidos que las justifican, y que –entre otros aspectos– se refieren a la conveniencia de la participación de la ciudadanía en la actividad política, de mejorar la vinculación de estas instituciones con la comunidad y de fomentar la educación cívica de ésta.

³⁶ “... Los partidos políticos, como personas jurídicas que son, pueden en el marco de sus fines (Art. 2°) concurrir a la constitución de otras personas de la misma especie –tal como otras corporaciones de Derecho Privado, v.gr. Institutos de pensamientos o análisis políticos, que colaboren también a los fines que a ellos les ha encomendado la ley (como la asistencia a diputados y senadores o la formación y capacitación de ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas), entidades éstas que luego pueden, con los ingresos que reciban, beneficiar a su propio constituyente, sin que por ello se infrinja la legislación”. (Mendoza, Ramiro, *op. cit.*, p. 16).

Estos fines se podrían concretar a través de la realización de seminarios, talleres y conferencias, donde los participantes estarían expuestos a los mensajes y proyectos transmitidos por los líderes y agentes del partido, como, asimismo, a aspectos más técnicos entregados por especialistas de dichas agrupaciones.

Mediante estas actividades, un partido podría disponer de un canal concreto para motivar la inscripción de personas no inscritas en los registros electorales, particularmente jóvenes no interesados en el quehacer político. El partido también lograría crear redes de contacto de personas que tienen cargos de representación popular con militantes y simpatizantes, y adicionalmente, podría desarrollar nuevos canales de participación para la comunidad en general.

Estos seminarios y conferencias podrían realizar podrían tratar temas como los siguientes:

- Educación Cívica
- Estilo o Identidad del Partido
- Evolución Histórica del Partido y sus Ideas
- Actualidad Política Internacional
- Propuestas de Políticas Sectoriales, Regionales o Locales
- Preparación de Líderes para el Ejercicio de Cargos Públicos de Elección Popular
- Administración de Municipios o Unidades Comunes
- Labor de los Concejales
- Examen de temas de contingencia, debate sobre proyectos de ley, etc.

Mediante los fondos recolectados a partir de estas actividades, la corporación podría hacerse cargo de una serie de gastos correspondientes al partido, como por ejemplo: pago de arriendos de inmuebles, pago de sueldos o compensaciones complementarias a activistas y funcionarios del partido, adquisición de materiales y equipamiento, etc.

5. INCENTIVOS A TRAVÉS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Se ha señalado hasta aquí que los partidos políticos disponen de dos formas legales y privadas de incrementar sus ingresos regulares: a) aumentar las cotizaciones o donaciones de militantes o simpatizantes, y b) aumentar los ingresos por la realización de actividades que realicen corporaciones relacionadas.

Ambas modalidades podrían ser potenciadas mediante la definición de subsidios públicos. El primero, al igual que en el caso alemán, premiaría la captación de cuotas o donaciones de los militantes. El segundo, incentivaría la realización de actividades formativas o educativas a través de las corporaciones señaladas.

Hoy existen diferentes tipos de subsidios para actividades de beneficencia, culturales y religiosas, que en algunos casos son bastante generosos³⁷. Se propone considerar un subsidio que en cierto modo equipare a los partidos políticos respecto a otras instituciones o actividades que cuentan en la actualidad con apoyos de este tipo. Esta situación de equiparidad limitaría cualquier aumento explosivo en las demandas por este tipo de subsidio.

5.1. Subsidio público a las cuotas regulares o donaciones

Parece razonable suponer que un partido que cuenta con una masa relevante de afiliados activos, que participan de las reflexiones y propuestas internas, que discuten con sus líderes, que se capacitan y forman para ejercer de mejor forma sus derechos políticos, que se preparan para ser líderes o representantes y que ayudan a incorporar a los jóvenes que aún no se han inscrito en los Registros Electorales, realiza un aporte a la sociedad mayor que uno que no lo hace.

Más aún si es que los militantes valoran dicha participación a tal punto que están dispuestos a pagar regularmente una cuota al partido, lo que vendría siendo una forma complementaria, pero más directa, de evaluación de la gestión del mismo.

La sociedad debería sentirse beneficiada por la existencia de instituciones políticas que enriquezcan y amplíen el debate político, incorporando y preparando de la mejor forma posible a quienes deberían hacerse cargo a futuro de estas materias.

Pero también debería considerar positivo que los partidos políticos sean capaces de constituir su propio patrimonio y financiar su operación, o gran parte de ésta, en base a múltiples pequeños aportes regulares, en lugar de grandes donaciones de carácter privado o de un aporte directo significativo por parte del Estado.

³⁷ La Ley 18.681 favorece las donaciones a Universidad e Instituciones de Educación Superior y la Ley N° 18.985, llamada por algunos Ley Valdés, favorece las donaciones para proyectos de tipo cultural. Diferentes organismos de beneficencia perciben aportes del Estado, para realizar parte de su labor. El Hogar de Cristo, por ejemplo, recibe aportes del Sename (Servicio Nacional de Menores) para su gestión de centros para jóvenes y menores de alto riesgo.

Con ello no sólo se protegería la necesaria independencia y representatividad que estas colectividades deberían tener, sino que además se probaría su capacidad de gestión para enfrentar los desafíos que le podría plantear la conducción del Estado.

Adicionalmente, parece positivo que la sociedad apoye una iniciativa que podría permitir que los partidos abandonen las relaciones clientelísticas y la dependencia excesiva de los grandes donantes, invirtiéndose el flujo de recursos desde los militantes a los partidos. Como se señaló con anterioridad, ello permitiría mejorar la calidad de las decisiones públicas, pasando el Estado a ser promotor activo de relaciones más transparentes al interior de éstos.

Dado que incrementar la recaudación de cuotas o cotizaciones pequeñas por parte de los militantes parece una alternativa atractiva, tanto desde el punto de vista del potencial de fondos recaudados como de los beneficios extra-monetarios que reportaría a los partidos, se propone considerar un subsidio relacionado con ello. Como en el caso chileno se ha detectado que la principal causa de las bajas recaudaciones conseguidas se debe fundamentalmente a una falta de una gestión adecuada, se propone contemplar un subsidio modesto, cuyo objeto sea primordialmente inducir a los partidos a realizar este esfuerzo de gestión.

En forma similar al caso alemán, se propone en el caso chileno otorgar un subsidio por cada peso captado como aporte regular privado al partido, de la forma de cotizaciones o donaciones pequeñas, con ciertos límite predefinido.

Si se observan los aportes mensuales típicos que perciben organizaciones sin fines de lucro que se podrían identificar con los partidos políticos, se puede definir que éstos se sitúan alrededor de \$ 5.000 mensuales.

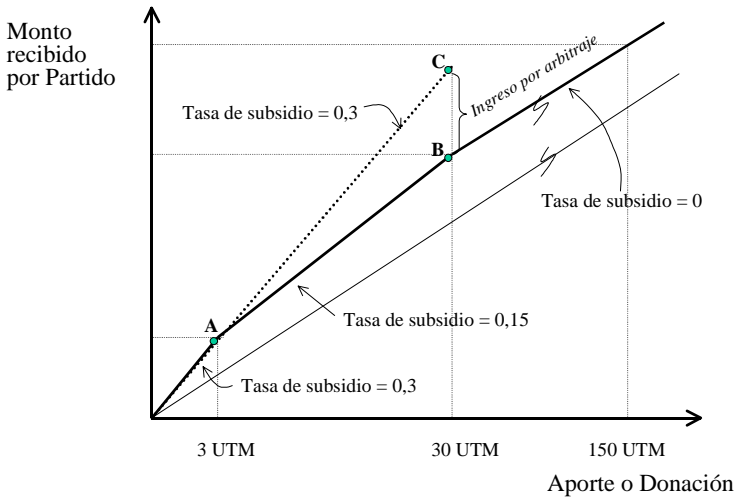
Para incentivar la búsqueda de cotizaciones y donaciones pequeñas se podría considerar una tasa de subsidio de 0,3 peso por cada 1 peso recolectado, siempre que los aportes anuales sean iguales o menores a 3 UTM (aproximadamente \$ 80.000/año, es decir \$ 6.700/mes). En el caso de aportes mayores a 3 UTM y menores a 30 UTM, y para evitar el arbitraje que se generaría con el aprovechamiento ilícito del incentivo mediante la subdivisión de un aporte grande en varios pequeños, se propone reducir el subsidio marginal al exceso sobre las 3 UTM a 0,15 peso por cada 1 peso recolectado. La tasa marginal del subsidio caería a 0 para el exceso por sobre las 30 UTM al año, respetando el límite actual para ser elegible para percibir la franquicia tributaria. Esta última cifra sería el valor correspondiente a los 6.000 marcos considerados en el caso alemán.

En el Gráfico 1 se describe esta propuesta. Los puntos A y B representan los cambios en las tasas marginales del subsidio, de 0,3 a 0,15 y

de 0,15 a 0. La línea punteada refleja la situación que se observaría ante un solo tramo de subsidio, con una tasa de 0,3. Como se puede observar, la “tentación” de arbitrar se explica por el ingreso potencial a obtener por dicha labor (punto C respecto a punto B).

El costo administrativo de subdividir una donación de 30 UTM, por ejemplo, en diez donaciones de 3 UTM, para incrementar el subsidio de \$ 0,15 a \$ 0,3 por cada peso recibido, parece ser bastante alto, lo que evitaría o al menos limitaría las posibilidades de arbitraje. Es decir, en el caso de una donación de \$ 800.000 al año, para incrementar el subsidio de \$ 120.000 a \$ 240.000 habría que realizar la gestión de conseguir 10 donantes “ficticios”, y así sucesivamente para cada donación de ese monto (el más alto posible).

GRÁFICO 1 ESTRUCTURA PROPUESTA PARA SUBSIDIO



Para castigar aún más el arbitraje mediante la subdivisión de aportes grandes en múltiples aportes pequeños, se sugiere además considerar las siguientes medidas:

- establecer que los montos aportados por este subsidio sólo pueden ser utilizados en gastos regulares del partido;
- establecer como requisito para postular al subsidio informar con claridad y detalle los usos efectivos que se hicieron durante el período

- inmediatamente anterior, tanto de los aportes emanados de los propios militantes como del subsidio mismo;
- establecer una unidad de Auditoría en el Servicio Electoral, que revise exhaustivamente los informes anteriores y realice un balance de flujos percibidos *versus* flujos gastados; dotándola de mayores facultades de fiscalización e imperio.
 - definir una penalización por mal uso del subsidio equivalente a la pérdida por dos años de la posibilidad de postularse a éste, ante una primera infracción, y una pérdida por cinco años ante una reincidencia.

En forma alternativa a la mencionada con anterioridad, y como una manera de favorecer la regularidad de los aportes realizados por los militantes, se podría elevar la frecuencia exigida para tener derecho al beneficio, estableciendo, por ejemplo, que sólo son elegibles para el subsidio del 30% las cotizaciones o donaciones de hasta 1 UTM al trimestre. En caso contrario, sólo se podría optar al subsidio del 15%, manteniéndose el tope de las 30 UTM. Bajo esta modalidad, el esfuerzo de arbitraje se relacionaría con subdividir una donación de 30 UTM en 30 donaciones de 1 UTM.

Dado que se ha demostrado que en campañas esporádicas es posible conseguir un número importante de aportes o donaciones de hasta \$ 5.000.000, y dado que el trámite de insinuación constituye un gravamen para los posibles donantes, se propone adicionalmente elevar el límite de exención definido en la actualidad (30 UTM), aumentándolo a 150 UTM.

Además, se propone imponer una condición adicional para la obtención del subsidio, que establezca estándares de desempeño tales como un cierto porcentaje mínimo de militantes con una densidad mínima de pago de cuotas (por ejemplo: que por lo menos hayan pagado 6 cuotas en el año).

Cabe señalar que un mecanismo como el propuesto requeriría de una permanente atención en términos de un eventual aumento del clientelismo, por un lado, y de la aparición de posibles focos de corrupción funcionaria en las unidades de Auditoría antes señalada, por el otro. El hecho de que los militantes no sólo estén aportando su tiempo y su cuota al partido, sino que además estén ayudando a generar ingresos por efecto del subsidio, podría aumentar la presión de éstos para percibir una retribución concreta en términos de un cargo público remunerado, lo cual es evidentemente indeseable si es que los elegidos no cumplen con los requisitos para ejercer ese tipo de funciones.

En ambos temas, el Servicio Electoral podría subcontratar los servicios esporádicos de una entidad externa de auditoría (por ejemplo: una

Universidad prestigiosa), la cual podría realizar estudios de correlación a partir de muestras entre aportes de militantes-perfiles-remuneraciones recibidas por cargos públicos ejercidos, y a su vez, el chequeo de las auditorias realizadas por la institución.

5.2. Subsidio a las actividades realizadas por instituciones relacionadas

La segunda opción de generación de nuevas fuentes de financiamiento para los partidos propuesta en el marco del presente artículo, se refiere al fomento de las actividades realizadas por las corporaciones relacionadas con los partidos políticos (como los Stiftungen alemanes). Como se indicó con anterioridad, se propone en este caso que el partido ofrezca actividades formativo-educativas, que permitan captar, instruir y formar militantes y simpatizantes del partido.

En este caso, interesa analizar la situación en que las corporaciones cobren valores mínimos por la inscripción en las actividades ofrecidas, o definitivamente eximan a los interesados de dicho cobro, pero perciban un subsidio público por captar participantes.

Se propone en este caso el pago de un subsidio al partido por actividad realizada, dentro de un contexto de temas y formatos pre-aprobados por el Servicio Electoral, sujeto a restricciones en términos del número mínimo de asistentes requeridos, el número máximo de horas por actividad y de actividades elegibles a financiar, y a otras condiciones similares a las que se consideran en la actualidad en el caso del incentivo a la capacitación estipulado por Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Entre otros aspectos, el Sence contempla los siguientes requisitos para conceder un subsidio: a) presentación de solicitud de autorización en forma previa a la realización de la actividad³⁸; b) emisión de Resolución Exenta por parte de Sence, autorizando o rechazando la actividad; c) fiscalización de que las actividades propuestas y autorizadas se realicen en las fechas y lugares comprometidos, con la extensión horaria que corresponde, el número de asistentes informado, el temario y expositores propuesto, etc.

³⁸ Las Solicitudes de Autorización de Actividad de Capacitación consideran: Identificación del organismo capacitador; modalidad de instrucción; tipo de actividad; nombre de la actividad; fundamentación técnica; objetivos generales; población objetiva; requisitos de ingreso y métodos de selección de participantes; objetivos específicos, contenidos, desglose de horas teóricas y prácticas, relatores; curriculum de los relatores; material de consumo; costos (presupuesto). Adicionalmente, las solicitudes tienen una declaración firmada, que estipula: "Declaro estar en conocimiento y haber diseñado la presente actividad de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo".

Adicionalmente, las actividades de Sence consideran un presupuesto, el que típicamente contempla aspectos como los siguientes: personal instructor; material de consumo y didáctico; utilización de local; utilización de equipos; movilización, viáticos y traslados docentes en el caso que sean necesarios; gastos generales; utilidad; valor total de la actividad; valor efectivo por participante y valor por participante imputable a la franquicia tributaria. El Cuadro 5 muestra un presupuesto típico Sence basado en los requerimientos de este organismo, para una actividad de 12 horas de duración.

Conviene reconocer que, en el caso de un subsidio a actividades similares realizadas por una institución vinculada a un partido político, se estaría apoyando a estos últimos no sólo mediante el “margen de utilidad” de la actividad (si se considera un 100% de subsidio en base a presupuesto tipo), sino también por medio del apoyo al financiamiento de algunos costos fijos.

Los aportes para personal instructor, por ejemplo, podrían reemplazar o complementar las remuneraciones de los principales activistas del partido; la utilización del local podría aportar a un arriendo pagado por la corporación y utilizado en forma conjunta con el partido, o podría servir para amortizar la adquisición de un local nuevo; los gastos generales también podrían ser compartidos con los de la colectividad política.

De esta forma, y como se puede apreciar en el mismo cuadro, sin la necesidad de considerar utilidades, el 80% de los ingresos provenientes de estas actividades podría contribuir al financiamiento de las instituciones organizadoras.

CUADRO 5: PRESUPUESTO SIMILAR A LOS REQUERIDOS PARA POSTULAR A SUBSIDIO SENCE

N°	Ítem	Extensión universitaria	Capacitación política
1	Personal de instrucción	\$ 500.000	\$ 500.000*
2	Material de consumo	\$ 40.000	\$ 40.000
3	Material didáctico	\$ 140.000	\$ 140.000
4	Utilización de local	\$ 200.000	\$ 200.000*
5	Utilización de equipos	\$ 40.000	\$ 40.000
6	Movilización, viáticos, traslados	\$ 20.000	\$ 20.000
7	Gastos generales	\$ 400.000	\$ 400.000*
8	Utilidad	\$ 900.000	-
9	Valor total de la actividad	\$ 2.250.000	\$ 1.350.000

* Costo que ayuda a financiar la institución (suman \$ 1.100.000).

Del cuadro anterior se desprende además que, en el caso de actividades de capacitación política, se consideraría un valor por hora de clase/curso de aproximadamente 7,5 UF, lo que resulta consistente respecto a lo que se cobra por actividades de extensión en las universidades (10 UF/hora/curso en promedio³⁹).

Como una forma de acotar la cantidad de actividades a desarrollar por el conjunto de los partidos, y de fomentar la realización de las mismas en todo el país, se podría establecer un límite máximo de 30 actividades anuales por distrito electoral.

Si se considera que los 60 distritos electorales del país tienen típicamente 100.000 inscritos cada uno, y que un partido efectivo debería poder desarrollar al menos 1/5 de las actividades posibles (consistente con la existencia de 5 partidos grandes), éstos deberían estar en condiciones de levantar \$ 6.600.000/distrito al año ($3 \times 1/5 \times \$ 1.100.000$)⁴⁰, es decir aproximadamente \$ 400 millones anuales en total. Con dicha cantidad, cada partido debería estar en condiciones de mantener 25 activistas-funcionarios permanentes.

Cabe señalar que estas actividades de formación podrían abrirse a simpatizantes que estuvieran dispuestos a pagar una inscripción, cuyo valor se puede calcular en base a los costos estimados para la actividad. Ello significaría ingresos adicionales para el partido.

Como resguardo frente a posibles abusos de parte de los partidos, habría que considerar una cantidad mínima de alumnos por curso y habría que definir que un mismo alumno no puede repetirse en un curso, y eventualmente tampoco puede asistir a más de un determinado número de cursos/periodo.

Al otorgar un subsidio como el que se propone, se estaría fomentando la interacción de los partidos y de sus dirigentes con la comunidad, generando un espacio de participación inexistente en la actualidad. Adicionalmente, el partido asumiría un rol formativo de la base, mucho más activo, lo que redundaría en una sociedad más instruida y capacitada para exigir y tomar decisiones.

Una posible objeción constitucional a este mecanismo de financiamiento es que no podría ser exclusivo para este tipo de corporaciones

³⁹ Esta cifra considera el monto a cobrar independientemente del número de alumnos que asisten a la actividad. En base a este valor promedio, por un curso de extensión universitario típico, de 12 horas lectivas, realizado en forma cerrada, se cobrarían 120 UF. Si asisten 20 personas, para la institución contratante significaría un costo de 6 UF/alumno/curso.

⁴⁰ Considerando un aporte por subsidio equivalente a un 100% del valor por hora señalado con anterioridad, y actividades de 12 horas de duración cada una (que sería el tope a considerar).

vinculadas a los partidos políticos. Dadas las connotaciones positivas que se señalaron con anterioridad, podría ser deseable abrir la posibilidad de que otras instituciones postulen al subsidio, siempre y cuando cumplan con requisitos que permitan garantizar el espíritu que pretende esta iniciativa. Ello no significaría un gasto mayor debido al límite máximo de actividades al mes que podrían recibir subsidio en cada distrito electoral.

Adicionalmente, la “competencia” entre partidos y con otras instituciones interesadas en postular al subsidio debería elevar la calidad de las propuestas.

Una objeción relacionada con la anterior, dice relación con quién calificaría las actividades educativas propuestas. ¿Sería posible que se terminaran financiando temas rechazados por la mayoría, como por ejemplo racismo mapuche o divorcio? Dado que el objetivo del financiamiento es fomentar el debate y el contacto dirigentes-militantes, las posiciones extremas deberían verse expuestas a opiniones contrarias, con lo que podrían equilibrarse. Este tipo de actividades puede servir para convencer a los dirigentes del partido que un tema determinado no tiene suficiente apoyo o base para ser promovido. Por esta misma razón, no parece conveniente censurar *a priori* los temas de las actividades.

Sería deseable, en todo caso, que tanto el llamado anual a postulación para el financiamiento de este tipo de actividades, como la selección definitiva fueran públicos, y que se creara para esta última tarea, posiblemente bajo el amparo del Servicio Electoral, una Comisión o Jurado regional, conformado por “hombres buenos e independientes”.

Esta Comisión evaluaría la calidad de las propuestas, el historial del proponente en estas materias, el grado de involucramiento de congresales en las actividades, y otros aspectos que permitan realizar la mejor selección posible.

Otra objeción, tanto en este caso, como respecto al subsidio para las cotizaciones, podría provenir de los grupos minoritarios o representantes de intereses especiales, como los ambientalistas, quienes podrían percibir que los subsidios están dirigidos principalmente a los grandes partidos políticos, capaces de montar una infraestructura de recaudación de cuotas de mayor envergadura y de organizar y programar un mayor número de actividades sujeto de subsidio a través de sus instituciones coligadas.

Sin embargo, existe evidencia que no siempre son los principales partidos o candidatos los que logran mayores recaudaciones⁴¹, y, al menos en

⁴¹ Bradley Smith muestra que entre los candidatos que más han recaudado en términos de pequeñas contribuciones en la historia de Estados Unidos, hay varios que han sostenido las posiciones más al margen de las tendencias de su tiempo (más extremas). Por ejemplo, la campaña presidencial de Barry Goldwater en 1964 acumuló US\$ 5,8 millones

términos de capacidad para proponer y organizar actividades como las señaladas con anterioridad, no deberían existir grandes diferencias entre partidos grandes o pequeños. Por el contrario, da la impresión que en este aspecto existiría una mayor equidad entre partidos, y que, incluso, los partidos con intereses más definidos podrían disponer de ciertas ventajas sobre otros de mayor envergadura y mayor diversidad de visiones internas.

Cabe señalar que la propuesta también abre canales de contacto directo de grupos minoritarios con intereses definidos al interior del partido, y dirigentes superiores y parlamentarios de los mismos, permitiendo disponer de una “válvula de seguridad” que permite incorporar al sistema político a quienes tienen preferencias más intensas pero menos canalizadas.

6. IMPACTO DE LAS PROPUESTAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN EL FISCO

En el presente artículo se han propuesto una serie de ideas para potenciar la capacidad del partido de recolectar cuotas o donaciones de sus adherentes. Adicionalmente, se han sugerido incentivos mediante financiamiento público tanto para lograr buenos resultados en dicha recolección como para que los partidos desarrollen actividades que vayan en directo beneficio de su propia gestión y de la comunidad en general.

Resulta evidente que el mayor impacto en términos de financiamiento está dado por la eventual capacidad de un partido para captar cuotas o donaciones regulares de mayor valor.

Si, por ejemplo, en un partido con 25.000 militantes, la cantidad y regularidad de los aportes se eleva de \$ 250/mes a \$ 2.500/mes (50% de lo que está dispuesto a aportar mensualmente un asociado típico del Hogar de Cristo), se está hablando de disponer de \$ 62.500.000 en lugar de \$ 6.250.000 al mes, cifra que, aún restando los costos asociados a los esfuerzos requeridos para multiplicar los aportes diez veces, que se estiman en 10% de lo recaudado, estaría dejando al partido una cantidad sustancial de recursos adicionales, equivalente a \$ 600 millones/año⁴². Significaría en la práctica que un partido sería capaz de más que triplicar los ingresos informados en la actualidad.

provenientes de 410.000 pequeños contribuyentes, antes de ser derrotado. Pareciera que en el caso de campañas muy radicales, en la que los contribuyentes son motivados más por una ideología que por motivos racionales, existe una alta probabilidad de éxito en términos de recaudaciones, independientemente de que, al mismo tiempo, la probabilidad de éxito sea más bien baja.

⁴² La diferencial de ingreso respecto a la situación actual sería de \$ 600 millones/año, pues se percibiría el 80% de \$ 62,5 millones por 12 meses (80%: si se resta la base de 10% de recaudación actual y el 10% de costos de administración).

En el caso de considerar un subsidio que fomente los esfuerzos de captación de cotizaciones o donaciones por parte de los partidos, como el descrito en el punto 5.1., los partidos podrían recibir hasta \$ 225 millones adicionales al año (de acuerdo al tramo de subsidio más alto)⁴³. El Fisco incurriría por su parte, de acuerdo a los datos anteriores, en un costo máximo de \$ 1.125 millones/año⁴⁴, si es que se consideran sólo donaciones elegibles para la tasa de 0,3 (el valor más alto posible)

Si se contempla un 100% de subsidio a las actividades de capacitación realizadas por las instituciones coligadas a los partidos políticos, un partido podría ser capaz de recolectar \$ 400 millones al año. El costo anual para el Fisco sería en este caso de \$ 2.450 millones⁴⁵.

De acuerdo a las cifras anteriores, los fondos que podrían llegar a percibir los partidos políticos en su conjunto por las modalidades de recaudación señaladas en el presente artículo podrían ascender a \$ 6.125 millones/año⁴⁶.

El costo total para el Fisco de ambas modalidades de subsidio sería de \$ 3.575 millones, lo que significa aproximadamente 450 \$/elector, es decir, menos de U\$ 1 por elector al año.

7. CONCLUSIONES

El presente artículo propone mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos partiendo de la base del sistema existente de financiamiento privado.

Primeramente, se propone optimizar y potenciar dos de las formas legales y privadas de que los partidos políticos disponen para incrementar sus ingresos regulares, por un lado, aumentar y sostener en el tiempo las cotizaciones ordinarias o extraordinarias y pequeñas donaciones de militantes o simpatizantes; y por otro, aumentar los ingresos por la realización y venta de actividades ofrecidas por corporaciones relacionadas.

En segundo lugar, se propone la creación de dos subsidios públicos. El primero premiaría la captación de cuotas o donaciones de los mi-

⁴³ Un partido podría recibir entre \$ 112,5 y \$ 225 millones adicionales por concepto de subsidio, dependiendo del tipo de aportes recibidos y del tramo de subsidio correspondiente.

⁴⁴ Se calcula como: \$ 1.125 millones = 0,3 x \$ 62,5 millones/partido/mes x 12 meses x 5 partidos

⁴⁵ Se calcula como: \$ 2.450 millones = 1.350.000/1.100.000 x 400 millones \$ / año x 5 partidos.

⁴⁶ Se calcula como: \$ 6.125 millones = (\$ 600 + \$ 225 + \$ 400) millones x 5 partidos. En el caso que no todos los aportes fueran elegibles para el segundo tramo de subsidio, esta cantidad se reduciría hasta \$ 5.563 millones.

litantes. El segundo fomentaría en los partidos políticos la realización de actividades formativas o educativas a sus militantes o simpatizantes, a través de las corporaciones.

Del análisis se desprende que los partidos han explotado poco la posibilidad de potenciar su capacidad de recolectar un mayor número de aportes y por mayor monto que los que se consiguen en la actualidad, que son extremadamente bajos. Se deduce que esto se relaciona, en parte, con la poca voluntad de los chilenos de realizar aportes, de este u otro tipo, con la poca valoración de la actividad política, pero también con una carencia de gestión o management adecuado. Los casos de algunas asociaciones de ex alumnos de universidades, y del Hogar de Cristo tienden a mostrar que un esfuerzo sistemático y profesional de captación de cuotas y donaciones redunda en muy buenos resultados.

Un esfuerzo exitoso en mejorar estas capacidades podría repercutir sustancialmente en el acceso a recursos financieros por parte de los partidos políticos, y evitar o limitar la búsqueda de financiamientos de tipo ilegal o la exigencia de aportes fiscales.

Para incentivar el mejoramiento en la captación de recursos provenientes de los propios militantes o adherentes, se presenta y analiza en el artículo la posibilidad de generar un subsidio de carácter público relacionado con las cotizaciones o donaciones conseguidas, similar al modelo planteado por los alemanes.

Se desprende que, si bien puede tratarse de un mecanismo de incentivo razonable, este debería ser marginal respecto a las contribuciones de los propios partidarios, que son las que realmente reflejan, tanto la voluntad de estos últimos de involucrarse en el tema político como la calidad del quehacer del partido que los agrupa.

Adicionalmente, los montos de recursos recolectados por los partidarios pueden ser suficientemente significativos para el financiamiento del partido como para no requerir un subsidio elevado.

En relación al subsidio a las actividades de formación y capacitación realizadas por entidades coligadas, no sólo se plantean como una forma de generar financiamiento a los partidos políticos, sino también como un mecanismo de acercamiento del partido a sus bases, y de participación de estas últimas en la generación de la opinión del primero.

El subsidio a este tipo de actividades permitiría fomentar el trabajo de los representantes del partido con la comunidad, ampliar el espectro de opinión y mejorar el nivel del debate político, en otras cosas.

En términos de financiamiento, y en el caso de considerarse, debería pensarse como una modalidad complementaria a las dos anteriores.

Cabe señalar, por último, que las proposiciones de subsidio, en particular la referida a la capacitación política, se basan en la premisa que los beneficios sociales que pueden generar una mayor fortaleza financiera para la actividad regular de los partidos son mucho mayores que los beneficios percibidos por los militantes con las iniciativas propuestas. Ello explica que estos últimos parezcan contribuyendo menos que la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Bibliografía Nacional:

- Barros, Enrique (1983). "Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 10, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Bulnes Aldunate, Luz (1983). "La Ley Orgánica de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 8, Centro de Estudios Públicos, Santiago, diciembre.
- Bulnes Sanfuentes, Francisco (1984). "Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos", *Revista Política* N° 5, Universidad de Chile, Santiago.
- Canales Nettle, Patricia (1996). "Financiamiento Privado de las Campañas Electorales en la Legislación Comparada". Serie Estudios Jurídicos, Biblioteca del Congreso Nacional, Vol. 11, páginas 32 a 44.
- Cumplido, Francisco (1983). "El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 9, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Flores Arratia, César (1997). "El Financiamiento Público de los Partidos Políticos en Chile." Tesis de Grado, Derecho, Pontificia Universidad Católica (PUC), Santiago.
- García, Ana María (1989). "La Propaganda Electoral y su Gratuidad", *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, Vol. 16, pp. 243 a 251.
- Gómez Bernaldes, Gastón (1996). "Algunas consideraciones sobre el Financiamiento Público de los Partidos Políticos", *Revista de Ciencia Política*, PUC, Santiago, Vol. 18 N°s 1-2.
- Instituto Libertad y Desarrollo (1998). "Reseña Legislativa N° 397, Análisis mociones proyecto de ley sobre modificaciones de Ley de Votaciones Populares y Escrutinios". Santiago, agosto.
- Larroulet, Cristián y otra (1996). "Competencia, Mercado Político y Financiamiento Público", *Revista Libertad y Desarrollo*, Vol. 4 N° 54, Santiago, mayo, pp. 18 a 21.
- Mendoza, Ramiro (1999). "Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile". Serie *Documentos de Trabajo* N°292, Centro de Estudios Públicos, marzo, Santiago.
- Muza Galarce, Ricardo (1998). "El Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile: Análisis y Propuestas". Tesis de Grado, Derecho, PUC, Santiago.
- Palda, Filip (1999). "Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 291, Centro de Estudios Públicos, Santiago, febrero.

- Paltiel, Khayyam (1984). "Financiamiento de la Campaña Electoral", *Revista de Estudios Públicos* N° 13, Santiago.
- Pulzer, Peter (1999). "El Financiamiento Político en Alemania". Serie *Documentos de Trabajo* N° 299. Centro de Estudios Públicos, Santiago, octubre.
- Ribera Neumann, Teodoro (1989). "Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos". *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, Vol. 16, N° 2.
- Servicio Electoral (1999). "Balances de los Partidos Políticos, Período 1988-1997". Santiago.
- Villagrán, P. y otros (1996). "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales". Serie de Opinión Pública N° 43, Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago.

b) Bibliografía Internacional:

- Blanco Valdés, Roberto (1995). "La Problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma", *Revista Estudios Políticos* N°87, España.
- Brakeley, George A. (1980). *Tested Ways to Successful Fund Raising*, New York, American Management Association.
- Broce, Thomas E. (1979). *Fund Raising: The Guide to Raising Money from Private Sources*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Declaración de Margarita sobre "Los valores éticos de la Democracia" (1997). VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Venezuela.
- Del Castillo Vera, Pilar (1985). *La financiación de los Partidos Políticos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno Editores de España S.A. Madrid.
- Engler, Gabriela y otra (1998). *Financiamiento de los Partidos Políticos*. mimeo, Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires.
- García Cotarelo, Ramón (1985). *Los Partidos Políticos: La Financiación de los Partidos Políticos*, Editorial Sistema, Madrid, Capítulo V, pp. 189 a 226.
- García Guerrero, José Luis (1990). "Algunas Consideraciones sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos", *Revista de Estudios Políticos* N° 70, España, pp. 143 a 183.
- Huckshorn, Robert J. (1985). "Who Gave It? Who Got It? The enforcement of campaign finance laws in the States" *The Journal of Politics* N° 47, vol. 3 y 4.
- Navas Carbo, Xiomara (1993). "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en Nohlen, Dieter (editor), *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José, Costa Rica.
- Smith, Bradley (1996). "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform", *The Yale Law Journal*, Vol. 105:1049.
- Seymour, Harold J. (1966). *Designs for Fund Raising: Principles, Patterns, Techniques*. New York, Mc Graw Hill.

Donaciones Políticas Confidenciales*

FERNANDO CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ

Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile, Profesor de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (Departamento de Ingeniería Industrial) de dicha Universidad y Gerente de Operaciones de Oficinas del Banco de Chile.

* Este documento se desarrolló por encargo del Centro de Estudios Públicos (CEP). Agradezco los comentarios a versiones anteriores de los miembros de la Comisión de Reforma del Estado del CEP recibidos en su sesión del 24 de junio de 1999, y las sugerencias de Ramiro Mendoza, Francisco Selamé y Salvador Valdés. La responsabilidad por los errores que subsistan es mía.

1. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio debate en el mundo, que también alcanza a Chile, respecto a cuáles son los mecanismos más idóneos para canalizar las donaciones privadas a la actividad política en forma transparente. De acuerdo a la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, que encargó este trabajo, la transparencia consiste en revelar a los votantes todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones privadas que recibe, de forma que exista simetría de información entre los donatarios y la ciudadanía. Dentro de este marco, existen alternativas en cuanto al grado de detalle de la información que será revelada al donatario y a los votantes.

Una posibilidad es revelar al donatario y a la opinión pública todo el detalle respecto a quién donó cuánto. Otra consiste en transferir los fondos a través de un intermediario independiente, que agrega y mezcla las donaciones para impedir que se revele quién donó cuánto. Este intermediario revelaría al público la misma información que revele al donatario, es decir los montos agregados entregados en cada remesa. Ambos mecanismos preservan la simetría de información, pero revelan niveles de detalle diferentes.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP optó por recomendar que se revele poca información de detalle sobre quién donó cuánto. Esa Comisión estimó que, tal como el secreto del voto ayudó a limpiar la política al dificultar e impedir la compra de votos (cohecho), también resulta conveniente proteger los montos e identidades exactas de cada donación privada a la actividad política bajo un grado de confidencialidad.

Esa confidencialidad proveería un margen de incertidumbre que protege la privacidad de los donantes, lo que aumentaría su autonomía pues reduce el riesgo de represalias contra el donante y contra el donatario. Además, en ciertos casos esta confidencialidad ayuda a reducir el tráfico de influencias. En efecto, cuando el donatario (candidato o partido) no está

seguro de que un donante donó una determinada suma, el donatario aumenta su margen de independencia respecto a eventuales presiones corruptas de ese donante. Por su parte, el donante aumenta su margen de protección frente a una eventual extorsión de un candidato o partido que amenaza con dañarlo si no cumple con cierta donación exigida.

Esa Comisión estima que la alternativa de obligar a hacer público quién dona cuánto a quién, daría origen a represalias y sospechas, facilitaría el tráfico de influencias y reduciría la competencia política. Además, para proteger a los empleados de la extorsión de su empleador, que podría obligarlos a donar sumas modestas, la Comisión estima necesario prohibir que esos donantes publiciten su donación. Esta decisión todavía permitiría otorgar a quienes donen sumas superiores a cierto umbral –por ejemplo, cinco millones de pesos–, la libertad de hacer pública su donación. En cualquier caso debería mantenerse una simetría entre la información que entrega al donatario y la que se entrega a la opinión pública.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP reconoció que la posibilidad de avanzar en materia de transparencia depende de la capacidad del país de crear y administrar un mecanismo para lograr la simetría de información entre donatarios y el público, y que al mismo tiempo provea de confidencialidad a los donantes. Esta es la cuestión práctica que originó este trabajo.

El objetivo de este trabajo es evaluar la factibilidad de tal mecanismo, que logre confidencialidad para las donaciones a partidos y candidaturas políticas. Otras metas para la puesta en práctica de este mecanismo son las siguientes: dificultar una posible extorsión por parte del donatario, obstaculizar la corrupción, crear registros fidedignos respecto a los donantes y los montos por ellos donados para eventuales investigaciones (y así evitar que la confidencialidad se convierta en anonimato), e impedir que cuando done una empresa, sus dueños queden expuestos al fraude por parte de sus empleados.

Este trabajo evalúa tres mecanismos específicos propuestos por la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Encontramos que los mecanismos específicos ideados inicialmente por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, reseñados más adelante, no son recomendables. Sin embargo, proponemos una nueva metodología que nos parece más conveniente para obtener los objetivos planteados a un costo razonable.

2. ENTORNO DE LOS MECANISMOS ESTUDIADOS

Todos los mecanismos analizados en este trabajo operarían en un entorno en que se crearían otras instituciones, que también son parte de la

propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, pero que no se tratan en este informe. En resumen, los principales elementos de la propuesta que determinan ese entorno son:

- 1) Estaría prohibido a las candidaturas y partidos recibir donaciones en dinero en forma directa de cualquier persona e institución, sin pasar por el mecanismo de confidencialidad, así como tampoco donaciones en especies que no hayan sido tasadas por inspectores. Quienes donen sumas superiores a cierto umbral del orden de cinco millones de pesos, y deseen hacer pública su donación, usarían el mismo mecanismo, pero el Servicio Electoral revelaría a la opinión pública quién donó cuánto y a quién.
- 2) Las candidaturas y partidos políticos estarían obligadas a llevar contabilidad y a incluir en ella todos sus gastos, lo cual exige que justifiquen todos sus ingresos. A medida que un candidato maneje una mayor proporción de sus gastos e ingresos en forma “negra” o extra contable, tendría un riesgo mayor de sanciones legales, incluyendo multas severas.
- 3) El donante que aporte dinero a través de terceros, o que done en forma directa sin pasar por el mecanismo de confidencialidad, estaría sujeto a severas multas. Los fiscalizadores del Servicio Electoral revisarían a los donantes sospechosos para verificar que sus ingresos sean compatibles con las sumas donadas a su nombre.
- 4) La confidencialidad propuesta podría fallar si la donación se hace a través de una organización intermediaria (Fundación u otra), que registra la identidad de cada donante y luego dona la suma agregada a través del mecanismo confidencial. La Comisión del CEP espera evitar esto con dos mecanismos: i) Las donaciones recibidas por organizaciones intermediarias están sujetas a la Ley de Herencias y Donaciones, que exige una tasación por el Servicio de Impuestos Internos (SII). En la propuesta del CEP, esta ley se aplicaría con estrictez a todas las organizaciones intermediarias, por parte de los inspectores del Servicio Electoral; y ii) Se crearía una nueva disposición que declare delito actuar como organización intermediaria para evadir la confidencialidad del mecanismo de donaciones, aplicando severas multas.

2.1. Características de la familia de mecanismos analizados

La familia de mecanismos para dotar de confidencialidad a los donantes, ideada por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, comparte algunas características comunes:

- a) El Servicio Electoral abriría una “Cuenta de Donaciones Independientes” a favor de cada candidatura al Parlamento y a la Presidencia de la República, y de cada partido político registrado. Es indispensable que la cuenta sea administrada por una entidad independiente del donatario para que el secreto o confidencialidad opere y sea creíble. El Servicio Electoral cumpliría este rol.
- b) Esta cuenta administraría el saldo consolidado de varias cuentas corrientes abiertas por el Servicio Electoral en distintos bancos con sucursales en el distrito electoral respectivo.
- c) Los partidos políticos y las candidaturas darían a conocer a sus eventuales donantes el número de estas cuentas corrientes, para que depositen sus donaciones en ellas.
- d) Al depositar en una de esas cuentas, el futuro donante se identificaría y obtendría un recibo que muestre el monto del depósito realizado. El recibo es indispensable para que las empresas donantes puedan contabilizar su donación. La identificación del donante es necesaria para crear registros fidedignos para eventuales investigaciones y así evitar que el secreto se convierta en anonimato.
- e) El Servicio Electoral entregaría a los donatarios el saldo agregado de los depósitos, menos las devoluciones, en calidad de donación. La entrega ocurriría con alguna periodicidad, pero resguardando la confidencialidad. El Servicio Electoral determinaría las sumas a entregar cada 10 o 20 días, en base a un procedimiento de agregación aleatorio que impida una relación directa y exacta entre el monto depositado por un donante y el monto remesado al donatario respectivo. Este es el primer aspecto esencial de la familia de mecanismos analizados, pues introduce un margen de error a la inferencia que hace el donatario respecto a los montos donados por cada donante específico a partir de los montos remesados por el Servicio Electoral.

Notemos que si el donatario pudiera hacer esa inferencia sin error, el candidato obtendría una ventaja de información sobre los votantes. Es claro que este margen de error sería pequeño en casos de gran concentración en unos pocos donantes. Por eso, es posible con-

- siderar que cuando exista una concentración alta de las donaciones en unos pocos donantes, este hecho sea reportado al público por el Servicio Electoral en forma previa a los comicios.
- f) El donante tendría la posibilidad de recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitara, dentro de un período de gracia por definir (diez días, por ejemplo), en forma confidencial. Vencido este plazo, el depósito se transforma en donación irrevocable. Este es el segundo de los dos aspectos esenciales de la familia de mecanismos analizados, pues la posibilidad de devolución introduce un segundo margen de incertidumbre respecto al monto exacto de la donación. Es claro que este margen de error también es menor a medida que el financiamiento de una candidatura esté más concentrado en unas pocas donaciones, pero ese hecho sería dado a conocer a la opinión pública.
- g) El Servicio Electoral mantendría en reserva la información de las personas que hayan donado a cada candidatura y partido. Para ello, la Comisión del CEP propone introducir para el Servicio Electoral una normativa equivalente al secreto bancario, de modo de evitar los riesgos de que se genere filtración de información desde esta institución.

3. ANTECEDENTES SOBRE EL SECRETO BANCARIO EN CHILE

Si las recaudaciones de los aportes a las campañas se canalizan por bancos, quedan acogidas a la legislación del secreto bancario. En esta sección explicamos el significado del mismo y la experiencia acumulada en su implementación.

3.1. Normativa vigente

El secreto bancario está definido en la Ley de Bancos. Ella establece en su artículo 20 lo siguiente:

Los depósitos y captaciones de cualquier naturaleza que reciban los bancos están sujetos a secreto bancario y no podrán proporcionarse antecedentes relativos a dichas operaciones sino a su titular o a quien haya sido expresamente autorizado por él o la persona que lo represente legalmente. El que infringiere la norma anterior será sancionado con la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio.

Las demás operaciones quedan sujetas a reserva y los bancos solamente podrán darlas a quien demuestre un interés legítimo y siempre que no sea previsible que el conocimiento de los antecedentes pueda ocasionar daño patrimonial al cliente. No obstante, con el objeto de evaluar la situación del banco, éste podrá dar acceso al conocimiento detallado de estas operaciones y sus antecedentes a firmas especializadas, las que quedarán a la reserva establecida en este inciso y siempre que la Superintendencia de Bancos las apruebe e inscriba en el registro que abrirá para estos efectos. En todo caso, los bancos podrán dar a conocer las operaciones señaladas en los incisos anteriores, en términos globales, no personalizados ni parciales, sólo para fines estadísticos o de información cuando exista un interés público o general comprometido, calificado por la Superintendencia.

La justicia ordinaria y la militar, en las causas que estuvieren conociendo, podrán ordenar la remisión de aquellos antecedentes relativos a operaciones específicas que tengan relación directa con el proceso, sobre los depósitos, captaciones u otras operaciones de cualquier naturaleza que hayan efectuado quienes tengan carácter de parte o inculpado o reo en esas causas u ordenar su examen, si fuere necesario.

En los distintos actores de la Industria Bancaria existe preocupación por evitar que se realicen operaciones de “lavado de dinero” a través de la Banca. Por ese motivo se han definido algunas normas de control por parte de la autoridad fiscalizadora; sin embargo, ellas se aplican sólo sobre las operaciones en moneda extranjera y de cierto monto hacia arriba.

Por lo anterior y considerando que la propuesta en análisis se relaciona sólo con aportes en moneda nacional, no existen controles propios de los bancos para evitar depósitos que pudieran tener un origen dudoso.

3.2. Su aplicación

La Industria Bancaria Chilena aplica con bastante rigurosidad la normativa del secreto bancario, toda vez que los servicios que presta la Banca están basados en la confianza y seguridad.

A junio de 1999 en la Banca existen más de 1.267.000 cuentas corrientes y los servicios a los clientes cuentacorrentistas se entregan por distintos canales de atención, además de las cajas tradicionales. A modo de ejemplo, se pueden citar giros y depósitos a través de cajeros automáticos; terminales de consulta que entregan saldos y minicartolas; transferencias electrónicas y consultas de saldos por vía telefónica, internet y aplicaciones com-

putacionales que operan en comunicación con el banco; retiro y procesamiento de depósitos a través de empresas de transporte de valores; recepción de depósitos y cambio de cheques a través de empresas complementarias al giro (como el caso de Servipag, que entrega tales servicios a dos importantes bancos nacionales), etcétera.

En el desarrollo de esta gama de canales de atención la Banca ha tenido que tomar las medidas necesarias, no sólo para asegurar la integridad de las transacciones que se procesan en ellos, sino que además para garantizar el secreto bancario que rige tales operaciones. Es así como, y a modo de ejemplo nuevamente, el acceso a cajeros automáticos y terminales de autoservicio se puede efectuar sólo a través de una tarjeta que se entrega al cliente y que para efectuar transacciones monetarias (giros, depósitos, transferencias de dinero, etc.) requiere de un número secreto. De ese modo, en caso de extravío e intento de mal uso sólo pueden ser operadas conociendo dicho número secreto, ya que de lo contrario al tercer intento erróneo son bloqueadas en forma automática.

Es conveniente señalar que mensualmente en la Banca se procesan más de 70 millones de transacciones de pago de cheques por caja, depósitos y consultas de saldos y cartolas. Respecto a transacciones de pago distintas a cheques, también se procesan volúmenes superiores a los 7 millones de transacciones mensualmente, siendo el abono automático a cuentas bancarias el más importante, seguido del pago con vale-vistas y órdenes de pago. Por lo anterior resulta básico para la Industria Bancaria que existan los mecanismos de seguridad e integridad antes mencionados. No se conocen a nivel público situaciones denunciadas de violación del secreto bancario.

El secreto bancario no tiene niveles de aplicabilidad distintos por tipo de cliente y por tanto se trata de una norma que debe respetarse estrictamente, independientemente del tipo de cliente y de los volúmenes de negocios que tenga con el banco. Es así como la Banca administra cuentas corrientes para partidos políticos, autoridades de gobierno y parlamentarios y muchos gastos electorales son pagados con cheques, sin que se hayan registrado violaciones del secreto bancario en estas cuentas.

4. EXPERIENCIA BANCARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE DONACIONES

Con frecuencia se realizan campañas de recolección de donaciones para distintas obras benéficas o de ayuda a la comunidad, en las cuales se abren cuentas corrientes en determinados bancos (principalmente, el Banco de Chile y el Banco del Estado) y posteriormente se reciben depósitos

en la red de sucursales y en algunos casos, en lugares y canales de atención especialmente habilitados para tales efectos.

Se han realizado campañas para ayudar a personas afectadas por desastres de la naturaleza, en socorro de algunos países que enfrentan problemas de hambre y miseria, como Somalia y Ruanda, pero sin lugar a dudas la campaña que más recursos recolecta y que concentra la mayor atención de la comunidad nacional es la Teletón.

En ella, la recaudación de las donaciones se efectúa exclusivamente a través del Banco de Chile, el cual, junto con abrir la totalidad de sus sucursales, instala un número importante de cajas auxiliares a lo largo del país y, complementariamente, habilita un canal telefónico para que clientes propios y de otros bancos puedan efectuar donaciones que son cargadas a sus tarjetas de créditos. Además, para clientes del Banco de Chile, se habilita la posibilidad de que efectúen donaciones con cargo a sus cuentas corrientes, a través del servicio telefónico Fonobank, de cajeros automáticos y de las computadoras de empresas que cuentan con el servicio Banconexión.

Los depósitos que se efectúan en las cajas de las sucursales y de las cajas auxiliares se realizan con papeletas de depósitos especialmente confeccionadas que tienen preimpreso el número de la cuenta corriente de la Fundación Teletón, de forma de hacer más expedito el trámite del depósito para los donantes. Cabe señalar que el donante no está obligado a identificarse tanto en la papeleta de depósito como con el cajero, por tanto existen donantes anónimos y otros que deliberadamente colocan un nombre falso o humorístico. La papeleta de depósito cuenta con dos elementos, quedando uno en poder del donante y el otro en poder del cajero, el que es utilizado con fines de cuadratura y control.

La información de saldos en la cuenta corriente jamás es informada por el Banco a terceros y en las entrevistas que se efectúan a ejecutivos de las sucursales del Banco durante la jornada de la Teletón se suelen mostrar sólo los montos que dicha sucursal ha recolectado a determinada hora y se comparan con años anteriores, lo cual obviamente está autorizado y definido previamente con los representantes de la Fundación Teletón.

Se puede concluir que si ésta y otras campañas se vienen realizando desde hace un par de décadas con bancos como instituciones recaudadoras de fondos, se debe a que son instituciones que gozan de la confianza ciudadana y tienen la mayor especialización para cumplir este rol.

5. LA ETAPA DEL DEPÓSITO

En la actualidad los bancos están empeñados en reducir sus costos operacionales, de modo de obtener mayor eficiencia. Por ello han desa-

rollado estrategias de migración de transacciones desde los canales y medios de pagos tradicionales hacia canales y medios de pagos de preferencia automáticos, que presentan menores costos transaccionales. Algunos bancos han ido más lejos en esta línea y han optado, además, por no recibir recaudación de servicios (luz, agua, colegios, etc.) en sus cajas tradicionales y sólo admiten el pago de servicios a través del producto que genéricamente es llamado Pago Automático de Cuentas.

En lo que a recepción de depósitos en cuenta corriente se refiere, la banca en general no entrega servicios diferenciados. Se utilizan las mismas boletas o papeletas de depósitos para un cliente persona natural que maneje depósitos promedio mensual de 500 mil pesos o un cliente corporativo que reciba depósitos por miles de millones de pesos al mes.

Por lo anterior, la propuesta en análisis se encuentra en un contexto en que el interés de la banca dependerá del precio que esté dispuesto a pagar el cliente –en este caso, los donatarios y el Servicio Electoral–, ya que el impacto que este servicio generaría tanto en las cajas como en los mesones de atención de clientes sería mínimo, como mostraremos más adelante.

Otro aspecto que es importante considerar en este análisis es el hecho de que los sistemas utilizados por la banca en sus cajas, para el proceso de transacciones de cuenta corriente, sólo permiten capturar información numérica. En el caso específico de los depósitos, ésta consiste en el número de la cuenta depositante, monto depositado y códigos numéricos para identificar si el depósito se efectúa con efectivo, documentos del mismo banco, de otros bancos de la plaza o de bancos de otras plazas.

La información alfabética que llenan los clientes en las papeletas de depósito bancarias, que permite identificar el nombre del titular de la cuenta corriente y el nombre de la persona que efectúa el depósito, es irrelevante en los procesos computacionales bancarios asociados a la cuenta corriente y sólo se usa para algunos controles en el momento de recibir el depósito en la caja. En los formularios de depósitos de la banca tampoco se incluyen casilleros para registrar el número del RUT (Rol Único Tributario) del depositante, información esencial para asegurar la correcta e inequívoca identificación del donante.

En el caso de servicios distintos a la cuenta corriente, que podemos llamar genéricamente de recaudación (servicios de utilidad pública, pago de colegios, cotizaciones previsionales), a veces es necesario capturar o verificar información adicional. En estos casos se verifican códigos numéricos tales como el número de RUT, código de cliente, código de servicio o número identificador de un crédito, por ejemplo. Lo anterior significa que en procesos asociados a servicios de recaudación, es posible capturar en caja información numérica adicional a la que se captura en los procesos de cuenta corriente.

Por los elementos mencionados anteriormente la factibilidad de la proposición efectuada por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, pasaría por:

- 1) Dar a los depósitos (que posteriormente se transformarían en donaciones) el tratamiento bancario de “recaudación compleja”, lo que significa que la recepción de los depósitos se efectuaría con papeletas especialmente diseñadas (similares a las papeletas para tomar vales) para que en ellas se registre toda la información necesaria (nombre y RUT del donante, monto de la donación, dirección del donante, etc.). El banco capturaría en la caja toda la información numérica de la donación y del donante. Por lo tanto, la única información que no se capturaría en los procesos del banco sería la información alfabética, es decir, el nombre y dirección del donante y nombre del apoderado, tratándose de personas jurídicas.
- 2) Este servicio debe ser planteado como un negocio atractivo para los bancos, de modo de vencer las barreras de desinterés que pueda generar en ellos.
- 3) Construir, en cada uno de los bancos que se adjudiquen cuentas de donaciones, transacciones de cajas específicas, que den los avisos a los cajeros para que efectúen la verificación de la identidad de los depositantes, aspecto fundamental para la propuesta. Se debe verificar que el nombre y número de cédula de identidad del depositante sean idénticos a los de la cédula de identidad presentada y que sea el donante quien efectúa la transacción. Tratándose de personas jurídicas debe efectuarse el control señalado en el punto 5.
- 4) Proponemos que los depósitos que efectúen las personas naturales sólo puedan ser realizados en persona por los propios depositantes. Es decir, el depositante debe declarar que esos fondos son de su propiedad personal y no está representando a nadie. Si bien este aspecto va contra la práctica común, se estima conveniente para evitar presiones que lleven al donante a delegar el trámite de depositar al propio donatario, o a “hombres de confianza” de éste. Esa posibilidad facilitaría la extorsión; por ejemplo, si un empleado público a contrata es obligado a donar parte de su sueldo al partido de su jefe como condición de renovación del empleo. Cabe señalar que existen otros trámites que las leyes y regulaciones han declarado indelegables.

Para justificar que las donaciones de personas naturales se efectúen en persona existe un argumento adicional. Recordemos que se dará la posibilidad de solicitar devolución de los depósitos para aumentar el grado de confidencialidad. Por ello, los donatarios que exijan el pago de la donación a través de “hombres de confianza”, los cuales depositarían en estas cuentas a nombre propio, correrían el riesgo de que algunos de esos representantes soliciten una devolución parcial o total de los depósitos en su propio beneficio. Cuando se hace más intensa la fiscalización del Servicio Electoral para verificar que los ingresos de los donantes sospechosos sean compatibles con las sumas donadas, se obliga al donatario a aumentar el número de “hombres de confianza” utilizados, o a correr un mayor riesgo de detección por parte de los fiscalizadores. En ambos casos, aumenta el peligro de “traición”.

- 5) Tratándose de donaciones de personas jurídicas residentes en Chile, el banco debería verificar que la persona que está realizando el depósito de la donación sea el representante legal o un apoderado de esa persona jurídica. Si la empresa que realiza la donación es cliente del banco en que se efectúa dicha transacción, existen ya informes legales en el banco sobre poderes y apoderados, de modo que en este caso el cajero se limita a leer el dictamen de los abogados del banco. Los cajeros ya tienen acceso a esa información en la actualidad.

Por lo anterior, sólo en el caso de que una empresa concrete una donación en un banco en el cual no tiene cuenta corriente, deberá presentar además copia de la escritura en la que se designan apoderados y/o representante legal, para que sea revisada por los abogados del banco en forma previa al depósito de la donación.

En la Banca existen algunos servicios donde se deben entregar y/o mostrar varios documentos para realizar una operación, tales como, por ejemplo, el pago de los permisos de circulación de vehículos motorizados o el pago y/o declaración de impuestos: en el primer caso, se deben presentar el seguro obligatorio y revisión técnica, ambos vigentes. En el segundo, se debe presentar cédula de identidad o RUT, de modo que existe experiencia suficiente para considerar posibles los controles de identificación planteados.

- 6) Posteriormente, habría que generar procesos específicos de captura y validación de datos para rescatar la información que no es ingresada en cajas y que dice relación con el nombre del donante, cuan-

do se trate de personas naturales, y del depositante y de la empresa, cuando se trate de donaciones de personas jurídicas, y requerir la dirección en todos los casos.

Este proceso lo podría realizar el Servicio Electoral o una empresa que éste subcontrate (la cual podría ser otro banco, que no se haya adjudicado contratos de Cuentas de Donaciones Independientes). El procesador externo debería firmar contratos con cláusulas de confidencialidad de la información, auditorías sorpresa y boletas de garantía o equivalentes que permitan cobrar las multas que se establezcan en caso de detectarse filtraciones de la información. Sin embargo, recordemos que la confidencialidad del mecanismo no se apoya demasiado en la confidencialidad de este proceso, sino en que la devolución sea confidencial.

La empresa externa o el Servicio Electoral efectuarían controles de consistencia de los procesos realizados por los bancos y de integridad de los registros, de modo de evitar fraudes de cajeros, asegurar que los RUT y nombres son válidos y consistentes entre ellos, que no corresponden a personas fallecidas, evitar anonimato de donantes, etcétera. Estos controles, sin ser exhaustivos, serían al menos los siguientes: validación de RUT con el Registro Civil para asegurar que es un número válido y de una persona viva; y concordancia entre RUT y nombres, para asegurar que el nombre registrado en el formulario de depósito coincide con el nombre registrado en las bases de datos del Registro Civil.

En caso de que se detecten depósitos efectuados por personas fallecidas (antes de la fecha del depósito) o por personas naturales o jurídicas que niegan haber realizado depósitos, se sugiere para el primer evento, entregar los montos recibidos a instituciones de beneficencia tales como los bomberos. En el segundo caso se deberá investigar si el proceso de recepción del depósito fue bien realizado y si las firmas corresponden con la del supuesto donante y, en caso de comprobarse que hubo suplantación de una persona, entregar dichos recursos a instituciones benéficas. Con lo anterior se logra evitar los depósitos que ocultan la verdadera identidad de los donantes.

Como forma de minimizar los riesgos de fraudes, se sugiere que además la empresa externa genere un aviso que se enviaría por correo certificado a los donantes, en el cual se le confirma el monto por él depositado y en caso de discrepancias con el depósito real se señala dónde debe acudir para dejar constancia de un posible error. Este aviso debe omitir el nombre de la candidatura o partido do-

natario y el número de la cuenta en la cual se depositó, por lo que sólo indicaría la fecha del depósito, su monto y el nombre del banco y sucursal donde se realizó. En definitiva, lo anterior sería un control cruzado que permite detectar eventuales depósitos que fueron registrados por un monto menor o que no fueron ingresados, ya sea por error de imputación o por intento de fraude de un cajero.

Respecto a la posibilidad de que al interior de una empresa exista confidencialidad para una donación, podemos señalar que ésta es posible en la medida que sus controladores deseen esa confidencialidad. La información respecto a las donaciones políticas está en manos de los apoderados que hayan realizado el depósito y que tengan la información (dos o tres, al menos). Nada impide que ellos mantengan la reserva de dicha información, pues el aviso descrito en el párrafo anterior omite la identidad del beneficiario. Para mantener la reserva basta con que los apoderados no declaren a la contabilidad los nombres de los donatarios objeto de donaciones políticas, y que las donaciones políticas se incluyan dentro de un glosa contable de significado vago y general.

Para asegurar que los apoderados mantengan en el tiempo la reserva sobre las donaciones políticas que pudieron conocer, aún después de abandonar la empresa donante, es posible sugerir que se norme una obligación de secreto en términos equivalentes al secreto bancario.

Como síntesis de la etapa de depósito, pensamos que con las sugerencias planteadas se da cumplimiento al requisito de que no existan donaciones anónimas, se cubren los riesgos de fraudes con controles cruzados y validación final con el donante, y se generan los registros de información confidencial necesarios para efectuar los controles y fiscalizaciones señaladas en la sección introductoria y en la sección siguiente.

6. DEVOLUCIÓN Y CONFIDENCIALIDAD DE DONACIONES

La Comisión del CEP busca que el mecanismo propuesto sea efectivo en cuanto a asegurar que los donantes efectúen sus aportes sin presiones de ningún tipo. Para asegurar lo anterior es necesario que las donaciones sean efectivamente confidenciales. Se propone para ello que exista la posibilidad de que los donantes puedan recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitaran, dentro de un corto período. El depósito sólo se convierte en donación al expirar el plazo de devolución.

Si no existiese esa posibilidad, bastaría que el donatario solicite al donante que muestre el recibo timbrado por el banco, que contiene toda

la información para identificar y cuantificar un depósito, para que la donación deje de ser confidencial. En otras palabras, si no existe devolución confidencial, el mecanismo propuesto no puede lograr confidencialidad.

Por otra parte, la creación de un espacio explícito para que el donante “se arrepienta” también es una medida de protección al donante que está indeciso entre donar o no. Este aspecto de la devolución podría ser usada por los donatarios (candidaturas, partidos) para vencer la resistencia de sus simpatizantes a donar.

Así, la opción de devolver el depósito se justifica tanto para proteger al donante de sus propios cambios de opinión, como para protegerlo de presiones de los donatarios. Además, protege a los donatarios de eventuales exigencias de sus donantes.

6.1. Evaluación de algunos mecanismos propuestos

a) Vale-vistas simultáneos a la donación

Un mecanismo de devolución ideado por la Comisión consiste en que el donante, junto con obtener un comprobante que muestre el monto del depósito realizado, reciba uno o más vale-vistas a su favor por un valor total igual al depósito. Estos vale-vistas tendrían la particularidad de tener una validez limitada a diez días hábiles. Así, todo depositante en una cuenta de donaciones gozaría de un período de gracia de diez días para obtener la devolución parcial o total de su depósito.

Respecto a esta proposición, debemos señalar que un vale-vista emitido por un banco, de acuerdo a la normativa vigente, debe ser pagado por éste independientemente del documento que le dio origen, en plazos que van más allá de los diez días, de modo que normativamente esta alternativa no es factible.

Para salvar esta objeción, sería posible sustituir el vale-vista por Órdenes de Pago, que emita el banco a favor del donante, las cuales podrían tener una vigencia a definir (diez días, por ejemplo) y además ser nominativas. Cuando el aporte se efectúa con documentos, estas órdenes de pago se entregarían después de que los fondos que aportó el depositante estén disponibles en la cuenta corriente de donación (recordemos que podrían existir depósitos con cheques que resulten protestados y, por lo tanto, debemos tomar precauciones para que no se generen fraudes de “donantes falsos”).

Esta alternativa tiene la desventaja de que puede prestarse para eventuales cobros fraudulentos por parte de empleados de bancos. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que la emisión de una Orden de Pago

y el pago de dicho documento lo efectúan personas del banco, que podrían en forma coludida y sin el conocimiento del donante realizar dicha operación, por la carencia de controles eficientes en este mecanismo.

b) Certificados de distracción

Un mecanismo alternativo, también ideado por la Comisión, consiste en que el donante deposite una sola vez sin derecho a reembolso, pero pueda pedir todos los recibos que quiera, por los montos que él indique. Algunos de esos recibos podrían ser presentados al donatario, si los solicita, pero obviamente no serían convincentes. En cualquier caso, el banco registraría la cantidad efectivamente donada por cada donante y entregaría dicha información al Servicio Electoral.

En este punto es importante reflexionar sobre el hecho de que no resulta apropiado que sean los bancos los que emitan tales “certificados de distracción”, toda vez que uno de los pilares fundamentales en que descansa la actividad bancaria es la confiabilidad de la información que procesan y entregan. No parece sano que la banca deba “mentir” para tratar de evitar otro mal, como son la corrupción y la extorsión.

Para salvar esta objeción, es posible pensar que sea la empresa que efectúe el proceso complementario a los procesos propios de los bancos, quien otorgue los certificados que se estime convenientes.

Sin embargo, aún persiste la objeción de que si todos saben que en los certificados no se refleja la realidad, éstos serían inútiles, por cuanto caerían en total descrédito. Por lo tanto, sugerimos no incluirlos entre los mecanismos a recomendar.

c) Donaciones con cheques que tienen órdenes de no pago

La Comisión también ha planteado como un mecanismo de devolución confidencial, que los donantes puedan efectuar donaciones con cheques que tienen orden de no pago (ONP), de modo que puedan exhibir un comprobante de donación por el monto que deseen sin haber desembolsado ningún peso.

Lo anterior no resulta recomendable ya que esto significaría que, al menos implícitamente, la futura “Ley de Donaciones Políticas” impulsaría un uso de las ONP distintas al espíritu y letra de la Ley de Cheques.

Por otra parte, dado que las ONP deben ser publicadas en algún diario de circulación nacional, un donatario podría identificar el hecho de

que un cheque que le fue depositado sufrió una ONP, con lo cual la devolución deja de ser confidencial. Para lograr lo anterior sólo se necesita conocer el número de la cuenta corriente del donante, información fácil de obtener.

Dado que se han presentando objeciones a todos los mecanismos planteados, explicaremos en el punto 6.3 una proposición alternativa, luego de discutir cuál debería ser el marco analítico que a nuestro juicio debería tener la propuesta.

6.2. Marco analítico para una propuesta

Desde el punto de vista operativo, toda devolución debe cumplir con tres etapas:

- a) Solicitud por parte del donante, etapa en la cual hay que garantizar simplicidad y que no exista riesgo de que no se cumpla con la reserva de la información. En particular, se debe evitar que los donatarios queden en condiciones de observar la identidad de los donantes que solicitan devoluciones.
- b) Verificación de información y del cumplimiento de requisitos para una devolución, tales como plazos, montos solicitados menores o iguales a la donación y otros orientados a reducir el fraude. Esta verificación debe hacerse en forma confidencial, evitando condiciones que permitan a los donatarios observar la identidad de los donantes cuya devolución es verificada.
- c) Pago de la donación al donante, etapa en la que se debe asegurar la correcta identificación de éste. También es necesario evitar condiciones que permitan a los donatarios observar la identidad de los donantes que cobran devoluciones.

Este conjunto de etapas se debe cumplir asegurando que existan los controles cruzados necesarios para evitar fraudes y violación al secreto y confidencialidad de la información de donaciones y donantes.

6.3. Una nueva proposición

El Servicio Electoral recibiría las solicitudes de devolución en forma anónima o reservada, a través de una Central Telefónica o a través de un correo electrónico. Esta modalidad dota de confidencialidad a la etapa

de solicitud de devolución ya que evita al donante la necesidad de presentarse personalmente a solicitarla. Las posibilidades de fraude de parte de los funcionarios se analizan más adelante.

Luego de verificar si la solicitud procede, en función de los montos registrados como depósitos originados en ese donante, el Servicio Electoral genera una orden de devolución al procesador externo. La empresa verificadora externa contaría con la información que entregarían los bancos receptores respecto a donaciones que ya están acreditadas sin retenciones y podría llevar el control de deducciones de depósitos. Este procesador realiza los procesos de contabilización de la devolución y genera el documento de pago para la firma de los apoderados del Servicio Electoral.

Para lograr controles cruzados se debe aplicar la premisa de que es conveniente que la devolución sea decidida por una instancia distinta de quien paga esa devolución, es decir distinta del banco pagador. Por ello, sería el Servicio Electoral, previa consulta con sus verificadores (empresa procesadora externa, incluso un banco) quien gire cheques de devolución contra las cuentas de donación, en forma nominativa, a favor de cada donante que pida devolución. Esto, dentro de los diez días siguientes a la fecha de realizado un depósito y desde el día en que el depósito quedó efectivamente disponible en la cuenta respectiva. Estos cheques deben omitir de su texto cualquier información que permita inferir el nombre del beneficiario del depósito inicial.

Además, los cheques de devolución serían nominativos para evitar que los representantes legales de una empresa donante extraigan fondos de la empresa sin informar a los accionistas no controladores (fraude a los socios) y sin pagar impuestos a la renta (fraude tributario).

Finalmente, el banco que paga el cheque de devolución limitaría su labor a verificar que sea el beneficiario quien cobra y que los cheques estén firmados por los apoderados debidamente registrados por el Servicio Electoral en el banco, para girar de estas cuentas corrientes. El requisito de lograr condiciones que impidan a los donatarios observar la identidad de los donantes que cobran devoluciones se logra fácilmente al canalizar las devoluciones vía bancos, pues ellos tienen fortalezas en el secreto bancario.

En esta nueva proposición, la incorporación de personas de tres instituciones distintas, además del donante, genera controles que minimizan riesgos de fraudes y dejan como custodios únicos de la información confidencial (quién donó cuánto) a la empresa externa y al Servicio Electoral. Esta es una ventaja sustancial frente a las proposiciones analizadas anteriormente. A continuación revisamos con más detalle algunas etapas del proceso.

Las órdenes de pago del Servicio Electoral

No es conveniente que los funcionarios del propio Servicio Electoral emitan los cheques de devolución, pues en caso de filtración de la confidencialidad por parte de los empleados, el Director del Servicio podría preferir ocultar la filtración para evitar asumir responsabilidades.

La situación es distinta cuando una empresa externa emite los cheques de devolución para que sean firmados por los apoderados del Servicio Electoral. En ese caso, el Servicio conservaría la capacidad de auditar en forma imparcial a esta empresa externa, y de sancionarla en caso de filtración de información.

Para reducir aún más los riesgos de filtración de información es mejor que el Servicio Electoral opere sin chequera. Para ello pueden utilizarse las “aplicaciones de pagos”, de las que actualmente disponen algunos bancos para que determinados clientes puedan efectuar pagos a terceros.

Una “aplicación de pago” permite que el cliente (en este caso, el Servicio Electoral) transmita a los bancos pagadores desde un computador personal archivos con información de personas (naturales o jurídicas) a las cuales se les debe efectuar uno o varios pagos, los montos de éstos y la modalidad de pago (abono en cuenta corriente, vale-vista para retirar en las oficinas bancarias designadas, etcétera). Para operar en estas aplicaciones el cliente debe designar apoderados (en este caso, el Director del Servicio Electoral), a los cuales se les asigna una clave secreta, que cumple el rol de una firma. Con este esquema la filtración de información confidencial respecto a las devoluciones se hace muy difícil y no se requiere de la empresa externa que emita cheques de devolución.

Respecto a la preocupación de que se produzca alguna filtración de información desde el Servicio Electoral, es recomendable establecer normas legales que sean al menos equivalentes al secreto bancario, de modo de los trabajadores de esta institución tengan multas severas y sanciones mayores o iguales a las que se aplican a los empleados de bancos si se produce violación del secreto bancario.

Confirmación de solicitudes de devolución

Parece conveniente también que las personas naturales y los apoderados de personas jurídicas sean avisados de la existencia de solicitud de devolución, cuando ésta supere un monto por definir (100 Unidades de Fomento, por ejemplo).

Con este mecanismo, si algún empleado de la empresa externa genera una devolución no solicitada, logra que sea firmada o autorizada por

los apoderados del Servicio Electoral, y consigue eludir el control de pago en el o los bancos pagadores, todavía tendría que vencer el obstáculo del control del aviso por correo certificado al donante. Con lo anterior pensamos que se minimizan los riesgos de fraude y se mantiene coherente la aplicación de los principios de controles cruzados.

Sólo se procedería a pedir instrucciones respecto al o los bancos donde desean cobrar la devolución una vez que el donante confirme la solicitud. Al momento de solicitar el rescate se establecería la fecha a partir de la cual pueden ir a la sucursal(es) definida(s) a buscar el (los) documento(s) correspondiente(s), o bien cuando se efectuaría el abono automático en cuenta corriente, según se convenga.

También parece conveniente privilegiar la devolución en la forma de transferencia electrónica de fondos a una cuenta corriente registrada a nombre del donante.

En las devoluciones con formato no electrónico, el banco pagador efectuaría la entrega del documento de rescate de la donación (vale-vista) luego de comprobar que la identidad de la persona que solicita el documento coincide con la del beneficiario de éste, control que es de cotidiana utilización por parte de los bancos. En caso de error del banco, la responsabilidad recae exclusivamente en la institución financiera que lo comete.

Control final de integridad

Para asegurar que las devoluciones fueron correctamente realizadas se podría enviar un aviso al donante, por correo certificado, informando el detalle de las devoluciones realizadas. Este aviso se enviaría para todas las devoluciones, cualquiera fuera su tamaño. Sin embargo, los avisos deben hacerse de forma tal de preservar la confidencialidad de las devoluciones. En especial, se debe omitir de su texto cualquier información que permita inferir el nombre del beneficiario del depósito inicial. Como este aviso indicaría el monto de la devolución, puede ser utilizado como respaldo contable del ingreso en el caso de donantes que lleven contabilidad completa.

7. ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS DE LA PROPOSICIÓN

En esta sección se entregan estimaciones del orden de magnitud de dos costos: el costo de procesar los depósitos y el costo de procesar las devoluciones.

Es posible estimar que en la banca chilena el costo de un cheque pagado por caja debe ser cercano a US\$ 1,1. Esta cifra se compara con

US\$ 0,4 del giro por cajero automático y menos de US\$ 0,1 del cargo automático en cuenta corriente. El análisis para las transacciones de depósitos es similar, estimándose en cifras cercanas a US\$ 1 el costo medio del proceso de un depósito con documentos en cajas tradicionales versus US\$ 0,1 el costo medio de transferencias electrónicas de fondos.

Los servicios de recaudación que entrega la banca, a los cuales puede asimilarse el proyecto en análisis, en general se cobran con un compromiso de saldos vista que el cliente debe mantener en el banco, con comisiones explícitas que el banco cobra o bien con una combinación de las dos alternativas anteriores.

La rentabilidad de los depósitos depende de varios factores tales como la tasa de costo de fondos del banco, la inflación y la tasa de encaje, fundamentalmente. Con el propósito de hacer una estimación gruesa, supondremos que con un saldo promedio mensual de 3,6 UF en cuenta corriente se paga una transacción de depósito, de modo que la simulación de costos del mecanismo deberá hacerse generando escenarios de volúmenes de número de depósitos y monto de ellos.

Si pensamos en una elección parlamentaria con 400 candidatos que efectúan campaña y que reciben en promedio 300 depósitos cada uno y en conjunto reciben 20.000 millones de pesos, bastaría mantener los montos depositados durante 10 días en las cuentas corrientes para lograr financiar los costos de administración bancaria del mecanismo en base exclusivamente a los saldos vista.

Considerando, además, que debemos cubrir los costos de la empresa externa, dado que no son grandes volúmenes de información, es posible pensar en un costo fijo mensual pequeño más un costo variable por transacción que en suma no supere los 40 millones de pesos anuales, los cuales podrían ser pagados proporcionalmente por los bancos que se adjudiquen cuentas licitadas y, a su vez, incluir ellos dicho costo en sus cálculos para proponer los días de mantención de saldos que exigirían para administrar estas cuentas, o las comisiones que cobrarían en caso de no cumplirse con las exigencias de saldos en ellas.

En todo caso, es importante señalar que los costos son función casi lineal con el volumen de transacciones y los ingresos que se generan para los bancos también van creciendo linealmente en función de los montos depositados, de modo que las simulaciones cambiarían en caso de que estos últimos fuesen menores a los utilizados en el escenario supuesto.

Por lo anterior y como una forma de no generar costos que no se puedan presupuestar con un margen de error pequeño, parece recomendable que los costos explícitos que se pudieran generar se obtengan del monto bruto que recaude cada candidato o partido, para lo cual se des-

contaría inicialmente un monto a provisionar por cada transacción, la cual se liquidaría posteriormente una vez que se conozcan los saldos vista mantenidos en el banco y, por tanto, el costo explícito del servicio si es que dichos saldos fueran insuficientes.

Para bajar los costos de algunas donaciones y en consecuencia del mecanismo como un todo, conviene considerar la posibilidad de permitir depósitos a través de canales no tradicionales, tales como transferencias por internet, servicios telefónicos bancarios y desde cajeros automáticos, todos ellos con cargo a cuentas corrientes. Esta alternativa, junto con ser de menor costo, permite obtener inequívocamente la identificación del donante. Además, son canales donde está asegurada la confidencialidad y muy cómodos para los donantes ya que no requieren ir al banco.

Esta alternativa tendría las mismas características que la donación efectuada por caja tradicional en cuanto a la posibilidad de devolución.

Respecto a los costos de las devoluciones, se plantea que el donante que las solicita cancele el valor de las mismas, para lo cual se descontaría el costo respectivo al monto que pide en devolución. Si pensamos que dicho costo debe incluir los gastos de proceso en la empresa externa, el Servicio Electoral y el banco pagador, estimativamente puede representar unos 5 a 6 dólares por devolución.

Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política*

COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO
(Convocada por el Centro de Estudios Públicos)

SALVADOR VALDÉS PRIETO
(Coordinador)

Integrantes

Fernando Alliende	Norbert Lechner
Enrique Barros	Nicolás Majluf
Harald Beyer	Eliodoro Matte
Vivianne Blanlot	Claudio Orrego
Edgardo Boeninger	Máximo Pacheco Matte
Jorge Cauas	Carlos Peña
Ángel Flisfich	Bruno Philippi
Francisco José Folch	Jorge Rosenblut
Juan Andrés Fontaine	Lucía Santa Cruz
Arturo Fontaine Talavera	Eugenio Tironi
David Gallagher	Salvador Valdés Prieto
Carlos Hurtado	Rodrigo Vergara
Cristián Larroulet	Wolf Von Appen

* Versión definitiva y corregida del informe publicado con anterioridad en *Estudios Públicos*, 78 (Otoño 2000), y originalmente en *Documento de Trabajo*, 303 (mayo 2000), Centro de Estudios Públicos.

INDICE DE MATERIAS

Prólogo	391
Introducción del redactor	396
Parte I: El financiamiento privado de la actividad política	400
1. El valor del financiamiento privado	401
2. Tratamiento tributario del financiamiento privado	410
Parte II: Transparencia y probidad del financiamiento privado	421
3. Registro del financiamiento privado	422
4. Fortalecimiento del servicio fiscalizador	427
5. Publicidad de estados financieros de partidos y candidaturas	432
6. Publicidad de las donaciones y privacidad	436
7. Corrupción, extorsión y publicidad	444
8. Donación indirecta y confidencial	453
Parte III: Financiamiento público de la actividad política	466
9. Restricciones generales al financiamiento público	468
10. Mínimos de igualdad económica: televisión y radio	472
11. Subsidios públicos a todo evento	488
12. Subsidios para estimular bienes públicos específicos	499
Parte IV: Financiamiento forzoso	507
13. El financiamiento forzoso vía personas jurídicas	508
Parte V: Límites y regulaciones a los usos de fondos	527
14. Límites al gasto total de las candidaturas: Evaluación	528
15. Restricciones a gastos electorales específicos	546

Anexo 1: Aclaraciones, reservas y votos de minoría	550
Anexo 2: Lista de recomendaciones	556
Referencias bibliográficas	564

PRÓLOGO

Las proposiciones que paso a sintetizar han sido estudiadas por la Comisión de Reforma del Estado que se constituyó en el CEP en diciembre de 1997. La integran un grupo de personas formadas en diversas disciplinas académicas, con una amplia experiencia y de inclinaciones políticas variadas. Por supuesto, todas ellas han participado en la Comisión a título estrictamente personal y no en representación de organizaciones, instituciones, partidos, ni tendencias de ninguna especie. La idea ha sido reflexionar con independencia y considerando el bien común del país con el objeto de hacer proposiciones concretas en materias concernientes a la reforma del Estado. Ello para hacerlo más justo, más eficiente, más responsable ante los ciudadanos y aumentar las cortapisas y la fiscalización de la corrupción. Como parte del programa de reforma del Estado se abordó el tema del financiamiento de la política. La Comisión ha contado como apoyo para su trabajo con un conjunto de estudios encargados especialmente a especialistas de prestigio internacional en las materias correspondientes. Algunos de ellos ya se han publicado en la revista *Estudios Públicos*. Por cierto, en la Comisión hubo un proceso de discusión y búsqueda de acuerdos.

Las proposiciones que siguen se hacen sobre la base de que en Chile las normas existentes al respecto carecen de fiscalización y la opinión general es que no se cumplen. Esto significa que buena parte de los donantes y ejecutivos de las candidaturas se mueven de hecho en la informalidad y son susceptibles de acciones legales que podría iniciar, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos. De hecho se encargó un estudio para aquilatar el riesgo que implica la aplicación cabal de la legislación vigente. Las normas que rigen castigan duramente las contribuciones informales. A la vez desincentivan las contribuciones formales al financiamiento de la política al punto de hacerlas prohibitivas.

Por otra parte, se ha considerado que los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta de la elección presidencial del 2000 concordaron

en que el *statu quo* en la materia no puede continuar y se comprometieron pública y reiteradamente a legislar sobre el financiamiento de la política.

Estas proposiciones se hacen teniendo presente los efectos de las diversas regulaciones en distintos países. Para conocer esta experiencia en algunos casos se encargaron estudios especiales a distinguidos especialistas de renombre internacional. Es el caso de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Legislar en materia de financiamiento político exige combinar y contrapesar bienes distintos. Se quiere garantizar el ejercicio del derecho a ser oído como candidato aunque no se tenga el respaldo del dinero. Es justo que los candidatos cuenten con un piso mínimo que les dé la oportunidad de hacer sus planteamientos. Ello le da al sistema democrático mayor pluralismo, diversidad y capacidad de renovación. Por ello se propone *mantener el sistema de una franja televisiva obligatoria en horario preferencial y de transmisión obligatoria y simultánea en los canales de televisión abierta*. Junto a ello se propone *mantener la prohibición de transmitir propaganda política pagada en la televisión*. Esto tanto para las elecciones parlamentarias como para las presidenciales. Se sugieren algunas medidas para *evitar que se abuse de la franja usándola como mera plataforma propagandística por parte de candidaturas puramente testimoniales* y desprovistas de toda viabilidad política.

Se propone, además, *establecer un subsidio a las candidaturas parlamentarias y presidenciales para ser usado en la compra de espacios radiales y de prensa*. Estimaciones hechas indican que ello es factible sin sobrecargar el presupuesto fiscal. Franja televisiva y subsidio para la compra de publicidad radial y prensa son formas de asegurar un piso a las candidaturas para que tengan la oportunidad efectiva de darse a conocer.

A la vez se reconoce el derecho de las personas a contribuir a la difusión de su o sus candidatos y de sus opiniones aportando libre y voluntariamente su trabajo, su tiempo, sus servicios y/o su dinero. Más aún, dicha participación es positiva porque consolida a la democracia y le hace echar raíces en la sociedad. Ello es una extensión natural de la libertad de opinión y, en general, del derecho a participar en la vida pública de una democracia. El ejercicio que se haga de este derecho a contribuir y participar en causas y proyectos políticos reflejará la intensidad relativa que tengan para las personas correspondientes los asuntos que estén en la agenda. El derecho a que la intensidad de las opiniones y preferencias se exprese a través de colaboraciones en dinero y servicios refuerza el pluralismo y hace más competitivo el sistema democrático. Por ello se propone establecer *un subsidio decreciente que multiplique el valor de las donaciones de las personas naturales inscritas en los partidos políticos hasta un cierto monto, de modo que el Estado agregue más valor a las donaciones más pequeñas*. El subsidio total por este concepto

tiene un costo modesto, delimitado por el cumplimiento de ciertos requisitos.

No se propone como criterio de subsidio los resultados electorales anteriores, pues la experiencia internacional comparada sugiere que ello tiende a multiplicar de manera innecesaria las ventajas de los políticos ya establecidos en desmedro de la competencia, diversidad y renovación política. Uno de los efectos colaterales de las normas sobre financiamiento político que se intenta evitar es justamente la congelación de la competencia.

Asimismo, se propone *establecer, a través de una serie de medidas específicas, la neutralidad tributaria de las donaciones de personas jurídicas*. Es así como se recomienda *eliminar el trámite de insinuación para las donaciones a candidaturas y partidos, eximir a dichas donaciones de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para generar la renta*.

Se precisan *procedimientos destinados a garantizar que las donaciones de dichas personas jurídicas se efectúen con el consentimiento de sus dueños, en especial, de los accionistas de las sociedades anónimas y miembros de sindicatos, colegios profesionales y otros*.

La experiencia internacional enseña que, contrariamente a lo que podría pensarse, la competitividad y diversidad tienden a disminuir con la imposición de límites al gasto a las donaciones o al gasto de la campaña electoral en su conjunto. Esto se debe a que quienes ya ocupan los cargos públicos tienen, por eso mismo, asegurado un cierto nivel de visibilidad pública. Los aspirantes, en cambio, en general deben gastar más para darse a conocer. Los límites estrechan por lo tanto la competencia a los partidos establecidos y, dentro de ellos, dificultan la entrada en escena de nuevos dirigentes.

Los límites al gasto señalados, en tanto y cuanto sean operantes, además constituyen un obstáculo a la libre expresión de la intensidad de las opiniones y preferencias políticas. Puede haber circunstancias en las que esté en condiciones de ganar un candidato cuyo programa se oponga a convicciones y aspiraciones muy profundas y fundamentales para un sector. En tal caso los fuertemente interesados en el tema sentirían que se está poniendo cortapisas al ejercicio de la libertad de culto y de opinión al imponerles un techo a lo que pueden gastar en difundir su doctrina y su candidato.

Se busca en el informe dificultar la corrupción por la vía de donaciones que comprometan la independencia de las autoridades. A la vez, la extorsión de que puedan ser objeto los particulares que se rehúsen a donar. Se busca una transparencia que permita entonces investigar de un modo expedito los casos en que haya lugar a presumir la existencia de situaciones como las señaladas. Se propone establecer que *las candidaturas parlamenta-*

rias y presidenciales deben 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.

Se reconoce al que dona, sin perjuicio de lo anterior, el derecho a mantener en reserva su aporte. Esto en consonancia con el derecho que establece el secreto del voto, norma establecida para evitar la extorsión y las represalias. Se propone *un procedimiento jurídico que dé al donante de sumas grandes la opción de hacer su aporte a la campaña en forma directa pero con publicidad, o de tal manera que su monto y su identidad queden en reserva y no puedan constar al candidato en cuestión.* Se detalla un mecanismo legal para hacer posible esta segunda opción. De esta manera se protege al donante de la extorsión y al candidato del soborno. Se busca así proteger tanto la autonomía del político como la privacidad del donante en cuanto a la intensidad de sus preferencias.

Las normas que se establezcan han de ser realistas y no traer como consecuencia no buscada males mayores que los que se quiso conjurar. En este campo es muy fácil que el remedio resulte peor que la enfermedad. Es lo que revela invariablemente la experiencia internacional. En tal sentido, por ejemplo, *no resulta práctico establecer límites al monto máximo de las donaciones de personas jurídicas porque es fácil multiplicar donaciones de instituciones relacionadas.* La fiscalización oportuna de ello es improbable y costosa.

Otro ejemplo: fijar a las campañas un límite de gasto máximo en dinero conduce a canalizar los aportes por la vía de organizaciones intermediarias que reciben los fondos y realizan los gastos correspondientes, incentiva la adquisición de medios de comunicación con el mero fin de usar sus espacios noticiosos como propaganda encubierta; en fin, premia el financiamiento de fundaciones y organismos *ad hoc* que colocan en la agenda pública temas específicos (el aborto, por ejemplo, o el medio ambiente) con el solo objeto de hacer girar a las campañas políticas en función de ellos. Se trata de mecanismos indirectos que permiten de hecho dirigir el dinero a la política sorteando los límites al gasto. La fiscalización de este tipo de financiamiento indirecto resultará difícil y lenta. La regulación demasiado compleja y de fiscalización costosa genera una búsqueda incesante de subterfugios y resquicios. La acusaciones y denuncias continuas en definitiva desprestigian a la actividad política que se quiere robustecer y ennoblecer.

Las normas que aquí se proponen son factibles, pero su aplicación *requiere establecer atribuciones y sanciones que se especifican.* En particular, se recomienda *conceder facultades fiscalizadoras al Servicio Electoral en esta materia.*

El financiamiento de las campañas y partidos políticos forma parte de la reforma del Estado. La independencia, fortaleza y afianzamiento so-

cial de los partidos y candidaturas es fundamental para consolidar la democracia. Los principios y normas señalados tienden a darles autonomía e institucionalidad a las candidaturas y partidos desde el punto de vista de su financiamiento. Por otra parte, una mayor autonomía económica de los partidos debiera facilitar la tecnificación de los cargos públicos mejorando así la eficiencia del Estado en sus funciones propias.

Lo que aquí se presenta no constituye el óptimo de cada cual sino que proposiciones que parecieron prácticas y realistas. Se trata de un consenso que no excluye, por supuesto, que respecto de ciertas proposiciones concretas algunas personas expresaron su reserva.

Posteriormente esta Comisión dará a conocer en otra publicación otro conjunto de proposiciones de reforma del Estado. Ellas no dicen relación con el financiamiento de la política.

Entregamos estas conclusiones para su conocimiento y discusión pública. Desde luego, no pueden tomarse como 'la solución perfecta'. Pero significan dar un paso significativo. Se trata de un asunto complejo y opinable. Este es un trabajo de carácter tentativo. Estamos abiertos a revisar y mejorar lo que sea necesario.

Formaron parte de la Comisión Fernando Alliende, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Edgardo Boeninger, Jorge Cauas, Ángel Flisfich, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera, David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Claudio Orrego, Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Bruno Philippi, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Rodrigo Vergara y Wolf Von Appen.

Quisiera agradecer su generosa participación en este proyecto a los miembros de la Comisión de Reforma del Estado, a los autores que prepararon estudios específicos, y de modo particular, al coordinador de la Comisión, señor Salvador Valdés, quien ha hecho una contribución inteligente, acuciosa y sistemática. Trabajó activamente con los autores de los estudios especiales y preparó el informe de la Comisión. Agradezco al mismo tiempo la colaboración de las empresas asociadas al Centro de Estudios Públicos, del Presidente de su Consejo Directivo, de su personal académico y administrativo, y de la Tinker Foundation Inc. de Nueva York, sin cuyo patrocinio esta iniciativa no se habría implementado.

Arturo Fontaine Talavera
Director, Centro de Estudios Públicos

Mayo, 2000

INTRODUCCIÓN DEL REDACTOR¹

La Comisión de Reforma del Estado del CEP ha analizado el financiamiento de la actividad política en Chile, con el objeto de buscar una mejora en su regulación y en el diseño de los financiamientos públicos que otorga.

El país necesita la actividad política y se beneficia cuando ella es competitiva y cuando prestigia a las personas que la practican. El país también se beneficia cuando existen mecanismos transparentes de financiamiento de la política y cuando éstos facilitan la aparición de nuevas alternativas y corrientes de opinión. Por eso hemos considerado indispensable someter los mecanismos regulatorios y tributarios que se propongan a una exigencia fundamental: que incentiven comportamientos que prestigien la política.

La reforma al financiamiento de la actividad política presenta relaciones mutuas con la reforma del Estado, que justifican la atención prestada al tema por esta Comisión. Es habitual el argumento de que, mientras el financiamiento privado de la política continúe siendo informal en Chile, el equilibrio global entre las principales coaliciones políticas exigiría la continuación de ciertas prácticas informales de financiamiento a través de las instituciones públicas y las empresas del Estado, aun al costo de arriesgar en alguna medida la imparcialidad, el profesionalismo y la eficiencia del Estado. Parece imperativo restar validez a este argumento para lograr una genuina reforma del Estado.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP estima que el clientelismo² y el tráfico de influencias³ 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 el Estado ha de servir a sus ciudadanos, por lo que deben ser combatidos. También estima que esas prácticas contribuyen a bloquear la modernización de la gestión pública, pues no es aceptable que una flexibilización del control externo sobre los servicios del Estado sea utilizada para allegar recursos a ciertas actividades políticas. Del mismo modo, la Comisión estima que algunas prácticas informales de financiamiento privado de la actividad polí-

¹ Deseo agradecer el apoyo, el ambiente académico y de interés en los asuntos públicos que proveyó el Centro de Estudios Públicos, sin el cual este trabajo no podría haber sido realizado. Además deseo agradecer especialmente los innumerables comentarios y discusiones que Harald Beyer compartió conmigo, mientras redactaba las distintas etapas de este informe.

² El clientelismo es un comercio de votos a cambio de favores y empleos otorgados por un grupo de poder que controla alguna parte del Estado.

³ El tráfico de influencias incluye la corrupción y la extorsión.

tica podrían imponer un lastre al desarrollo democrático del país, implicarían una filtración tributaria significativa y pondrían en peligro el prestigio de la empresa privada.

Desde luego, la regulación del financiamiento de la actividad política es un tema independiente que, en sí mismo, puede tener impacto en el desarrollo democrático de Chile, pues influye en el grado de competencia política, en la eficiencia del sistema político y en la capacidad de éste de garantizar mínimos de igualdad política.

Este informe se realiza en una época en que, en Chile y otros países, se registra un interés creciente en regular en forma más eficiente el financiamiento de la actividad política. En Chile este tema es antiguo, pero la fase actual de la discusión se inició en el gobierno de Patricio Aylwin⁴. Además, los diputados Sergio Elgueta y Andrés Aylwin propusieron un proyecto de ley sobre el tema en enero de 1994 (*Boletín* N° 1146-07). Respecto al financiamiento público de algunas actividades políticas⁵, la oportunidad de la medida fue cuestionada desde 1992 por la oposición. Se argumentó que cuando existen grandes necesidades sociales pendientes, como ocurre en Chile, no es aceptable destinar fondos públicos al financiamiento de los partidos políticos.

En agosto de 1995, se anunció que en base al informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, el gobierno había concluido el estudio de un proyecto de ley que crearía subsidios estatales a la actividad política, el que se enviaría a la brevedad al Parlamento⁶. Por su parte, el senador Roberto Muñoz Barra propuso un proyecto de ley en una dirección similar en 1996⁷. El Presidente Eduardo Frei anunció en su mensaje de mayo de 1997 que enviaría un proyecto de ley con ese mismo objetivo.

El 30 de mayo de 1998 el entonces ministro Juan Villarzú informó que ante la falta de acuerdos tanto en la Concertación como en la oposición, el gobierno de Eduardo Frei había desechado la idea de impulsar el

⁴ Reportaje "Balances de partidos replantean tema de financiamiento", *El Mercurio*, 29 de febrero 1992, p. A1, Santiago. En enero de 1992, el Congreso aprobó inesperadamente una norma que establecía un reembolso de los gastos de las campañas municipales, pero el Tribunal Constitucional dictaminó que esa aprobación no reunió los quórum constitucionales exigidos.

⁵ El precandidato presidencial Manuel Feliú señaló que el Estado debía proveer de fondos a los partidos políticos para garantizar su independencia y evitar que los intereses de los grupos o personas que les dan su apoyo económico sean condicionantes de su acción (editorial de *El Mercurio*, jueves 11 de febrero de 1993, Santiago).

⁶ Reportaje "Gobierno estudia financiamiento mixto a los partidos políticos", *El Mercurio*, domingo 20 de agosto de 1995, p. 1, Santiago.

⁷ La moción del senador Roberto Muñoz Barra, del 18 de diciembre de 1996, está en el *Boletín del Senado de la República de Chile*, N° 1962-07.

financiamiento público de las campañas electorales. A cambio de ello, propuso una regulación para limitar el gasto de cada campaña electoral y otra para asegurar la transparencia del sistema de financiamiento de la actividad política⁸. Más adelante ese proyecto perdió prioridad y no fue enviado al Congreso. A pesar de ello, los diputados Bustos, Huenchumilla, Elgueta, Luksic, Martínez y Palma insistieron con un proyecto de ley el 18 de agosto de 1998 (*Boletín* N° 2220-06, incorporado también al *Boletín* N° 2213-06).

A raíz de la campaña presidencial 1999-2000, revivió el interés por perfeccionar el financiamiento de la actividad política. Ello se manifestó en declaraciones de los principales candidatos, donde destacan las siguientes citas:

Nos comprometemos a impulsar que el financiamiento de las campañas sea más controlado y transparente (Ricardo Lagos)⁹;

Me comprometo a que en el futuro haya leyes que permitan más transparencia en los gastos de campaña (Joaquín Lavín)¹⁰.

Estas declaraciones sugieren que este informe puede hacer un aporte a un nuevo acuerdo que podría emerger sobre el financiamiento de la actividad política.

Esta Comisión inició sus reuniones en diciembre de 1997. El trabajo sobre financiamiento de la actividad política se extendió hasta junio de 1999. Posteriormente hubo algunas actividades aisladas y finalmente, en marzo y abril de 2000, se completó el trabajo pendiente¹¹. En la mayor parte de las reuniones se analizaron trabajos encargados especialmente con este objeto a destacados académicos nacionales y extranjeros, que permitieron a la Comisión fundamentar sus propuestas en forma sólida.

Debemos enfatizar la importancia del aporte intelectual extranjero, pues diversos países han experimentado con casi todas las fórmulas posibles. Una conclusión extendida es que muchas regulaciones han logrado poco en materia de transparencia y limitación de la corrupción y han facilitado la extorsión en ciertos casos. Se ha sostenido, por lo mismo, que no

⁸ Se mencionó también en esa oportunidad la propuesta de poner límites máximos a las donaciones de cada donante a una campaña electoral, y una modificación de la ley electoral para reducir la duración de las campañas con el objeto de reducir su costo.

⁹ Programa de Gobierno: "Para Crecer con Igualdad", sección 10.

¹⁰ Transcripción de declaración en programa "La entrevista del domingo", Televisión Nacional de Chile, domingo 9 de enero de 2000, 21:30 horas.

¹¹ Posteriormente, el día 10 de mayo de 2000, el Ejecutivo envió otro proyecto de ley sobre este tema a la Cámara de Diputados (*Boletín* N° 2499-06).

cabe esperar demasiado de las regulaciones al financiamiento (Mann, 2000). Sin embargo, al revisar la experiencia internacional, y compararla con la situación inicial de Chile, la Comisión concluyó que Chile puede dar pasos significativos en muchos aspectos.

En algunas materias donde la experiencia internacional ha sido poco fecunda, la Comisión decidió arriesgarse y apoyar una propuesta que es novedosa a nivel internacional. Este es el caso de la propuesta sobre cómo obtener una mayor simetría de información entre votantes y donatarios (candidatos y partidos) respecto al origen de los fondos privados, desarrollada por el suscrito en base a los argumentos aportados por Levine (1997), Johnston (1999) y Contardo (1999).

Además, en las materias donde Chile exhibe instituciones únicas, como es el caso de la tributación de las donaciones, de la reserva de giro para los partidos políticos de la posibilidad de postular a sus miembros a cargos de elección popular, de la franja de televisión gratuita y del estrictísimo límite al gasto en publicidad televisiva, fue necesario evaluarlas. Luego se procedió a crear una propuesta compatible con las instituciones existentes.

Así, podemos afirmar que las propuestas de este informe son parte de una 'segunda generación' de normas de financiamiento político en el escenario internacional.

El objetivo de este informe es convencer. Por ello, en cada sección se exponen los principales puntos de vista que se enfrentan. Luego la Comisión manifiesta su evaluación de los diferentes argumentos y emite una propuesta concreta. La Comisión privilegió el rigor académico en sus razonamientos, a pesar de que ello significó una prolongación del informe y de sus labores. Por supuesto, una vez identificadas las posiciones con más sustento lógico y empírico, queda espacio para la discrepancia razonable. Como se indicó en el prólogo de este informe, las propuestas de la Comisión deben entenderse en el ánimo de buscar un consenso dentro de este espacio. En algunos temas uno o más miembros de la Comisión no estuvieron de acuerdo con la propuesta adoptada, por lo cual se restaron del acuerdo y expresaron una posición minoritaria, que cuenta con el respeto de toda la Comisión.

Salvador Valdés Prieto
Coordinador, Comisión Reforma del Estado CEP

PARTE I:

EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

El financiamiento privado de la actividad política puede ser expresión de un sano desarrollo político. En particular, el financiamiento privado de la actividad política puede promover los siguientes bienes sociales:

- a) la participación política, al permitir que los simpatizantes que no están en condiciones de aportar tiempo a la actividad pública o que no posean capacidades especializadas también puedan aportar a la promoción de sus preferencias y expresar la intensidad de las mismas;
- b) la competencia política, tanto al permitir que las candidaturas nuevas puedan iniciar su participación en la competencia con el apoyo de unos pocos partidarios, como al posibilitar el surgimiento de partidos políticos nuevos cuando ellos expresen mejor las preferencias de la ciudadanía, y
- c) la eficiencia fiscal, porque al dejar que los ciudadanos financien la promoción de sus preferencias se reducen las demandas sobre los fondos públicos y se liberan recursos para otras funciones insustituibles.

Sin embargo, el logro de esas metas depende de las circunstancias y de que el financiamiento privado esté adecuadamente ordenado. El financiamiento privado también puede tener consecuencias negativas, referidas a faltas a la transparencia y a la probidad. Ellas alteran los principios subyacentes en el sistema democrático, favorecen el desprestigio de éste frente a una ciudadanía desinformada y hacen sospechar de la probidad de los actores políticos.

Por ello, la Comisión propone crear las condiciones y regulaciones que aseguren el predominio de los aspectos socialmente positivos del financiamiento privado de la actividad política, pues así la sociedad accederá a los bienes indicados sin incurrir en las consecuencias negativas mencionadas.

En el análisis que sigue se consideran cuatro elementos para caracterizar a cada donación privada: quiénes son los beneficiarios de la donación (donatarios), quiénes son la fuente de la donación (donantes), cuál es el tipo de donación en atención a las características de lo donado y cuál es el procedimiento aplicado para transferir lo donado.

Los donatarios son las candidaturas y partidos políticos formalmente registrados. Los donantes privados se clasifican entre personas naturales y

jurídicas, y también conviene dividir a estas últimas entre personas jurídicas con y sin fines de lucro, pues tienen un tratamiento tributario diferente.

Según el tipo de donación, conviene distinguir entre donaciones en dinero o en bienes y servicios, y también entre donaciones de monto grande o pequeño, definidos en base a algún umbral. De las combinaciones surgen cuatro tipos de donaciones, que más adelante se consideran por orden.

Finalmente, según la modalidad usada para transferir lo donado, conviene distinguir entre la transferencia directa entre donante y donatario, la transferencia directa que es reportada por el donatario a un ente independiente de registro, y la transferencia que se hace a través de un intermediario independiente cuyo origen se mantiene en reserva. Ello determina a su vez niveles diferentes de publicidad: total, reserva, secreto y anonimato. El tipo de información disponible incide en la factibilidad de la extorsión, corrupción y represalias, prácticas que conviene alejar de la actividad política.

1. El valor del financiamiento privado

Para precisar el valor del financiamiento privado, conviene distinguir entre las cuotas de militantes y donaciones pequeñas de simpatizantes, por una parte, y los grandes aportes financieros, por otra.

Los aportes pequeños de personas naturales

Se encuentran en este caso las cuotas pagadas por los militantes de los partidos y las suscripciones y donaciones a candidaturas originadas en personas naturales, sobre todo en pequeña escala. Se estima que ese apoyo financiero es deseable cuando demuestra la satisfacción e interés de parte de algunos grupos de ciudadanos en el éxito de los partidos y candidatos donatarios. Esas donaciones serían expresión de participación política y demostrarían la cercanía entre la actividad política y la ciudadanía. La existencia de un gran número de pequeñas donaciones privadas puede, también, ser manifestación de que al menos ciertos grupos de ciudadanos consideran que el servicio público que reciben es de buena calidad, lo que sería una señal de eficiencia y sanidad del mercado político¹².

¹² Esto no significa que esos grupos representen a la mayoría del electorado, pues un gran número de donaciones pequeñas también pueden ser señal de que el partido o candidato ha logrado motivar intensamente a un grupo minoritario, de forma que sus miembros han superado el problema de *free-rider* asociado a toda acción pública (Bradley A. Smith, 1996).

Cuando los partidos no reciben aportes pequeños, es pertinente preguntarse por qué. Dos hipótesis son posibles. De una parte, puede ocurrir que los costos de administración de esos aportes sean muy altos, de manera que, finalmente, sean poco rentables. De otra parte, puede ocurrir que los incentivos alienten a los partidos a obtener favores para sus simpatizantes¹³. Este tema se discute en profundidad en la Parte III.

A diferencia de las anteriores, las donaciones privadas a la actividad política que alcanzan una gran magnitud, sea que se originen en personas naturales (de alto patrimonio) o en personas jurídicas, incluyendo empresas comerciales y organizaciones sin fines de lucro, han sido motivo de controversia en diversos países.

Donaciones grandes de personas naturales

En el debate internacional se ha propuesto gravar y limitar las donaciones grandes de *personas naturales*, por cuatro razones principales:

- a) los candidatos y partidos que reciben donaciones grandes obtendrían ventajas tan significativas en la competencia electoral, que los donantes prácticamente ‘comprarían’ el resultado. Esto transformaría a la democracia en plutocracia, quebrantándose el principio de igualdad ciudadana: en el extremo, sólo las personas de gran fortuna podrían influir en política;
- b) los candidatos y partidos deberían ser forzados a diversificar sus fuentes de financiamiento privado para prevenir la corrupción, aparente y real;
- c) un límite o gravamen a las donaciones grandes incentivaría a los partidos a buscar más donaciones pequeñas. Esto aumentaría la participación ciudadana y mejoraría la competencia política;
- d) los límites a las donaciones de cada donante permiten desincentivar el tráfico de influencias, incluyendo la corrupción (el donante ofrece dinero a cambio de favores o beneficios privados) y la extorsión

¹³ En el ‘clientelismo’, la dirección del flujo de recursos se invierte. Esta forma de competir en política consiste en ofrecer empleos, favores, ‘gauchadas’ y ayudas, financiados por los contribuyentes, a los simpatizantes que obtengan votos para el partido o caudillo. En el clientelismo, es el partido o candidatura quien ‘paga’ al votante con ayudas y favores. La alternativa es que el partido o candidatura reciba pagos (donaciones) a cambio de un servicio público y de conducción política de buena calidad. En el clientelismo la competencia política no produce bienes públicos apreciados, sino que distribuye y disipa rentas extraídas de los contribuyentes.

(el candidato o partido amenaza con dañar al donante, o excluirlo de ciertos beneficios, en caso de no recibir el aporte exigido). Los límites también desincentivan la *apariencia* de tráfico de influencias.

La Comisión tomó nota del hecho de que, a pesar de los argumentos anteriores, en muchos países democráticos, incluyendo Alemania y el Reino Unido, las donaciones grandes no están sujetas a límite alguno, aunque sí a ciertas obligaciones de publicidad que se discuten más adelante. La excepción está dada por las leyes restrictivas adoptadas por los Estados Unidos, que imponen un techo muy bajo (2.500 dólares por persona natural al año; véase el conjunto de límites en Johnston, 1999) al monto que puede donar cada persona (natural o jurídica) a cada partido y candidatura; y por España, aunque su límite es más holgado al alcanzar a 67 mil dólares (véase Díaz-Santana, 1998).

Los estudios encargados por la Comisión describen en detalle por qué Alemania rechaza estos límites (Pulzer, 2000); por qué el Partido Laborista de Gran Bretaña se ha negado a proponer límites a las donaciones privadas; y por qué una importante corriente de opinión en los Estados Unidos propone eliminar (Palda, 1999) o elevar significativamente (Johnston, 1999) los límites en ese país.

Alemania, Canadá y el Reino Unido han rechazado los límites a las donaciones individuales porque violan la libertad de expresión de los donantes. En efecto, los ciudadanos capaces de hacer donaciones grandes también tienen derecho a expresar su posición política y a demostrarla donando recursos a los candidatos que prefieren.

Una ilustración colorida de esta línea es la reciente afirmación del Partido Conservador británico ante el Comité Neill, donde rechazó los límites argumentando que todo individuo es libre de gastar su riqueza como desee, y que “no es aceptable que se permita a la gente donar a los hogares para perros, pero se limiten sus donaciones a los partidos políticos”.

En el caso excepcional de los Estados Unidos, la Corte Suprema ha aceptado restringir la libertad de expresión de los donantes grandes fijando límites máximos a sus donaciones¹⁴, sobre la hipótesis de que estas restricciones efectivamente logran reducir la corrupción o la apariencia de corrupción –un bien esencial para la democracia– y de que esta restricción representa un daño secundario. Sin embargo, esas hipótesis han sido cuestionadas por la evidencia empírica. Investigaciones para el caso de los Estados Unidos demuestran que el origen de las donaciones electorales no

¹⁴ Véase *Buckley versus Valeo*, 424 U.S. 1, 44-45 (1976) y siete casos subsiguientes, en Lilian Be-Vier (1997).

tiene un efecto perceptible sobre la forma en que vota un parlamentario¹⁵. Esa evidencia empírica muestra que el donante prefiere aportar a los candidatos que una vez en el poder votan de la misma forma como hubiera votado el donante.

La experiencia muestra que en muchos países el mecenazgo de personas ricas ha sido una fuente importante de apoyo a los candidatos nuevos. Un ejemplo conocido es el de Carlos Marx, quien fue sostenido económicamente por muchos años por Federico Engels, rico heredero de una familia de comerciantes. La candidatura contra la guerra del Vietnam de Eugene McCarthy, en 1968, se inició con una donación semilla de US\$ 500.000 del banquero de Wall Street Jack Dreyfus y otros individuos ricos¹⁶.

La investigación académica ha demostrado que los límites máximos a las donaciones benefician a los candidatos titulares en relación con los aspirantes, lo que reduce la competencia política (Palda, 1999). Los candidatos titulares y las coaliciones titulares que buscan la reelección ya cuentan con una base de datos de donantes antiguos; gozan de una organización permanente financiada por el Parlamento o el Estado para hacer pequeños favores a los votantes de su distrito; han contado con tiempo para planificar la solicitud de donaciones a los principales grupos de interés; y sus nombres son conocidos, pues gozan de una larga historia de apariciones en los medios de comunicación masivos. En cambio, los candidatos aspirantes de los partidos que no están en el gobierno sólo pueden hacerse conocidos con rapidez invirtiendo en publicidad. Ello, a su vez, puede requerir reunir fondos en forma acelerada de un número pequeño de seguidores altamente dedicados. Los límites a las donaciones individuales impiden aplicar esta estrategia, por lo cual reducen la competencia política.

Otro efecto de ciertos límites legales a las donaciones, cuando las normas eximen del límite a los recursos propios del candidato y de sus familiares, es favorecer la participación en política de personas muy ricas. Esta asociación es ineficiente porque impide la especialización. Paradójicamente favorece a la plutocracia –el gobierno por los ricos– e impide la aparición de candidatos que más adelante se independicen de su mecenas original.

También ha ocurrido que los países que han intentado limitar las donaciones individuales han enfrentado grandes dificultades –por los costos que la detección supondría– para hacer cumplir los límites. Entre las numerosas formas eficaces de evasión, destaca la de subdividir las donacio-

¹⁵ Bronars y Lott (1997), pp. 317-350, logran demostrar esto analizando las votaciones de parlamentarios que habían anunciado que no intentarían la reelección. Por ende no requieren del apoyo de donantes en el futuro y cuentan con mayor libertad de acción.

¹⁶ Bradley A. Smith (1996), pp. 1049-1091.

nes en muchas de tamaño inferior a la donación máxima permitida. En el caso de EE.UU. destacan las evasiones vía *soft money* (donaciones no sujetas a límites, realizadas a los partidos nacionales y distribuidos en estados que no imponen límites legales) y los *independent expenditures* (donaciones a terceros aparentemente no relacionados con el candidato, pero que compran publicidad electoral a favor del candidato), que se describen con más detalle más adelante (Johnston, 1999). El problema de la evasión llevó al Partido Laborista británico a no favorecer los límites a las donaciones individuales en su presentación ante el Comité Neill¹⁷. La evasión es aún más probable en casos de extorsión y corrupción, por lo que la existencia de límites máximos no contribuye a los objetivos sociales propuestos.

Considerando los antecedentes mencionados, la Comisión rechazó los cuatro argumentos a favor de imponer límites a las donaciones grandes por las siguientes razones:

- a) Respecto a que los candidatos y partidos que reciben donaciones grandes obtendrían ventajas muy significativas en la competencia electoral, la evidencia empírica muestra que eso es cierto sólo respecto de los candidatos aspirantes y no de los titulares. Por ello, las donaciones grandes aumentan la competencia política al favorecer el ingreso de nuevos actores al proceso.
- b) Respecto a que los candidatos y partidos deberían ser forzados a diversificar sus fuentes de financiamiento privado para prevenir la corrupción, la evidencia indica que ya existen incentivos naturales a favor de la diversificación, pues los votantes tienden a desconfiar de un candidato o partido que ha concentrado su financiamiento (el beneficio de recibir un aporte es, en este caso, menor). Por su parte, los partidos y candidatos con financiamiento menos concentrado tienen incentivos para revelar esta condición al electorado en forma voluntaria, para así atraer el favor de los votantes, como ha ocurrido en Suecia y Gran Bretaña.
- c) Respecto a que un límite o gravamen a las donaciones grandes obligaría a los partidos a buscar más donaciones pequeñas y lograr más participación ciudadana, la respuesta es que existen métodos alternativos más eficientes para estimular las donaciones pequeñas (se propone uno de ellos en la Parte III).

¹⁷ El *Committee on Standards in Public Life*, conocido como Comité Neill desde que lo preside Lord Neill of Bladen, funciona en Gran Bretaña desde hace varios años. En octubre de 1998 entregó su quinto informe, esta vez sobre el tema del Financiamiento de los Partidos Políticos en Gran Bretaña (en adelante, citado como Informe Neill).

- d) Respecto a que los límites a las donaciones de cada donante permiten prevenir el tráfico de influencias, o la apariencia de tráfico de influencias, la respuesta es que hay otros métodos más eficientes para desincentivarlo, como se verá más adelante¹⁸. Además, los límites a las donaciones han demostrado ser muy vulnerables a la evasión.

Por ello, la Comisión recomienda que en Chile no se impongan límites a las donaciones grandes de *personas naturales*, sean a favor de los partidos o de las candidaturas.

Recomendación (en adelante, R.) 1: Frente a la alternativa de establecer o no límites y gravámenes a las donaciones en dinero de las personas naturales a las candidaturas y partidos políticos, la Comisión se pronuncia por no imponerlos.

Donaciones grandes de personas jurídicas

El debate al interior de la Comisión consideró un posible tratamiento diferente para las donaciones grandes originadas en personas jurídicas, por oposición a las personas naturales.

Un argumento frecuente en favor de prohibir las donaciones originadas en personas jurídicas es que las personas naturales son las únicas que tienen derecho a voto, mientras que las personas jurídicas están privadas de ciudadanía. De ese hecho se ha deducido que no se debe permitir que las personas jurídicas influyan en política a través de donaciones¹⁹.

El argumento en contrario cuestiona que los canales de influencia en política se limiten al voto. En medio de millones de votos la influencia política de un solo voto es mínima. La agregación de intereses necesaria para lograr acuerdos requiere que las personas se asocien para influir en política. Por ello, el amplio ejercicio del derecho de asociación para influir en política es esencial para que la competencia opere y para que sea eficiente.

¹⁸ Tales como los requisitos de contabilización de las donaciones por parte de los donatarios y donantes, que permiten una investigación posterior de las acusaciones. También se proponen mecanismos que crean un margen de incertidumbre en los donatarios respecto a la cantidad que verdaderamente donó cada donante.

¹⁹ También se ha inferido de lo anterior que las donaciones de personas jurídicas sólo son expresión de intereses económicos estrechos y no de participación política. Pero el hecho de que un donante tenga una motivación económica estrecha no justifica prohibir que haga donaciones, pues ello conduciría a excesos tales como prohibir a los agricultores que piden protección arancelaria donar dinero a los candidatos de sus regiones.

En este contexto, el derecho de las personas a asociarse para opinar e influir en política incluye el derecho a utilizar las asociaciones existentes para influir a favor de objetivos que cuenten con el consenso de los miembros de esa asociación. Así, se argumenta que la donación política de las empresas comerciales, y también de las personas jurídicas sin fines de lucro, deben permitirse porque así lo exige el respeto del derecho de asociación entre personas con derecho a opinión.

Si bien se reconoce que las empresas comerciales tienen como fin explícito el lucro, debe reconocerse también que sus miembros las utilizan para cumplir otros roles cuando les parece apropiado, tales como organizar eventos deportivos y campañas de servicio a la comunidad. Por ejemplo, cuando una empresa promueve entre sus empleados las donaciones a una organización de beneficencia, aporta recursos tales como el tiempo de su personal. Parece difícil sostener que esta práctica sea ilegítima, aunque no promueve en forma directa el objeto social explícito de la empresa. Del mismo modo, los socios utilizan a sus empresas para promover sus opiniones políticas.

Lo mismo se aplica a las organizaciones sin fines de lucro. El argumento del derecho de asociación sostiene que también es legítimo que organizaciones de objetivos amplios, como iglesias y medios de comunicación, vayan más allá de su objetivo explícito y formal y pasen a influir en política, incluso apoyando o rechazando candidaturas específicas. En suma, el derecho de asociación para participar en política se ejercería también en torno a las múltiples personas jurídicas ya existentes. Ello sería conveniente para maximizar la competencia política, lo que permite, a su turno, elevar la calidad de las políticas públicas.

En todo caso, un requisito para que el derecho de asociación justifique las donaciones de personas jurídicas es que exista consenso de los socios o miembros. Cuando los socios no tienen oportunidad de expresarse, pero la asociación dona de todas formas, ocurren las 'donaciones forzadas' que se discuten en la Parte IV de este informe, donde se proponen medidas concretas para dificultarlas.

Otro argumento a favor de los límites a las donaciones es que ellos limitan la extorsión, pues el donante que puede ser objeto de represalias queda protegido de exigencias desmedidas de dinero por parte de los candidatos con más posibilidad de ser elegidos. Este tema se trata en detalle en la sección 7 de este informe, donde se argumenta que un método más efectivo para reducir la extorsión y la corrupción es imponer un mecanismo de donaciones confidenciales a través del Servicio Electoral. En vista de que existen otras opciones, no parece conveniente evaluar los límites a las donaciones en función de su eventual capacidad de aliviar la extorsión y la corrupción.

Un importante argumento de orden práctico a favor de no limitar ni gravar las donaciones políticas de personas jurídicas es que la experiencia internacional y chilena muestra que una prohibición o un gravamen a las donaciones grandes de personas jurídicas no es técnicamente efectiva. La práctica internacional en materia de donaciones de personas jurídicas es variada.

Existe un importante grupo de democracias donde no existen límites a las donaciones. En Gran Bretaña no existen límites a las donaciones de la empresas a la política, pero ellas no se consideran gastos con fines de impuesto a la renta y, al parecer, nunca se ha propuesto la posibilidad de exención tributaria para las donaciones políticas empresariales (Bogdanor, 1999). También se permiten las donaciones políticas de los sindicatos, como veremos en la Parte IV. En Alemania se permiten las donaciones de empresas sin límite de cantidad, pero desde 1994 se eliminaron por completo las anteriores (modestas)²⁰ ventajas tributarias (Pulzer, 2000). En Canadá no existen límites a las donaciones de individuos y empresas, y es así como los grandes bancos canadienses son los principales sostenedores de los partidos principales, a los que donan casi por igual (Palda, 1999).

Un segundo grupo de países han dictado límites a las donaciones de personas jurídicas, pero no los hacen cumplir. En los Estados Unidos existe una *prohibición* a las donaciones de todas las personas jurídicas, incluyendo sindicatos y empresas comerciales, a campañas federales. Sin embargo, desde 1980 se ha masificado el uso de una ruta de evasión llamada “dinero blando” (soft money), que ha permitido a las empresas y sindicatos donar legalmente cifras sin límites (Johnston, 1999; Palda, 1999). Así, por ejemplo, algunos afirman que la industria petrolera donó 31 millones de dólares a la política para las elecciones de 1995-96 (véase www.commoncause.org). El resquicio del soft money se origina en tres hechos: 16 estados no han puesto límite a las donaciones de personas jurídicas; las dificultades de asignar el costo de importantes actividades electorales entre campañas estatales y federales; y la capacidad de los partidos de transferir fondos de y hacia sus organizaciones estatales. Se critica también que las empresas y sindicatos pueden usar fondos de sus tesorerías para solicitar a sus empleados, accionistas o miembros del sindicato que donen a ciertas candidaturas y partidos favorecidos (Palda 1999; Johnston, 1999).

En España se permiten las donaciones de las personas jurídicas hasta un tope de diez millones de pesetas (67 mil dólares), a menos que las donaciones sean anónimas, en cuyo caso no existe tope. En dicho país la le-

²⁰ Anteriormente a 1994 se permitía a las empresas declarar parte de sus donaciones políticas como gasto. El tope para las donaciones que podían ser declaradas como gasto era de 60.000 marcos hasta 1994 (Pulzer, 1999).

gislación prohíbe las donaciones políticas de empresas que contraten, presten servicios o realicen obras con el Estado, pero la experiencia ha puesto esos límites en ridículo (Díaz-Santana, 1998).

Finalmente, la experiencia internacional identifica también un caso donde existen límites a las donaciones que sí parecen haber sido cumplidos, que es el de Francia. La cuestión entonces es determinar si la capacidad institucional del estado chileno y la cultura política chilena están más cerca de la realidad española, o está más cerca de la francesa.

Otros argumentos de orden práctico válidos en Chile son:

- a) En Chile las donaciones de personas jurídicas parecen repartirse más equitativamente en el espectro político que las donaciones de personas naturales de fortuna. Esto debe combinarse con la creencia de que las donaciones de personas jurídicas serían un componente significativo de las donaciones privadas. En este escenario, un gravamen o límite estricto a las donaciones políticas de personas jurídicas podría reducir la competencia y la equidad en las campañas parlamentarias, al aumentar la ventaja de los candidatos apoyados por personas naturales de fortuna.
- b) En Chile, el Tribunal Constitucional ya interpretó en 1987 la Constitución, en el sentido de que ésta no prohíbe las donaciones de personas jurídicas, sean empresas comerciales o entidades sin fines de lucro (Mendoza, 1999). Existe, por otra parte, una antigua y vigorosa práctica de donaciones de personas jurídicas a la política que conviene tomar en cuenta.

En base a los argumentos expuestos, la Comisión acordó priorizar una visión de la política donde el derecho de asociación tiene un rol significativo, y tomar en cuenta las consideraciones prácticas mencionadas. Por ello acordó:

R.2. Ante la alternativa de permitir o no el financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de permitirlo.

R.3. Ante la alternativa de establecer o no límites y gravámenes al financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de no establecerlos.

Estas recomendaciones se aplican solamente a las donaciones en dinero. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios presentan consideraciones de fiscalización y contabilización que obligan a modificar estas recomendaciones, como se explica más adelante.

2. Tratamiento tributario del financiamiento privado

En materia tributaria conviene distinguir entre las donaciones de personas naturales y las donaciones de personas jurídicas. También conviene distinguir entre las donaciones en dinero y las donaciones en bienes, servicios y patrocinios.

La situación actual

En la actualidad, la legislación chilena dispone fuertes gravámenes al financiamiento privado, especialmente por la vía de exigir trámites muy engorrosos. De acuerdo con un estudio jurídico encargado por la Comisión (Mendoza, 1999), los gravámenes son los siguientes:

Personas naturales

Todas las donaciones de personas naturales, sean en especies, servicios o dinero, que reciben las candidaturas parlamentarias y presidenciales violan la Ley de Impuestos a las Herencias, Asignaciones y Donaciones (N° 16.271) cuando no cumplen el trámite de insinuación.

El trámite de insinuación es sumamente engorroso, pues la insinuación consiste en solicitar autorización a un juez para realizar la donación, quien a su vez solicita un informe y tasación al Servicio de Impuestos Internos. Una vez obtenido este informe, se debe recurrir nuevamente al juez para que resuelva en definitiva. La exigencia de este trámite equivale a un gravamen prohibitivo.

La tasa del impuesto a las donaciones entre personas que no son parientes entre sí es muy modesta, pues es sólo 1,4% para montos inferiores a 80 UTA [Unidad Tributaria Anual] (impuesto de \$ 345 mil para una donación de \$ 24,7 millones en 1998). Por ello, el gravamen está radicado en el trámite y no en el impuesto.

Las donaciones a favor de un partido político que superan 30 UTM [Unidad Tributaria Mensual] (\$ 770.000) están sujetas también al trámite de insinuación. Aparentemente, este gravamen ha sido suficiente para impedir tales donaciones a los partidos políticos. Las donaciones inferiores a 30 UTM están exentas del trámite de insinuación, siempre que el donatario sea un partido político legalmente constituido y registrado. Las candidaturas políticas no gozan de este beneficio.

Personas jurídicas

Todas las donaciones de personas jurídicas a las candidaturas parlamentarias y presidenciales violan la Ley de Herencias y Donaciones cuando no realizan el trámite de insinuación. Por ejemplo, cuando una fundación o una sociedad anónima destina el tiempo de sus empleados a ayudar a un candidato, sin cumplir con el trámite de insinuación para tasar ese tiempo, viola esa ley.

Cuando una persona jurídica que tributa en primera categoría (empresas con fines de lucro) realiza una donación a una candidatura o partido político, sea en especies, servicios, dinero o patrocinios, debe contabilizarla como retiro de utilidades a favor de los socios. Por ello, la persona jurídica debe pagar un impuesto de retención, de 35% en el caso de las sociedades anónimas, o la tasa de impuesto aplicable a los retiros de utilidades a favor de los socios en el caso de las demás sociedades que tributan en primera categoría, que constituye un crédito contra el impuesto global complementario que debe pagar el socio. Las empresas que no declaran sus donaciones políticas como retiros de utilidades violan además la Ley del Impuesto a la Renta.

Las magnitudes involucradas y su interpretación

Un estudio encargado por la Comisión estima que en total las candidaturas parlamentarias gastaron una suma cercana a 80 millones de dólares para la elección de 1997 (Valdés y Hinzpeter, 2000). Por su parte, la suma de donaciones y cotizaciones de afiliados contabilizadas por los partidos políticos en los balances de ese año alcanzó a 1,3 millón de dólares. La diferencia debe explicarse por donaciones directas a las candidaturas, por donaciones a instituciones controladas por los partidos y por donaciones no registradas. Sin embargo, la recaudación del impuesto de Herencias y Donaciones es modesta.

La Comisión considera que existe la posibilidad de interpretar estos hechos en el sentido de que los gravámenes sobre las donaciones privadas a la actividad política son tan altos que han inducido a una evasión generalizada de la Ley de Herencias y Donaciones.

La Comisión toma nota también de la ausencia de programas conocidos de fiscalización de parte del Servicio de Impuestos Internos a las donaciones recibidas por candidaturas políticas y partidos políticos, tanto en dinero como en bienes, servicios y patrocinios. Algunos miembros de la Comisión sostienen que la ausencia de fiscalización ha creado una exen-

ción tributaria oculta cuya tasa es de 15%. En efecto, cuando una empresa afecta a primera categoría no declara sus donaciones, sino que las disfraza como gasto necesario para producir la renta, sabiendo que no serán fiscalizadas, obtiene una reducción del impuesto de primera categoría de 15% (la reducción es mayor cuando la tasa de impuesto marginal que paga el contribuyente final es más alta).

Se debe advertir que la ausencia de fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos podría revertirse en el futuro. Esta posibilidad hace que los actuales métodos de financiamiento privado de la política sean muy vulnerables.

Principios para una propuesta respecto a las donaciones de personas jurídicas

La Comisión observó que ningún país de los estudiados concede a las donaciones políticas de las empresas un subsidio ni un tratamiento tributario favorable, entendiéndose como tal uno similar al concedido a las donaciones a obras de beneficencia, a las actividades culturales y a la investigación científica. El tratamiento más favorable que se observa a las donaciones de empresas ocurre en Gran Bretaña y Alemania, donde es neutral.

Los argumentos en contra de subsidiar u otorgar exenciones tributarias a las donaciones de personas jurídicas a la actividad política son los siguientes:

Primero: el que una actividad sea socialmente deseable no justifica la intervención del poder público, salvo que exista una divergencia entre los costos sociales y los costos privados de esa actividad –a menos que el beneficio social supere al privado. En el caso de las donaciones de personas jurídicas a la actividad política, los argumentos dados anteriormente en contra de gravarlas no justifican los subsidios en su favor, pues ninguno de ellos sostiene que el beneficio social de esas donaciones sea superior al beneficio privado. Por este motivo, un subsidio a las donaciones de personas jurídicas produce dos efectos indeseados:

- a) un desarrollo de la actividad subsidiada más allá de lo que sería socialmente óptimo, y
- b) el gasto fiscal asociado debe financiarse aumentando los impuestos generales o reduciendo otros gastos públicos socialmente valiosos (por ejemplo, reducir la ayuda estatal a los ciudadanos que sufren extrema pobreza).

Segundo: otorgar ventajas tributarias a las donaciones de empresas (definidas como aquellas personas jurídicas que reducen sus tributos al aceptarse sus donaciones como gasto), sin otorgar subsidios equivalentes a las donaciones directas de todas las personas naturales, especialmente aquel 92% que está exento del impuesto personal a la renta o paga una tasa de sólo 5% del ingreso por sobre el mínimo gravado, es inequitativo porque favorece la expresión política de los socios de las empresas donantes por sobre la expresión política de los demás ciudadanos.

Como indicó el Tribunal Constitucional alemán en su fallo de 1958, que derogó el tratamiento tributario favorable a las donaciones de empresas concedido por una ley de 1954, tales exenciones violan el principio democrático al favorecer en forma especial a los grandes contribuyentes y a los partidos que expresan sus ideas (Pulzer 2000, p. 16). Como indicó un juez de ese mismo tribunal en otro fallo en 1983, los privilegios fiscales para las personas jurídicas conceden a los dueños y directores de éstas una doble ventaja, pues distribuyen esas donaciones además de las propias (Pulzer, 2000, p. 22). Así, la reforma de 1988 a la ley de partidos políticos de Alemania eliminó completamente los privilegios tributarios para las donaciones de personas jurídicas. Más adelante se propone un subsidio a las donaciones personales a los partidos, bajo estrictos requisitos de regularidad.

Tercero: otorgar una ventaja tributaria a las donaciones a los partidos políticos sería una discriminación en contra de otros vehículos de expresión política de la ciudadanía, tales como fundaciones de investigación académica y cultural, porque estas últimas tienen la desventaja de no ejercer el poder político. Esto las hace menos atractivas como objeto de donaciones que los partidos y candidaturas políticas, que sí ejercen el poder:

R.4. La Comisión propone que el tratamiento tributario aplicado al financiamiento político provisto por personas jurídicas sea neutral, por lo cual rechaza posibles exenciones tributarias en su favor y posibles gravámenes en su contra. Por neutralidad se entiende que la donación no es considerada ni gasto ni retiro para efectos tributarios.

Además de los beneficios indicados, esta política tendría la ventaja adicional de reducir la clandestinidad que afectaría al financiamiento privado de la actividad política en Chile.

La Comisión consideró la posibilidad de que un tratamiento neutral fuera juzgado demasiado gravoso por los donantes, en comparación con un subsidio de 15% logrado por la vía de declarar las donaciones políticas como gastos, y que por ese motivo continúen algunas prácticas clandestinas.

Sin embargo, se estimó que la presencia de la fiscalización propuesta más adelante suprime ese costo alternativo. Se piensa que ello, en combinación con las ventajas de acogerse a una avenida legal con tratamiento neutral para las donaciones, llevará a la mayoría de los donantes a optar por esta última vía. Por ello, debe entenderse que la propuesta de fortalecer la fiscalización en independencia y medios materiales, que se hace más adelante, es inseparable de la propuesta en relación al tratamiento tributario a las donaciones de personas jurídicas.

Por otra parte, el impacto fiscal de esta propuesta puede estimarse a partir del resultado del estudio de Valdés y Hinzpeter (2000), que estimó el gasto de las campañas parlamentarias de 1997 en US\$ 80 millones, y del supuesto de que la mitad de esas donaciones fueron reportadas como gasto por donantes con fines de lucro. De ello se desprende que el término del tratamiento de esas donaciones como gasto significaría una mayor recaudación tributaria de US\$ 6 millones por ciclo electoral. Si además se considera la mitad de esa cifra para las donaciones a campañas presidenciales, resulta un ahorro fiscal anual de US\$ 2 millones.

Propuestas respecto a las donaciones en dinero

Como se indicó, la Comisión propone adoptar una posición neutral respecto al financiamiento privado de los partidos políticos. En este espíritu, adoptó recomendaciones específicas para las donaciones en dinero. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios presentan consideraciones de fiscalización y contabilización que justifican aplicar otras recomendaciones, como se indica más adelante. Las recomendaciones específicas son:

R.4.1. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas.

R.4.2. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de los partidos políticos registrados. Esto requiere modificar la ley para eliminar el actual límite de 30 UTM.

R.4.3. Se propone eximir de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para producir la renta, a las donaciones en dinero, a favor de candidaturas y partidos registrados, realizadas por sociedades afectas a primera categoría.

También se consideró la posibilidad de reducir a cero la tasa del impuesto a las donaciones que afecta actualmente a las donaciones entre

personas que no son parientes entre sí. En la actualidad esa tasa alcanza a sólo 1,4% para montos inferiores a 80 UTA (\$ 24,7 millones en 1998) por donante al año. Si se mantiene el volumen de donaciones privadas a las campañas electorales registrado en 1997, este impuesto podría recaudar una suma cercana a un millón de dólares por acto electoral.

La cuestión es sopesar el aumento de donaciones y participación política que produciría la eliminación de este impuesto, contra los beneficios de disponer de estos fondos para financiar parcialmente el esfuerzo de fiscalización del financiamiento político que se propone más adelante²¹. La Comisión estima que no vale la pena legislar para reducir la tasa del impuesto a las donaciones.

Propuestas respecto a donaciones de bienes y servicios, incluyendo patrocinios

Debido a su naturaleza, las donaciones en bienes y servicios pueden ser disfrazadas con cierta facilidad como parte de los gastos habituales de una persona jurídica, con o sin fines de lucro. Entre los bienes y servicios de interés destacan la pintura mural, los afiches, la publicidad radial, los préstamos de locales, las encuestas electorales, las asesorías profesionales y los servicios de empresarios artísticos.

Lo mismo ocurre respecto a los patrocinios que pueda otorgar una entidad a una candidatura, que también significa el uso de recursos de personal y otros, e, incluso, pueden presentar un riesgo de imagen para el patrocinador. Si bien los patrocinios son públicos, su contabilización como gasto y donación presenta dificultades de control similares a las donaciones de bienes y servicios, que son reservadas.

Las donaciones también pueden consistir en un sobreprecio pagado o en un descuento excesivo realizado por el donante. Una empresa puede donar instruyendo a su agencia de publicidad para cargar a su cuenta los gastos publicitarios de la candidatura donataria, para luego pagar un sobreprecio por los servicios publicitarios realmente recibidos. Una universidad o centro de estudios puede donar instruyendo a algunos profesores o investigadores para trabajar media jornada en una candidatura determinada. En general, es una donación el sobreprecio pagado en los servicios adquiridos a una organización intermediaria, a una candidatura y

²¹ La Comisión no propone afectar la recaudación de este impuesto a un uso determinado, sino sólo analiza la conveniencia de facilitar el financiamiento inicial del paquete de medidas propuestas.

a un partido político, entendiendo por sobreprecio el exceso por sobre el precio habitual de ese servicio en el mercado pertinente que los hombres de negocio prudentes obtienen cuando actúan en sus propios negocios. Del mismo modo, es una donación la rebaja excesiva en el precio cobrado por los servicios prestados a una organización intermediaria, incluyendo garantías. También es una donación la falta de diligencia en el cobro de préstamos.

Si se deja abierta la posibilidad de donar por estas vías sin registro ni gravamen, la experiencia demuestra que esta vía resulta superior a las donaciones en dinero desde el punto de vista de muchos donantes y donatarios, porque:

- a) Es preferible para los donantes que tributan en primera categoría. Es, en efecto, más fácil ocultar una donación y reportarla como gasto cuando se realiza en bienes y servicios, pues permite reducir impuestos en al menos 15% del monto donado. La ganancia es superior a 15% en el caso de personas jurídicas de propiedad diluida, cuando el disfraz permite evitar informar la donación a la asamblea de socios.
- b) En el caso de las donaciones 'anónimas', el donatario sabe quién le donó y lo oculta a la ciudadanía. Para lograr el anonimato, el agente extorsionador (donatario) o corruptor (donante) prefiere que la donación sea en bienes y servicios antes que en dinero, porque es más fácil el ocultamiento. El procedimiento propuesto más adelante para impedir esta práctica y limitar la extorsión y la corrupción requiere para su éxito que la donación sea en dinero.
- c) Algunas de las regulaciones propuestas más adelante, tal como una exigencia a las candidaturas de publicar estados financieros, pueden ser resistidas por algunos candidatos o partidos políticos que deseen ocultar a los votantes el volumen agregado de las donaciones recibidas, incluso después de la elección. Esos donatarios prefieren reducir ese riesgo optando por las donaciones en bienes y servicios.

Estos intereses privados, que estimulan al donante o al donatario a preferir la donación en bienes y servicios, son contradictorios con el interés público. Estos incentivos merecen preocupación, debido a que es posible financiar una buena parte de una campaña electoral con donaciones en bienes, servicios y patrocinios.

Estos antecedentes permiten concluir que la ausencia de un proceso de tasación riguroso de las donaciones en bienes, servicios y patrocinios puede vaciar de contenido a los registros contables que lleven las candidaturas. Por ejemplo, la obligación de contabilizar las operaciones ha sido eva-

dida masivamente en los Estados Unidos por la vía de privilegiar las donaciones en bienes, servicios y patrocinios (Palda, 1999; Johnston, 1999).

Por ello, la Comisión propone un tratamiento legal más riguroso para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios, donde se mantiene la actual estructura de gravámenes, impuestos y retenciones. La Comisión considera conveniente mantener la exigencia de que el servicio fiscalizador (actualmente Impuestos Internos) deba valorar las donaciones realizadas en bienes, servicios y patrocinios, en el espíritu de imponerles una traba para incentivar a que las donaciones se realicen en dinero.

R.4.4. Se propone mantener las exigencias de tasación previa para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a candidaturas y partidos políticos.

Existe la opción más radical de prohibir las donaciones en bienes, servicios y patrocinios cuyo valor supere un determinado umbral. Sin embargo, cuando una determinada donación en bienes y servicios es tasada por la autoridad competente, desaparecen los tres incentivos privados contradictorios con el interés público que se mencionó antes. Por eso, la exigencia de tasación previa es suficiente y la Comisión no consideró conveniente ir más allá.

Desde luego, esta estrategia sólo puede tener éxito si se modifica la actual ausencia de programas de fiscalización a las donaciones recibidas por candidaturas políticas y partidos políticos, tanto en dinero como en bienes, servicios y patrocinios. Por ello, más adelante se hacen recomendaciones para fortalecer la fiscalización.

Donaciones pequeñas en bienes y servicios

Conviene analizar también el caso de las donaciones de *pequeño monto* en bienes, servicios y patrocinios. ¿Son ellas resultado de intereses privados, contradictorios con el interés público? Revisando los posibles argumentos favorables, la Comisión determinó que:

- a) Las donaciones pequeñas en bienes y servicios son expresión de participación política, por lo que no deberían ser gravadas. El ejemplo clásico es el trabajo gratuito de un simpatizante, pero también incluye a quien presta un local para reuniones y al intelectual que propone ideas gratuitamente. Es perjudicial para la participación política que esta donación quede sujeta al trámite de insinuación (es decir, la tasación previa), pues constituiría un gravamen intolerable.

- b) El costo administrativo de fiscalizar y tasar las pequeñas donaciones en bienes y servicios puede ser muy grande y dar lugar a numerosas arbitrariedades.
- c) Los donantes pequeños no tributan en Primera Categoría, excepto en el caso de los profesionales de altos ingresos que han creado sociedades. Luego, la ventaja de poder cargar una donación en bienes y servicios a gastos no existe para estos donantes cuando son *personas naturales*.

Sin embargo, las donaciones pequeñas en bienes y servicios también pueden ser producto de la extorsión. Un ejemplo clásico es el empleado de una empresa pública que es obligado por sus superiores a trabajar para un candidato en forma gratuita. Cuando la donación exigida es en dinero, es posible prevenir la extorsión con el procedimiento propuesto más adelante, pero ese método falla cuando la donación exigida es en bienes o servicios. Por eso, el extorsionador (donatario) prefiere que la donación sea en bienes y servicios antes que en dinero.

Se debe conciliar los beneficios y costos de las donaciones pequeñas en bienes y servicios. Una manera imperfecta de hacerlo consiste en eximir del trámite de insinuación (tasación previa) a las donaciones en bienes y servicios originadas en *personas naturales*, cuyo valor sea inferior a cierto umbral. No se exime a las donaciones pequeñas de las personas jurídicas para evitar que las sociedades cerradas eludan la tasación de sus donaciones de bienes y servicios y las disfracen como gastos regulares para obtener un crédito fiscal de 15%.

La magnitud de este umbral debería equilibrar tres consideraciones: Primero, conviene evitar gravar con trámites burocráticos a las donaciones menores sólo por el hecho de que se realizan en bienes y servicios, pues muchas de ellas expresan una valiosa participación política. Segundo, conviene aplicar procedimientos especiales de fiscalización a las donaciones en bienes, servicios y patrocinios de parte de personas jurídicas para evitar que por esta vía se eludan los controles que se proponen. Tercero, la evasión de controles tiende a aparecer más atractiva y puede ser más dañina para la equidad de la competencia política cuando permite financiar una porción significativa de los gastos de campaña, por ejemplo un 2% de los gastos.

Un estudio encargado por la Comisión determinó que en 1997 la gran mayoría de las campañas parlamentarias que estuvieron a menos de 15% de los votos de alcanzar un escaño, gastó una suma superior a \$ 50 millones en la campaña (Valdés y Hinzpeter, 2000). Un 2% de esa suma equivale a 40 UTM.

En base a estas consideraciones, la Comisión adoptó la siguiente recomendación:

R.4.5. Se propone eximir del trámite de insinuación a las donaciones de bienes y servicios realizadas por personas naturales en favor del conjunto de candidaturas y partidos registrados, cuando la donación en favor de un mismo donatario en un período de doce meses sea inferior a 40 UTM (\$ 1 millón aproximadamente).

Por otro lado, la Comisión considera que es exagerada la traba administrativa impuesta en la actualidad por la Ley de Herencias y Donaciones, en cuanto obliga a recurrir dos veces al Poder Judicial además de requerir una tasación del servicio fiscalizador. Considerando las demoras del Poder Judicial –y los costos públicos asociados a su intervención–, parece conveniente eliminar esos pasos administrativos y limitar la traba a la tasación que deba hacer el servicio fiscalizador que corresponda.

R.4.6. Se propone simplificar el trámite de insinuación para las donaciones de bienes, servicios y patrocinios a las candidaturas y partidos políticos, limitándolo a la tasación de los bienes, servicios y patrocinios por parte del servicio fiscalizador que corresponda.

Esta recomendación se hace bajo la condición de que se adopten las que se hacen más adelante en cuanto a fortalecer la autonomía y la capacidad fiscalizadora del Servicio Electoral.

Tratamiento tributario de las organizaciones intermediarias

Las organizaciones intermediarias de donaciones políticas son aquellas que transfieren donaciones de dinero, en forma legal, a los partidos y candidatos que favorezcan los fines generales que promueva cada organización. Ejemplos son la *British United Industrialists* (BUI) de Gran Bretaña (Bogdanor, 1998) y las *Fördergesellschaften* de Alemania (Pulzer, 2000). El objeto de esta intermediación es eludir normas, entre ellas las tributarias. En ausencia de normas al respecto, las proposiciones anteriores para acabar con la informalidad tributaria pueden ser eludidas usando organizaciones intermediarias.

Por coherencia con la propuesta anterior (R.4), las donaciones a favor de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas deberían tener un tratamiento tributario neutral, que sea menos conveniente que el tratamiento otorgado a personas jurídicas sin fines de lucro con objetivos

culturales, educacionales, religiosos y filosóficos, cuyos donantes pueden contabilizar las donaciones como gasto para efectos del impuesto a la renta. Debido a esta diferencia tributaria, existe la necesidad de definir cuáles son las organizaciones intermediarias de donaciones políticas, para identificarlas y aplicarles el tratamiento tributario acordado. Por otro lado, si la organización intermediaria tiene fines de lucro, no debería quedar exenta de sus obligaciones tributarias.

La Comisión consideró la posibilidad de que la ley determine que una entidad, chilena o extranjera, fuera definida como una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando cumpla dos requisitos simultáneos:

- a) reciba donaciones anuales por más de 60 UTM (\$ 1,5 millón) de personas naturales y jurídicas, y
- b) realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Esta definición parece adecuada, pues deja fuera del ámbito de las donaciones políticas a las que se hacen a favor de entidades con fines culturales, educacionales, religiosos y filosóficos, aunque su actuación tenga algún tinte político, mientras esas entidades no donen a partidos y candidaturas políticas, sea en forma directa o por medio de organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Por otro lado, la propuesta acordada (R.4) tampoco debería gravar a la tasa de 35% y con el trámite de insinuación a las donaciones que reciba una organización intermediaria de otras personas jurídicas, pues sólo se pretende que obtengan el tratamiento tributario que les corresponde. Para ello, es necesario diseñar algún mecanismo de identificación y certificación de estas entidades de parte del Servicio Electoral.

Sin embargo, con el objeto de aliviar la carga fiscalizadora que esto puede significar para el Servicio Electoral, conviene considerar la posibilidad de gravar a una tasa moderada, quizá 10%, las donaciones intermediadas por estas organizaciones. Se espera que este impuesto impida una proliferación de intermediarios, e incentive a los donantes a donar en forma directa a las candidaturas y partidos. Además, conviene autorizar a los servicios fiscalizadores para que introduzcan normas de control, tales como una presunción de que las entidades que tienen menos de tres años de existencia legal son organizaciones intermediarias de donaciones políticas cuando sus estatutos permitan realizar donaciones generales que incluyan donaciones a partidos y candidaturas políticas. Conviene evitar también que

alguna entidad que se haya mantenido ‘dormida’ entre campañas con el objeto de perder el calificativo de organización intermediaria, sea ‘despertada’ cada vez que ocurra una campaña electoral. Así, conviene estudiar normas legales que enfrenten estos puntos.

R.4.7. a) Se propone definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una ‘organización intermediaria de donaciones políticas’ cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas. b) Se propone que las donaciones a favor de organizaciones intermediarias de donaciones políticas no puedan contabilizarse por el donante como gasto para efectos del impuesto a la renta, y que al mismo tiempo sean tratadas como gasto necesario para producir la renta. c) Se propone que los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido. d) Se propone autorizar a los servicios fiscalizadores introducir normas de control de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

PARTE II:

TRANSPARENCIA Y PROBIDAD DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Esta Comisión estima indispensable avanzar hacia mayores grados de transparencia y probidad en el financiamiento privado de la actividad política. Transparencia significa “que se comprende sin duda o ambigüedad, claro, evidente”. Probidad significa “honesto, recto, honrado”²². En materia de financiamiento de la actividad política, entendemos que la transparencia y la probidad presentan al menos tres dimensiones, que son:

- a) asegurar la existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias;
- b) lograr la publicidad de los estados financieros agregados de cada candidatura y partido, dentro de plazos prudentes;
- c) asegurar que los votantes no sepan menos que cada candidato sobre el origen de los fondos que ha recibido en donación.

En Chile, la situación actual es que no hay registros contables susceptibles de ser fiscalizados, no se entregan estados financieros de las can-

²² Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

didaturas²³ y se da una asimetría de información extrema entre la ciudadanía (desinformada) y las partes informadas de las fuentes de fondos privados –los donatarios (candidaturas y partidos) y los donantes.

3. Registro del financiamiento privado

Esta sección se refiere a la primera dimensión de la transparencia y la probidad. La existencia de registros contables susceptibles de ser revisados en caso de investigaciones de tráfico de influencias es un aspecto esencial de la transparencia y la probidad en el financiamiento de partidos y candidaturas políticas. La detección de episodios de tráfico de influencia da lugar a sanciones civiles y penales, y también a pérdidas de imagen política, que a veces constituyen las sanciones más significativas. La amenaza de tales investigaciones contribuye a disuadir aventuras.

Por otra parte, los estados financieros entregan información importante para los ciudadanos y votantes, porque su análisis permite conocer el grado en que las condiciones financieras restringen la acción de partidos y candidatos.

La confiabilidad de estos registros contables depende de aspectos como las obligaciones de llevar contabilidad, las normas para confeccionar esa contabilidad y la existencia de una institucionalidad para exigir el cumplimiento de esas normas. Esta sección revisa estos aspectos.

En la sección anterior se propuso eximir de gravámenes a las donaciones recibidas por las candidaturas registradas. Sin embargo, en la actualidad las candidaturas políticas no son personas jurídicas en un sentido legal. En esas circunstancias ellas no pueden recibir donaciones. Por ello la Comisión estima que la siguiente recomendación es una condición necesaria para la aplicabilidad de las recomendaciones de las secciones anteriores:

R.5. Se propone obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.

R.5.1. Se propone obligar a todas las candidaturas constituidas como persona jurídica a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.

²³ Los partidos políticos publican estados financieros anuales, pero, como se demuestra más adelante, esos estados financieros no son informativos.

Adoptar estas recomendaciones es una condición necesaria para eliminar los gravámenes a las donaciones privadas realizadas en dinero, que han llevado a la clandestinidad a una parte del financiamiento privado de la actividad política en Chile.

Uno de los estudios encargados por la Comisión muestra cómo la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (N° 18.603) limita los ingresos de un partido político a sólo cuatro clases, las que excluyen los préstamos bancarios y las donaciones presentadas como préstamo (Mendoza, 1999). La Comisión considera que estas prohibiciones son convenientes y estima interesante evaluar la posibilidad de extender esas prohibiciones a las candidaturas.

Otro mecanismo de control interesante, aplicado en varios países, consiste en obligar a candidaturas y partidos a pagar todos sus gastos con cargo a las cuentas corrientes bancarias que abran. Esto permite aplicar a las candidaturas y partidos las normas de la Ley de Cheques, y obliga a estas entidades a otorgar poder a personas naturales específicas, que asumen responsabilidades legales significativas en caso de fraude.

Finalmente, también cabe la posibilidad de restringir por ley la identidad de quienes pueden recibir poder de parte de una candidatura o partido para girar contra esas cuentas corrientes bancarias. Se ha sugerido restringir esa función a chilenos con derecho a sufragio que no hayan sido condenados a pena aflictiva en los últimos 10 años, y que estén en posesión del título profesional de abogado, ingeniero comercial o contador auditor.

La Comisión considera interesante estudiar estas técnicas de control con mayor profundidad.

Contabilidad de las operaciones de las candidaturas

Las recomendaciones R.5 y R5.1 permiten aplicar un segundo paso, que consiste en obligar a las candidaturas a llevar contabilidad para sus operaciones y en especial obligarlas a registrar todos sus gastos. Esta norma tiene los siguientes objetivos:

Primera. debido a la naturaleza de 'doble entrada' de la contabilidad, la inclusión de todos los gastos en la contabilidad exige al partido o candidatura justificar todos sus ingresos. A medida que un candidato maneje una mayor proporción de sus gastos e ingresos en forma 'negra' o extracontable, sufrirá un riesgo creciente de sanciones legales.

Segundo: permite verificar el cumplimiento de las normas tributarias y de la Ley de Herencias y Donaciones por parte de donantes y donatarios, por la vía de contrastar los registros contables de los donatarios con los registros contables de los donantes. Eso prestigia a la ley, a los involucrados y a las autoridades fiscalizadoras. Para ello, se requiere que los fiscalizadores tengan facultades para revisar la situación tributaria de cualquier donante, con el objeto de verificar que sus ingresos sean compatibles con las sumas donadas a su nombre.

Tercero: facilita la investigación de las acusaciones de corrupción, extorsión y tráfico de influencias, pues la existencia de registros contables genera datos de prueba para tales investigaciones.

Cuarto: permite aplicar regulaciones adicionales que aumenten la competencia política y la calidad de la información para los votantes, tales como una exigencia a las candidaturas de publicar sus estados financieros.

R.5.2. Se propone obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos. Esto implica llevar contabilidad en libros timbrados por el Servicio de Impuestos Internos, mantener un Rol Único Tributario (RUT) y atenerse a las normas comunes de contabilidad tributaria.

Es necesario que exista un organismo con facultades para determinar la forma correcta de contabilizar las distintas operaciones. Un ejemplo tomado de la práctica comercial es que el Servicio de Impuestos Internos no permite mostrar las utilidades como aumento de deudas. En ausencia de estas facultades, la contabilización de cualquier operación puede ser elegida según la conveniencia de la candidatura o partido, reduciendo el poder informativo de la contabilidad. Por ello la Comisión recomienda:

R.5.3. Se propone autorizar al Servicio Electoral a definir la forma de contabilización de los distintos tipos de operaciones que contabilicen las candidaturas y los partidos políticos.

Organizaciones intermediarias

En muchos países los candidatos y partidos han encontrado conveniente formar organizaciones intermediarias (fundaciones, institutos) para recibir donaciones y a su vez adquirir publicidad, encuestas y otros servi-

cios por cuenta propia, pero a favor del candidato. Estas organizaciones han sido utilizadas alrededor del mundo para *evadir la obligación de contabilizar todos los gastos* de una candidatura, al alero de la protección otorgada a la libertad de expresión de esas organizaciones intermediarias²⁴. En Chile, nada impide que los partidos políticos chilenos creen fundaciones y corporaciones sin fines de lucro que operen como intermediarios para captar donaciones (Mendoza, 1999).

La legislación internacional reciente ha buscado impedir este desenlace definiendo y regulando la actividad de las organizaciones intermediarias. En el caso chileno, la legislación vigente ya incluye algunas líneas de defensa:

En primer lugar, las organizaciones intermediarias –o, en caso de no tener personalidad jurídica, las personas naturales que la integran– violarían la Ley de Herencias y Donaciones en caso de no tasar con el Servicio de Impuestos Internos las donaciones recibidas y las donaciones realizadas. Recordemos que esa tasación es parte de los trámites de insinuación necesarios para donar en forma legal. Esto significa una traba a la intermediación por esta vía, y un incentivo para usar el canal de la donación directa a la candidatura o partido, que está exenta del trámite de insinuación y tasación, una vez que se adopte un dispositivo fiscalizador efectivo.

Desde luego, esta traba no ha operado hasta ahora por la debilidad de la fiscalización, discutida más adelante. Parece preferible terminar con esa debilidad, obligando a los partidos y sus candidaturas a contabilizar las donaciones de fundaciones y corporaciones sin fines de lucro, antes que adoptar medidas más drásticas tales como exigir que esas organizaciones intermediarias publiquen sus estados financieros.

En segundo lugar, un estudio jurídico encargado por esta Comisión argumenta en forma convincente que ciertas clases de organizaciones intermediarias serían inconstitucionales en Chile, pues violan la reserva de giro establecida por la Constitución en favor de los partidos políticos (Mendoza, 1999, p. 11-12). En efecto, el artículo 19 N° 15 de la Constitución indica que “las [...] organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos [...]”, y a su vez la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos define en su artículo 2 que las actividades propias de los partidos políticos son “sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular [...]”.

²⁴ En los Estados Unidos, los gastos electorales financiados de esta forma se llaman *independent expenditures* (Palda, 1999; Johnston, 1999).

Conviene aclarar que esta reserva de giro está lejos de crear un monopolio, pues existe libertad para crear nuevos partidos políticos. Del mismo modo, la ley que reserva el giro bancario a los bancos registrados en la Superintendencia no ha creado un monopolio.

La inversión en publicidad y promoción política que beneficia o ataca a un candidato *identificable* constituye con seguridad un acto cuyo objetivo es ganar una elección para ese candidato, si lo apoya, o para alguno de los candidatos rivales, si lo ataca. Según la ley orgánica citada, esta inversión es legal si es realizada por un individuo o un partido político, pero no lo es cuando la realizan grupos de personas y organizaciones diferentes de partidos políticos.

Cabe destacar que esa norma no es contradictoria con el derecho de libre expresión política. En efecto, la misma ley Orgánica asegura a todas las organizaciones y grupos de personas el derecho a expresar sus preferencias donando recursos a los partidos y candidaturas, para que ellos y ellas realicen los gastos en publicidad y promoción que deseen. También pueden adquirir publicidad que favorezca o ataque a ideas o propuestas específicas, sin identificar a candidatos específicos.

En las secciones anteriores hemos propuesto que las candidaturas políticas se registren como personas jurídicas, y es natural que ellas sí puedan adquirir publicidad a favor de su propio candidato. Ello requiere de una autorización explícita por ley, para evitar eventuales vacíos en cuanto a la interpretación de la ley y su fiscalización²⁵. La Comisión propone que la ley se haga explícita en este punto.

Conviene también precisar cuándo el derecho a la libertad de expresión de un grupo cualquiera se extiende al derecho a promover o atacar candidatos específicos. Es posible sostener que la contrapartida natural del privilegio legal que tienen partidos y candidaturas para hacer publicidad de ese tipo sería la obligación de cumplir normas de transparencia, lo cual incluye llevar contabilidad y publicitar los estados financieros, como se propone más adelante. Pero como es costoso y engorroso imponer esas normas de transparencia a cualquier grupo, puede ser preferible limitar levemente la libertad de esos grupos para expresarse en períodos electorales con gastos publicitarios directos (además de apoyando a su candidato), para mantener el equilibrio indicado entre derechos y obligaciones.

También conviene considerar lo ocurrido en los Estados Unidos, donde esos grupos han sido utilizados para evadir las normas de transparencia exigidas a las candidaturas (Johnston, 1999).

²⁵ La actividad de la organización 'Independientes por Zaldívar' durante la campaña primaria de la Concertación en 1999 parece ser una actividad conducente a obtener para su candidato el acceso a la Presidencia de la República.

Se debe reconocer que puede resultar difícil identificar a los miembros de grupos de hecho formados con fines de evasión y ocultamiento de información a la ciudadanía. Para aumentar la efectividad de la ley vigente parece conveniente autorizar a los tribunales para que apliquen multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que haga esos grupos, cuando haya motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario. Estas multas existen en los Estados Unidos y han superado la revisión de la Corte Suprema, que defiende con mucho celo la libertad de expresión en esta materia desde su dictamen en *Buckley versus Valeo* (1976)²⁶.

Además, es conveniente encargar al Servicio Electoral la iniciativa de actuar denunciando estos delitos a los tribunales. La Comisión propone:

R. 5.4. Se propone prohibir a las organizaciones y grupos de personas que no sean partidos y candidaturas políticas financiar directamente publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción. Se propone autorizar a los tribunales a aplicar multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que hagan esos grupos, cuando existan motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario, hasta por el total de los gastos objetados. Se propone dotar al Servicio Electoral de iniciativa para denunciar estos hechos y para regular su fiscalización y sanción.

Conviene insistir en que esta norma es menos restrictiva de lo que puede parecer, pues permite a los ciudadanos individuales expresarse sin traba, permite a las organizaciones y grupos donar a una candidatura y permite a los grupos publicitar sus ideales en forma independiente sin nombrar candidatos. A cambio de la modesta restricción que resta, se cierra una vía de evasión de las normas de transparencia, capaz de convertirlas en letra muerta. Entre los autores que han argumentado a favor de algunas limitaciones a la libertad de expresión con el fin de aumentar la transparencia están Bogdanor (1998) y Johnston (1999).

4. Fortalecimiento del servicio fiscalizador

Las recomendaciones anteriores pueden devenir fácilmente en letra muerta si no son fiscalizadas y se hacen cumplir por un servicio fiscalizador efectivo. La importancia práctica de la fiscalización –es decir, de una

²⁶ *Buckley versus Valeo*, 424 U.S. 1 (1976). Véase resumen en A. Corrado *et al.*, editores (1997).

probabilidad significativa de detectar y perseguir las transgresiones— es crucial, dado el volumen de donaciones privadas para la actividad política en Chile. El estudio que la Comisión encargara sobre el caso de España muestra cómo un diseño general interesante puede ser vaciado de significado práctico debido a una ejecución poco cuidadosa del control y la fiscalización (Díaz-Santana, 1998).

Los objetivos de las normas de fiscalización y control son al menos los siguientes:

- a) Detectar y sancionar a las candidaturas que no contabilizan sus operaciones de acuerdo a las normas dictadas por el Servicio Electoral y las demás leyes que les sean aplicables. En particular, se debe exigir la contabilización completa de todos los gastos de las candidaturas y partidos. Por ejemplo, cuando una candidatura organice un acto público, debe incorporar a su contabilidad el gasto en arriendo de local, arriendo de equipos, pago de artistas y pago de publicidad. En caso de haber recibido algunos servicios en calidad de donación, por ejemplo la actuación de los artistas, debe tasar la donación y contabilizar tanto el gasto como la donación. La fiscalización debe centrarse en exigir la contabilización de todos los gastos, porque así se fuerza a la candidatura a documentar sus ingresos y se detectan fuentes de ingresos irregulares.
- b) Dotar de respaldo a las trabas que se ha recomendado imponer a las donaciones privadas realizadas en bienes, servicios y patrocinios, para incentivar que las donaciones se realicen en dinero, por los motivos indicados en la sección anterior. También deben hacer cumplir la Ley del Impuesto a la Renta e impedir que los donantes que tributan en primera categoría carguen su donación a gastos, reduciendo impuestos en al menos 15% del monto donado.
- c) Dotar de respaldo a las trabas que ha dispuesto la ley a las donaciones canalizadas por organizaciones intermediarias, las que podrían ser utilizadas para evadir la obligación de contabilizar todos los gastos en registros susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias.
- d) Fiscalizar la reserva de giro a favor de los partidos políticos prevista en la Constitución, en la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos y en la Ley de Herencias y Donaciones.

Las normas de fiscalización y control no se cumplen cuando no existe un órgano fiscalizador independiente de presiones que buscan suavizar la fiscalización. La experiencia internacional muestra que los organismos fis-

calizadores del financiamiento de la actividad política logran la independencia con más seguridad cuando no dependen del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo, sino de una entidad independiente como el Servicio Electoral. La experiencia chilena muestra que el Servicio de Impuestos Internos ha estado en una posición de no haber sido capaz de hacer cumplir la Ley de Herencias y Donaciones respecto a las donaciones realizadas en favor de la actividad política.

En el caso de Chile, el Servicio Electoral es un organismo independiente creado por la Constitución, cuyo director no puede ser removido por el Presidente de la República. Por ello, la Comisión estima conveniente radicar en esta institución la función fiscalizadora que se requiere para hacer operativas las recomendaciones anteriores. Esta idea ha sido promovida también por el actual director del Servicio Electoral.

La transferencia de responsabilidades fiscalizadoras ya existe en el ordenamiento jurídico del sistema financiero chileno. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos está dotada de las facultades de la Superintendencia de Valores y Seguros respecto de las empresas filiales de bancos que realizan actividades reguladas por la Ley de Valores. Por ello la Comisión propone:

R.6. Se propone trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos sobre las personas jurídicas sin fines de lucro, y también todas las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos respecto a las operaciones de donación a favor de candidaturas y partidos políticos que realice cualquier persona.

Desde luego, los servicios fiscalizadores deben tener la obligación de coordinarse para cumplir sus fines de la mejor forma. Por ejemplo, es conveniente verificar el cumplimiento de las normas contrastando los registros contables de los donatarios con los registros contables de los donantes. Sin embargo, la historia sugiere que no sería prudente forzar a la unidad fiscalizadora del Servicio Electoral a esperar que el Servicio de Impuestos Internos colabore para que pueda iniciar la investigación de los registros contables de un donante. Por ello la recomendación R.12 dota al Servicio Electoral de la facultad de investigar *por su cuenta* los registros contables de los donantes.

La nueva unidad fiscalizadora del Servicio Electoral tomaría también la responsabilidad de tasar las donaciones, prevista en la Ley de Herencias y Donaciones, para aquellas donaciones que no están exentas del trámite de insinuación. En vista de las recomendaciones anteriores de la Comisión, esta facultad se aplicaría a todas las donaciones en bienes, servicios y patrocinios (no dinero) recibidas por candidaturas y partidos, ex-

cepto las realizadas por personas naturales cuyo valor total a favor de un mismo donatario sea inferior a 40 UTM en doce meses.

Acusaciones de parcialidad

En la experiencia internacional es frecuente que el servicio fiscalizador falle en su labor no por falta de recursos, sino por falta de voluntad, que a su vez es minada por las acusaciones de parcialidad política contra los fiscalizadores. Debemos destacar la importancia de este requisito en el caso chileno, donde es previsible que algunos candidatos y partidos intenten eludir las normas de contabilidad y publicidad que aquí se proponen por la vía de recibir donaciones en el extranjero, incluso las obtenidas por extorsión. La forma de detectar y penalizar esa forma de evasión consiste en investigar y tasar en el terreno el gasto que está realizando una candidatura o partido, para luego exigir que esté financiado por la candidatura registrada en Chile. Sin embargo, ese método de detección exige que el servicio fiscalizador tome la iniciativa y realice inspecciones selectivas en forma proactiva. Aquí es donde los fiscalizadores quedan expuestos a la acusación de parcialidad en la orientación de esa iniciativa.

La experiencia internacional muestra cómo defender al cuerpo fiscalizador de las acusaciones de parcialidad. En el caso de los Estados Unidos, se creó un Consejo de seis miembros para regir la Comisión Federal Electoral, donde las principales coaliciones en el Congreso nombran tres miembros cada una (Johnston, 1999).

En base a estos antecedentes, la Comisión propone legislar para crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización proactiva por parte del Servicio Electoral²⁷.

R.7. Se propone crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.

²⁷ La experiencia de los Estados Unidos sugiere que los miembros de este Consejo sean nominados por el Presidente y confirmados por el Senado, que la ley exija una distribución partidaria equitativa, incluyendo a un representante de los independientes, y que el Consejo sólo pueda tomar decisiones con el acuerdo de 4 de los 6 miembros (Johnston, 1999).

Una vez detectada una infracción, es necesario denunciarla a los tribunales. Este paso ha presentado ciertas dificultades en Chile. Mendoza (1999, p. 18) reporta que en el caso de infracción a las normas de contabilidad, no existe acción pública, y casi todos los que pueden accionar sufrirían un conflicto de interés en cuanto a hacer la denuncia, debido a posibles repercusiones o represalias. Un efecto lateral de la propuesta anterior, en cuanto a crear un Consejo Consultivo en el Servicio Electoral, es que el director de este Servicio también podría quedar expuesto a un conflicto de interés en cuanto a hacer la denuncia. Para evitar la impunidad que resultaría, la Comisión considera que debe quedar claro en la ley que una vez detectada una infracción, el director del Servicio Electoral está obligado a presentar la denuncia a los tribunales y esta materia no sería de competencia del Consejo Consultivo.

Los costos de una fiscalización seria

La experiencia internacional muestra muchos casos en que las normas no se cumplen porque al órgano fiscalizador no se le ha dotado de los recursos suficientes. De hecho, la negación del financiamiento y de la dotación del personal requerido es una de las estrategias preferidas por quienes desean impedir que una legislación se aplique en la realidad.

En el caso del financiamiento de la actividad política, ése es un riesgo sustancial. En efecto, a lo largo de este informe se propone entregar al Servicio Electoral un cúmulo de funciones que hoy no tiene, que empiezan con la fiscalización de la Ley de la Renta y la Ley de Herencias y Donaciones, y que continúan con la fiscalización de la contabilidad, la administración de un mecanismo indirecto de donaciones confidenciales, la fiscalización de un subsidio básico para publicidad en radio y prensa, el control de otro subsidio a las cuotas de militantes activos y otras normas adicionales. Ninguna de esas propuestas tiene viabilidad si se niega al Servicio Electoral el financiamiento y la dotación del personal requeridos para desarrollar la respectiva función.

Por eso la Comisión propone:

R.8. Se propone dotar a la unidad de fiscalización del Servicio Electoral de una planta de inspectores y de los recursos adecuados a la labor encomendada. Se propone contratar un estudio especializado para determinar la planta y presupuesto exigidos por cada función encargada.

Una contabilidad confiable implica imponer normas y crear capacidad de fiscalización independiente y con recursos. Sin embargo, cumplir

las normas contables también impone una carga a las entidades fiscalizadas, en este caso las candidaturas y los partidos políticos. Para cumplir con las normas, ellos tendrán que contratar contadores y asumir los gastos relacionados. Muchos de esos gastos deberán ser asumidos en períodos caracterizados por la aguda escasez de fondos, como es el inicio de la campaña y el período posterior a la elección. Por ello, no es posible descartar la hipótesis de que estos gastos desalienten la competencia política, reduciendo el número de candidaturas que se atrevan a desafiar a los candidatos titulares. Para evitar ese efecto lateral negativo, y en conformidad a la práctica internacional en esta materia (véase Informe Neill, R.5), la Comisión propone crear un subsidio fiscal de la siguiente manera:

R.9. Conceder a las candidaturas y los partidos políticos un subsidio fiscal para cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad.

Inicialmente, el subsidio podría tener un monto máximo de 60 UTM (\$ 1,5 millón) por campaña parlamentaria o por año, respectivamente, y un máximo de 300 UTM para cada una de las tres candidaturas presidenciales que obtengan más votos. Más adelante, el monto debería ser estudiado con más detalle²⁸.

El costo de tal subsidio sería el siguiente: para los 8 partidos políticos existentes, 480 UTM al año; para las elecciones parlamentarias, donde se presentan unos 400 candidatos cada 4 años, el gasto suma 6.000 UTM al año; y para 3 campañas presidenciales cada 6 años, el gasto equivale a 150 UTM al año. El costo agregado alcanza entonces a 6.630 UTM al año (\$ 166 millones al año).

5. Publicidad de estados financieros de partidos y candidaturas

La transparencia y la probidad del financiamiento privado presentan al menos tres aspectos, que conviene recapitular:

- a) la existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias;

²⁸ Para contribuir a financiar los gastos fiscales propuestos en esta sección, se cuenta con la recaudación del impuesto de 1,4% a las donaciones en dinero, que aplica en la actualidad la Ley de Herencias y Donaciones. Esto no constituye una recomendación de afectar esta recaudación a este uso.

- b) la publicidad de los estados financieros agregados de cada candidatura y partido;
- c) revelar a los votantes el detalle de las fuentes de fondos de cada candidatura y partido.

Esta sección se refiere al segundo aspecto. Desde 1988 los partidos políticos chilenos están obligados a confeccionar, auditar (externamente) y publicar sus estados financieros. Como los estados financieros pueden hacerse no informativos por la vía de agrupar las cuentas de manera poco convencional o confusa, la legislación chilena ha entregado al Servicio Electoral la definición del plan de cuentas que deben utilizar los partidos políticos para construir sus estados financieros. Comparando con la legislación de otros países investigados, se puede afirmar que en esta materia la legislación chilena ha seguido principios internacionalmente aceptados.

Sin embargo, los estados financieros publicados por los partidos políticos chilenos entre 1988 y 1997 presentan serias debilidades. Las cifras de gastos e ingresos que informan los partidos políticos son muy modestas, en comparación con las que cabe esperar en base a información independiente respecto de la escala de las actividades que realizan los partidos y las candidaturas. Por ejemplo, informes recientes de prensa dan cuenta de que “la deuda actual del Partido Demócrata Cristiano con el sistema financiero asciende a 2 mil millones de pesos”, que espera cancelar “mediante la venta del edificio de Alameda 1460”²⁹. Sin embargo, el balance del PDC al 31 de diciembre de 1997 sólo reconoce deudas por 430 millones.

La Comisión considera que los procedimientos de fiscalización del financiamiento de origen privado, propuestos en la sección anterior, ayudarán a enfrentar este problema. La contabilización del financiamiento de origen estatal, en particular el originado en el Poder Ejecutivo, presenta complejidades que no se abordarán en este informe, pero serán analizados por la Comisión en su informe sobre Reforma del Estado con vistas también a enfrentar este problema.

La Comisión considera que la manera más efectiva de subsanar el problema descrito consiste en extender a las candidaturas exigencias similares a las existentes para los partidos políticos. Se trata de exigir a todas las candidaturas, ganadoras o perdedoras, la publicación de sus estados financieros. Esta propuesta ha estado incluida en todas las proposiciones recientes de reforma en Chile, partiendo por la moción del senador Muñoz

²⁹ *La Segunda*, jueves 15 de julio de 1999, p. 12, Santiago, Chile.

Barra³⁰. La infraestructura de control y fiscalización de las candidaturas, sugerida en la sección anterior, hace posible la implementación práctica de esta propuesta.

Un aspecto específico de la legislación vigente que conviene perfeccionar se refiere a asegurar un apoyo efectivo al Servicio Electoral de parte de los auditores independientes contratados por los partidos y candidaturas. Una técnica difundida en los mercados financieros para lograr ese apoyo –a pesar de que la organización auditada es quien selecciona al auditor– consiste en limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro mantenido por el Servicio Electoral. Adicionalmente, se requiere facultar al Servicio Electoral para que dicte normas generales para expulsar y admitir auditores a este registro.

En suma, las recomendaciones de la Comisión son:

R.10. Se propone obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva. Autorizar al Servicio Electoral a definir el plan de cuentas común al cual deberán ceñirse los estados financieros de las candidaturas de un mismo tipo, el cual deberá ser razonablemente informativo. Limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro en el Servicio Electoral. Facultar al Servicio Electoral para dictar normas generales para expulsar y admitir auditores en este registro.

Debilidad en la exigencia de publicidad

Un partido político chileno enfrentó una objeción del Servicio Electoral a sus estados financieros del año 1995. Ese partido se negó a corregir lo solicitado y apeló ante el Tribunal Calificador de Elecciones (cuatro de sus miembros son jueces de la Corte Suprema). Este Tribunal ha dilatado su dictamen, con el resultado de que este partido no ha publicado aún, en abril del año 2000, sus estados financieros correspondientes a 1995, 1996, 1997 y 1998. Este episodio demuestra que las instituciones vigentes han fallado en garantizar la entrega oportuna a la opinión pública de la publicidad prometida por la Ley de Partidos Políticos.

Este resultado no es sorprendente a la luz de la experiencia internacional en materia de publicidad de estados financieros de partidos políticos, pues se observan muy escasas sanciones. En los Estados Unidos los juicios de este tipo toman tres o cuatro años, como en el caso del reciente

³⁰ La moción del senador Muñoz Barra, del 18 de diciembre de 1996, está en el *Boletín del Senado* N° 1962-07.

juicio por ocultamiento de información financiera en la campaña presidencial de 1995.

En general, resulta difícil para los tribunales sancionar a los partidos políticos, pues sufren de un conocido conflicto de interés: los miembros de la directiva de los partidos políticos integran el Poder Ejecutivo y Legislativo, y esos poderes públicos determinan el ascenso de los jueces a la Corte Suprema³¹.

El Informe Neill discute este tema y propone que el Servicio Electoral no esté a cargo de la persecución judicial de los delitos y faltas imputables a partidos y candidaturas, sino que se entregue esa función a un cuerpo independiente, análogo al Ministerio Público en Chile. También propone que se permita litigar a personas privadas que se consideren afectadas por la no publicación de los estados financieros en forma oportuna. En Chile, la Comisión Nacional de Ética Pública adoptó una posición similar, pues propuso establecer acción pública para las denuncias, aunque también propuso dar al Servicio Electoral el carácter de fiscal instructor de esos procesos. En Alemania la legislación exige suspender el pago de subsidios públicos a los partidos con publicidad pendiente. Esta sanción se aplicó sólo una vez en los años 90 (Pulzer, 2000).

Otro aspecto que contribuye a la ineffectividad de las sanciones es que el partido o candidatura objetada no tiene incentivos para poner fin al conflicto y lograr un acuerdo. El motivo es que la dilación no tiene costos políticos, excepto por la acumulación de más años sin publicidad de los estados financieros. En el caso del partido chileno con contabilidad objetada, la falta de estados financieros no parece haber generado consecuencias electorales para ese partido, pues el tema no se ha debatido en los medios de comunicación³².

La experiencia internacional sugiere que una buena forma de enfrentar estos problemas consiste en crear algún costo electoral y un costo de imagen a los partidos y candidaturas exitosas que no hayan superado las objeciones de los entes fiscalizadores a sus estados financieros:

- a) En el caso de los partidos es posible seguir el ejemplo de Alemania, reduciendo el tiempo en la franja de televisión para propagan-

³¹ En Chile, sólo el Tribunal Calificador de Elecciones puede sancionar al partido político afectado. Las sanciones incluyen multas en dinero –las cuales deben ser modestas, dada la modesta magnitud de los movimientos reportados– y la prohibición a los responsables de ocupar cargos directivos en el partido, hasta por un máximo de 5 años.

³² Este hecho podría ser explicado porque la información contable no ha sido interesante para los medios de comunicación debido, seguramente, a las bajas cifras de gastos reportadas en los estados financieros.

da electoral a todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido. El tiempo restado se prorratearía entre los demás partidos, los cuales, así, tendrían interés en la detección.

- b) El enfoque alemán también es aplicable a las candidaturas parlamentarias que hayan tenido éxito en elegir a su candidato, pues es posible reducir la asignación parlamentaria mensual del candidato electo, multa que se mantendría hasta que su candidatura publique los estados financieros exigidos. Los ingresos de esas multas se usarían para aumentar la asignación de los demás parlamentarios.

Finalmente, es un hecho que las candidaturas no patrocinadas por ningún partido que fracasan en elegir a su candidato tienen menos influencia relativa. Por ello parece preferible conformarse con el encargo que hace la ley vigente al Servicio Electoral en cuanto a perseguir las responsabilidades de las personas involucradas.

En base a estos antecedentes, la Comisión recomienda lo siguiente:

R.11. Se propone estudiar agregar a las sanciones existentes por no publicar oportunamente los estados financieros exigidos por ley, las siguientes:

- a) Reducir en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral a todo partido político que no haya publicado los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por dicho partido. El tiempo restado se prorrateará entre los partidos rivales.
- b) Reducir la asignación mensual del candidato electo en 10% a todos aquellos parlamentarios que no hayan publicado los estados financieros que correspondan. Esta multa se mantendría hasta que cada uno de ellos publique los estados financieros exigidos.

Debemos insistir en que el objetivo de esta propuesta es crear un costo de imagen y un costo electoral al incumplimiento de las normas de transparencia.

6. Publicidad de las donaciones y privacidad

Las dos primeras dimensiones de la transparencia son el registro contable confidencial, que permite al Servicio Electoral fiscalizar y a los tribu-

nales juzgar en casos de denuncias de tráfico de influencia, y la publicidad de los estados financieros de cada candidatura y partido, que permite a la opinión pública informarse. La tercera dimensión de la transparencia se refiere a la información sobre las fuentes y montos de las donaciones privadas individuales.

Objetivos de la transparencia: Simetría de información

El primer objetivo de la regulación de la información sobre las fuentes y montos de las donaciones privadas individuales es lograr el objetivo de 'simetría de información' entre políticos y votantes: se trata de publicitar a los ciudadanos todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones que recibe.

Hay una importante diferencia entre las donaciones realizadas a partidos y candidaturas políticas, y otras donaciones, por ejemplo aquellas que favorecen a organizaciones de beneficencia o centros de estudio: estos últimos no tienen autoridad ni poder de mando, mientras que los partidos y candidatos sí los tienen. Esta diferencia justifica imponer la exigencia de simetría de información entre lo conocido por las candidaturas y lo revelado a la opinión pública, mientras que las donaciones realizadas a organizaciones de beneficencia o centros de estudio pueden permanecer reservadas.

La revelación pública de *toda* la información respecto a la identidad de cada donante privado y del monto donado en cada caso es sólo una de las posibles prácticas de transparencia. Pero existen otras prácticas igualmente transparentes, en el sentido de que también respetan el principio de simetría de información, sin forzar una publicidad total. Se puede elegir entre varios grados posibles de publicidad y conocimiento del donatario respecto a quién le donó cuánto, según cuál sea la modalidad que se usa para transferir lo donado. Consideremos las siguientes modalidades de transferencia de donaciones:

- a) Transferencia directa y secreta. En este caso la transferencia de fondos ocurre directamente del donante al donatario. Esto es lo habitual en Chile, España, Gran Bretaña y muchos otros países.
- b) Transferencia directa y pública. La transferencia ocurre como en a), pero además el donante es obligado a reportar también a un ente independiente, quien a su vez da inmediatamente a la publicidad todos los detalles de cada donación (monto e identidad del donante). Esta modalidad se utiliza sólo en los Estados Unidos, Canadá y Australia.

- c) Transferencia indirecta confidencial. En este caso la transferencia ocurre a través de un intermediario *independiente*³³, cuyo rol es recibir las donaciones usando mecanismos de confidencialidad que protejan la privacidad del donante frente al donatario y también al donatario frente a las exigencias de sus donantes.
- d) Transferencia directa y anónima. Aquí la transferencia de fondos ocurre como en a), pero además el donatario se compromete a no revelar la identidad del donante y su monto. Esta modalidad está autorizada en España.

La modalidad a) impide que los votantes lleguen a conocer lo que el donatario ya sabe respecto a quién donó cuánto. Como no respeta la simetría de información, es contraria a la transparencia. Esta es la situación vigente en Chile actualmente³⁴. La modalidad d) tampoco es transparente y, por el contrario, maximiza la asimetría de información en perjuicio de los votantes. Las actuaciones de Helmut Kohl reveladas recientemente corresponden a la modalidad d), pues él ha garantizado el anonimato a sus donantes sin excluirse él mismo del conocimiento de la identidad y monto de las donaciones.

En cambio, las modalidades b) y c) respetan la simetría de información, pues en cada caso revelan a los votantes todo lo que cada candidatura o partido sabe sobre el origen de los fondos que recibe en donación, y por tanto ambas modalidades proveen igual grado de transparencia.

Desde luego, las modalidades b) y c) difieren en cuanto a la cantidad de información conocida por el donatario y los votantes, y en consecuencia difieren en cuanto a la creación de un espacio de confidencialidad o secreto a favor del donante. Más adelante se analizan las consecuencias para la autonomía de los representantes respecto a sus donantes, y para la corrupción y la extorsión.

R.12. La Comisión propone acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.

³³ Esta modalidad exige, para mantener la simetría de información, que el intermediario sea independiente, pues sólo así el votante puede confiar en que oculte al donatario quién le donó cuánto.

³⁴ En Chile, las actuaciones judiciales son públicas. Cualquier sujeto puede examinar los expedientes de cualquier trámite de insinuación. La insinuación es, en consecuencia, una forma imperfecta de publicidad. Debido a que el trámite de insinuación parece ser evadido en muchos casos, y a las dificultades para acceder a los expedientes judiciales en la práctica, el potencial publicitario de la insinuación no parece relevante.

Objetivos de la transparencia:
Democracia perfectamente informada

Según una corriente de opinión influyente en los Estados Unidos, la publicidad de las fuentes del financiamiento privado es un medio –y el único medio admisible– para alcanzar un objetivo adicional: la opinión pública y la ciudadanía deberían saber todo respecto a quiénes financian a cada partido y candidato para poder votar en forma informada. Según esta propuesta, al *votante* no le basta con saber lo que saben los políticos, sino que es necesario que sepa todo lo que saben los donantes, aunque el donatario no lo sepa. Una democracia perfectamente informada exige otra simetría de información, entre el votante y el donante (no los donatarios).

La atractiva meta de una democracia perfectamente informada ha llevado a un sector político de los Estados Unidos a proponer una única gran intervención del Estado en el financiamiento de la actividad política: exigir y lograr que todo candidato y partido publicite instantáneamente la fuente y monto de toda donación que reciba. Esta propuesta postula que con toda esa información en la mano, los votantes decidirán cómo procesarla de la forma más eficiente posible –usando intermediarios en la mayoría de los casos– y cómo ejercer su voto en forma más informada. Esta regla maximizaría el grado de información con que se ejerce el voto. Esta medida fue propuesta en los Estados Unidos en 1997 por el representante John T. Doolittle, un republicano de California (véase Johnston, 1999) y recientemente en Chile por José Piñera³⁵. Luego fue adoptada por el precandidato republicano John McCain.

Una posible justificación de la democracia informada es la hipótesis de que para predecir cómo ejercerá el poder una autoridad electa sería indispensable conocer quién financió su campaña. Esto significa presuponer que los políticos acomodan los intereses de quienes han financiado su campaña y por tanto carecen de autonomía. Luego, para poder votar en forma informada el ciudadano requiere saber todo respecto a las fuentes de fondos. La objeción a esto es que cuando el político no sabe quién le donó queda libre de las presiones de los donantes y es posible predecir su comportamiento futuro solamente en base a su plataforma. En este caso, no es esencial conocer quiénes son esos donantes y cuánto donó cada uno para votar informadamente.

Otra posible justificación de la democracia perfectamente informada es la creencia de que ciertos votantes cambiarían su voto a favor del

³⁵ Véase José Piñera, Carta del Director N° 22, del 22 de abril de 1999, en la home page: www.econo-miaysociedad.com.

candidato A si supieran que el señor B –a quien odian o temen– apoya también al candidato A, combinada con la teoría de que el votante tiene derecho a saber eso para cambiar su voto en forma oportuna. Sin embargo, esta última teoría significa violar el derecho del señor B al secreto de su voto.

Aunque la información completa sobre quién financia a quién fuera procesada y resumida gratuitamente (lo que es debatible), no bastaría para resolver el problema de acción colectiva que existe cuando una empresa con tarifa regulada ha financiado a los principales candidatos y los ciudadanos desean votar en contra de la compañía³⁶. Consideremos el caso de una fábrica que emite contaminantes, cuyos productos son diferenciados respecto a los de los competidores. Postular que una vez recibida la información de donaciones, los ciudadanos insatisfechos serían capaces de levantar una candidatura alternativa es análogo a postular que al recibir la información de contaminación los consumidores serían capaces de ponerse de acuerdo para no comprar los productos de la fábrica contaminante³⁷. Pero al ser diferenciados los productos, como es el caso habitual, cada cliente de la fábrica debe comparar la pérdida privada de adquirir un sustituto imperfecto con la ganancia pública de castigar a la fábrica contaminante (que se obtiene sólo si los demás consumidores priorizan el castigo). En ambos casos la mera información gratuita es incapaz de solucionar el problema, y se requiere de intervenciones adicionales. De aquí que se haya afirmado que la propuesta de información total “sólo ofrece al ciudadano un índice que indica cuánta corrupción (y extorsión) existe”³⁸.

Palda (1999) argumenta que conviene ser cauteloso respecto a las ventajas y defectos de una democracia perfectamente informada. Hace presente que con frecuencia los votantes han probado ser insensibles a los temas seleccionados por los medios de comunicación (que tienen el rol de resumir la información sobre quién donó cuánto y a quién). Además, hace ver que no existe evidencia empírica de que las normas de publicidad total reduzcan la corrupción o la elusión del deber por parte de los políticos. Por esto, sugiere que tal vez los ciudadanos no consideren que valga la pena formar sus juicios respecto a un candidato en base a datos de dónde obtuvo sus fondos de campaña y prefieran usar otros datos, tales como su desempeño previo.

³⁶ La producción de bienes públicos puros –en este caso, un candidato alternativo que no haya recibido donaciones de la compañía regulada– está sujeta al problema del free-rider.

³⁷ J. Rosenkranz (1998).

³⁸ J. Rosenkranz (1998).

El objetivo normativo de la democracia perfectamente informada es una novedad de los años 90, no compartida universalmente³⁹. En la gran mayoría de los países europeos se admiten variados mecanismos para que los donantes grandes oculten su identidad (Pulzer, 2000). Algunos autores interpretan que el “modelo europeo de transparencia” define a ésta como la publicidad de los estados financieros, evitando la publicidad total de las fuentes de fondos privados (Nassmacher, 1989, p. 251). Los países escandinavos, cuya tradición democrática es ejemplar, no obligan a los partidos y candidatos a revelar la identidad de sus fuentes privadas de financiamiento⁴⁰.

En base a estas consideraciones, la Comisión propone:

R.13. La Comisión propone que una publicidad total respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con qué monto no es esencial para el régimen democrático.

Una vez establecidos los objetivos normativos aceptados por esta Comisión, que se limitan a exigir simetría de información entre lo que saben los candidatos y partidos y lo publicitado, pasamos a revisar las críticas que se han hecho a la propuesta de publicidad total de quién donó cuánto a quién.

Límites a la publicidad: Derecho a la privacidad

La publicidad total de las fuentes de fondos privados plantea un conflicto con la privacidad del donante respecto a la intensidad de sus preferencias políticas. Una publicidad exagerada de las fuentes de fondos privados entra fácilmente en conflicto con otros bienes sociales, tales como la privacidad y la libertad para hacer donaciones altruistas, al exponer al donante a represalias. Como destaca el Informe Neill, todo ciudadano tiene derecho a gastar su dinero como le plazca, y ese derecho es coartado cuan-

³⁹ Estados Unidos sólo inició esta tradición en 1972, cuando la *Federal Election Campaign Act* por primera vez exigió publicidad total en forma seria.

⁴⁰ Véase Paltiel (1976), pp. 81-84; y Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), Vol. I, p. 197 y párrafo 451 en Vol. II. Sin embargo, los partidos políticos suecos rechazan las donaciones de empresas. Por ejemplo, el Partido Moderado (centroderecha) insiste en que ya no recibe donaciones de empresas. Parece que esa práctica se considera inconveniente porque resta independencia y credibilidad a los partidos. Sí reciben donaciones de personas, por ejemplo a través de eventos donde hablan los líderes políticos y se cobra una adhesión a los asistentes, y de donaciones en bienes y servicios.

do se imponen al ciudadano obligaciones de reportar cómo gasta su dinero, pues abre espacio a represalias y críticas cuando sus preferencias son muy intensas. Desde luego, este derecho es especialmente valioso cuando se trata de donaciones a la actividad política.

Además, la publicidad total de las fuentes de fondos privados puede significar un gravamen al altruismo de ciertos donantes, al exponerlos a represalias y castigar su modestia. Ocurre que ciertos donantes aportan para un candidato sin exigir a cambio un resultado privado, sino resultados públicos tales como promover la materialización de los postulados generales del partido donatario o dificultar que un partido o candidato considerado indeseable sea electo. Ésta es la situación ideal en cuanto a financiamiento privado, por lo que debería promoverse. Sin embargo, cuando algunos de esos donantes tienen aversión a la publicidad de su nombre, sea por modestia, o porque desean evitar cuestionamientos y represalias en caso de ejercer funciones tales como ser miembro de directorios de organizaciones, o incluso para evitar ser molestado por solicitudes de donación a otras organizaciones, ocurre que la publicidad total de las fuentes de fondos privados castiga el altruismo en las donaciones.

R.14. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la privacidad respecto a la intensidad de las preferencias políticas, y el derecho a hacer donaciones altruistas sin peligro de represalias u otras molestias, sufren cuando se exige una publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas.

Límites a la publicidad: Derecho a la honra de los políticos

Hay casos en que la publicidad total de las fuentes de fondos privados daña el derecho a la honra personal, tanto de políticos como de donantes. En efecto, debe considerarse la hipótesis de que la publicidad total aumente la frecuencia de acusaciones de tráfico de influencia no fundamentadas en forma convincente. Por ejemplo, al conocerse que la empresa tal donó una fuerte suma al candidato cual, algunos periodistas y líderes de opinión podrían acusar al donante de corrupción o al donatario de extorsión. En este evento la publicidad total de las fuentes de fondos privados expondría a donantes y donatarios a acusaciones irresponsables que dañen su prestigio y reputación personal.

Estas acusaciones o sugerencias, imposibles de desmentir, desprestigian la actividad política y reducen el número de personas calificadas interesadas en participar en política, reduciendo la competencia política.

Este dilema tiene similitudes con los que suele plantear el derecho a la información y la libertad de expresión. En teoría puede ser resuelto imponiendo costos adecuados a los difamadores, en la forma de una responsabilidad judicial determinada *ex post*. Una práctica legal de indemnizaciones adecuadas desalentaría la conducta oportunista.

R.15. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la honra personal de los donatarios (candidatos, partidos) y de los donantes sufre cuando se elige una publicidad total de las fuentes de fondos privados.

Sin embargo, se debe admitir que en muchos países se ha considerado legítimo restringir parcialmente los bienes de la privacidad y el derecho a la honra personal de los donatarios y donantes para lograr otros bienes.

En todo caso, el dilema planteado por la publicidad de las fuentes de fondos políticos cambia cuando existe la opción de ofrecer al político y al donante un mecanismo legítimo para que este último mantenga su identidad en reserva. Esta situación es análoga a la de un individuo que decide no expresarse públicamente, en cuyo caso no existe peligro de difamación. Cuando el derecho a la honra personal de los políticos (y también de los donantes) puede ser defendido con un mecanismo de donaciones indirectas confidenciales que mantenga la simetría de información entre votantes y políticos, la adopción de la publicidad total genera un costo innecesario en términos del derecho a la honra personal. También genera un costo innecesario en términos del derecho a la privacidad.

Límites de la publicidad:
No facilitar el tráfico de influencias

Según la mayoría de los autores, el principal objetivo de la publicidad de las fuentes de fondos políticos es desincentivar el tráfico de influencias y la apariencia de tráfico de influencias⁴¹. Es decir, se busca dificultar la corrupción y la extorsión. La próxima sección define estos conceptos y su relación con la publicidad de las fuentes de las donaciones privadas. Dedicamos toda la sección siguiente a este tema.

⁴¹ Algunas citas reunidas por el Informe Neill expresan este sentimiento: “*People who spend large sums are seldom motivated by patriotism. Their contributions, in whatever form, look like what they are: bribes*”, o “*He who pays the piper calls the tune*” (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, 4.3).

7. Corrupción, extorsión y publicidad

La *extorsión* es un intercambio involuntario donde una parte es forzada a hacer algo ante una amenaza de represalia de la otra. Un caso importante ocurre cuando un donatario (partido o candidatura que usan la fuerza de su autoridad) amenaza a un donante con algún daño o con exclusión de beneficios en el futuro de no donar lo exigido para su campaña. También hay extorsión cuando el donante fuerza al donatario a conceder o prometer favores bajo amenaza de represalias tales como financiar abundantemente la campaña del candidato rival o realizar una campaña de publicidad negativa.

La *corrupción* es un intercambio voluntario, que ocurre cuando un funcionario público usa su autoridad pública para obtener un beneficio privado, es decir para sí mismo, su familia, su facción política o un grupo que promueve un tema estrecho del que forma parte⁴². En estos casos el donante concede un favor privado al donatario (candidato o partido) a cambio de usar el poder público en su favor. La corrupción puede coincidir con la extorsión cuando además existe amenaza de represalias⁴³.

Los estudios comparativos encargados por la Comisión dejan en claro que el tráfico de influencias no ocurre solamente respecto a donaciones a partidos y candidatos que compiten en elecciones oficiales (Johnston, 1999). Existen al menos otras tres ocasiones para el tráfico de influencias, que son:

- a) la etapa de designación de candidatos al interior de los partidos políticos (sea a través de elecciones internas o designación por los caudillos);
- b) la acción de autoridades ya electas, que pueden participar en actos de extorsión, corrupción y simple hurto de recursos fiscales, y
- c) la acción de altos directivos de los servicios públicos que tienen un rol gerencial y ejecutivo, que también pueden participar en actos de extorsión, corrupción y hurto de recursos fiscales a favor de sus partidos.

⁴² Andrew Roberts afirma que Mike Baker, millonario que promueve la prohibición de las cacerías, donó un millón de libras al Partido de Anthony Blair y luego lo amenazó con “reorientar su publicidad desde el tema de las cacerías hacia la crítica directa al gobierno en caso de continuar la demora en la adopción de políticas”. Véase Andrew Roberts (1999). En este caso el ‘grupo cercano’ son los ideólogos del *International Fund for Animal Welfare* y su millón de simpatizantes (cifra propuesta por el propio IFAW). Agradecemos a Lucas Sierra por esta información.

⁴³ En cuanto a su voluntariedad, la corrupción se parece al comercio, pero se diferencia en que la ganancia de la corrupción se origina en que extrae rentas de terceros, es decir de quienes están obligados a obedecer a la autoridad o de quienes han confiado una autoridad al funcionario (Wagner, 1994).

Por ello, las normas respecto a la publicidad de las fuentes de fondos privados de candidatos y partidos políticos constituyen a lo más una parte de un esfuerzo más amplio para limitar el tráfico de influencias.

Hay argumentos que indican que la publicidad total de las fuentes de fondos privados da más facilidades al tráfico de influencias que una transferencia indirecta con confidencialidad que mantenga simetría entre la información conocida por el político y la entregada a los votantes. Paradójicamente, la publicidad total de las fuentes de fondos privados puede ser excesiva, pues facilita la extorsión y la corrupción.

En concreto, la publicidad total ha sido objeto de dos críticas:

Primero, la publicidad total de las fuentes de fondos privados facilita el monitoreo y verificación de los pagos exigidos en casos de extorsión y en intercambios corruptos, pues el donatario puede verificar que el donante realmente entregó la suma acordada. Distinto es el caso en que el monto de la donación se mantiene en secreto, es decir, cuando el donatario queda con un margen de incertidumbre respecto al monto recibido, pues ello reduce el tráfico de influencias.

En esta dimensión, la publicidad total de las fuentes de fondos privados utiliza una lógica opuesta a la del secreto del voto, que fue instaurado para evitar que los poderosos pudieran amenazar a los débiles con represalias en caso de no votar como se les ordenaba. El voto secreto acabó con el comercio de votos, impidiendo al votante demostrar que cumplió con su parte del acuerdo (Johnston, 1999)

Segundo, la publicidad total de las fuentes de fondos privados facilita las represalias. Existen al menos tres tipos de represalias de interés en este contexto:

- a) Represalias contra el político (candidato o partido), de parte de sus propios partidarios, cuando se sienten traicionados. Consideremos un caso donde la publicidad permite a los partidarios de un candidato de un sector político determinado saber que ha recibido donaciones de una empresa o sindicato vinculado –erróneamente– a sectores políticos rivales. En ese caso, las sospechas de los partidarios respecto a las motivaciones del candidato al aceptar esa donación hace que este último sea sancionado, a pesar de que en realidad el donante simpatice genuinamente con el candidato⁴⁴. Esta vez, es la ausencia de privacidad para el *donatario* lo que perjudica en forma insospechada la competencia política.

⁴⁴ En Chile, estas confusiones de parte de los partidarios podrían ser más plausibles respecto a los donantes que son empresas multinacionales, pero también pueden ocurrir otros casos.

- b) Represalias de tipo ‘social’, en que un empleador, una comunidad de clientes, un sindicato o la comunidad familiar de un determinado donante exigen a éste no donar a cierto candidato. Por ejemplo, cuando una comunidad considera una ‘deslealtad’ el que un miembro done a ciertos partidos y candidatos políticos, la publicidad de la identidad de los donantes a cada partido expone al donante a represalias de parte de su comunidad en caso de donar a esos partidos. La publicidad facilita este tipo de represalias⁴⁵. Además, debido a este tipo de represalias, se da la paradoja de que el secreto respecto a la identidad de los donantes que conforman las fuentes de fondos privados de los partidos y candidatos puede permitir un flujo de donaciones mayor a candidatos moderados del “sector” rival, que una norma de publicidad total respecto a las fuentes de fondos privados. Así, sacrificar la privacidad del *donante* tiene costos para la competencia política y su moderación.
- c) Amenaza de un candidato que lidera las encuestas, frecuentemente el titular, de dañar a quienes donen a sus rivales. La publicidad facilita el monitoreo de estas exigencias. En las campañas parlamentarias de 1994 en EE.UU., los *Political Action Committees* (PACs, comités de recaudación) donaron un promedio de 1.139.222 dólares a los senadores titulares contra 183.926 dólares a los aspirantes a senador, y donaron un promedio de 264.424 dólares a los representantes titulares contra 31.619 dólares a los aspirantes a representante⁴⁶. Como todos los parlamentarios son titulares, incluso los de oposición, existe una gran coalición a favor de exigir la publicidad total, pero esa preferencia es interesada, pues reduce la competencia política⁴⁷.

La Comisión Nacional de Ética Pública, en su Informe Final, reconoce estos dilemas al proponer que se declaren y registren públicamente las fuentes de financiamiento privado para las donaciones que sobrepasen cierto umbral de tamaño (publicidad total), y al mismo tiempo que “el legislador tome precauciones para que los principios de publicidad (en las donaciones) no puedan ejercerse causando daño o amedrentamiento a los donantes”⁴⁸.

⁴⁵ Por supuesto, se espera que estas represalias operen en menor grado respecto de las donaciones de empresas multinacionales.

⁴⁶ Véase *Common Cause* (1996), citado por R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

⁴⁷ B. Levine (1997), pp. 1-25.

⁴⁸ Esta Comisión, formada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, fue creada por Decreto N° 423 del Ministerio del Interior, publicado en el *Diario Oficial* de 18 de

Sin embargo, el mecanismo que propone para resolver este dilema es tipificar como delito el que “un funcionario público que, afectando a un determinado donante, configure probadamente una manifestación de animadversión o represalia de tipo político”⁴⁹. Como es difícil comprobar daños que consistan en excluir a una persona del acceso a ciertas autoridades y del acceso a cierta información, las posibilidades prácticas de perseguir tal delito parecen escasas.

Límites a la publicidad: Efectos sobre la competencia política

Se dan al menos tres conflictos entre el objetivo de maximizar la competencia política y la publicidad total de las fuentes de fondos privados:

- a) Como ya se mencionó, la publicidad total del origen de las donaciones recibidas por los candidatos rivales en una valiosa fuente de información para el candidato que lidera las encuestas, pues le permite amenazar con daños a quienes donen a sus rivales. Este tipo de represalia es de especial valor para los candidatos titulares, que logran así evitar que sus rivales aspirantes obtengan el financiamiento inicial requerido para darse a conocer.
- b) La publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas impone un gravamen indirecto a las donaciones grandes, lo que puede entrar en conflicto con la competencia política. Ya argumentamos en favor de la conveniencia de maximizar la competencia política, permitiendo las donaciones privadas y eximiéndolas de límites, impuestos y gravámenes. Pero la imposición de una obligación de publicidad total de las fuentes de donaciones privadas, en una sociedad donde se temen represalias por “deslealtad” al sector político propio, constituye un gravamen indirecto, y de magnitud, sobre las donaciones privadas. Las consecuencias dañinas para los nuevos partidos y candidatos, especialmente para aquellos con más potencial de desplazar a los titulares y que dependen en mayor medida de las donaciones grandes, configuran un dilema entre publicidad y competencia política.

abril de 1994. Su Informe Final fue publicado en la *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVIII, N° 1-2 de 1996, pp. 199-248, del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁴⁹ Véase Recomendación 35, letra (d), sobre Garantías para los Aportantes.

- c) La publicidad total de las fuentes de fondos privados exige a los donatarios (candidaturas y partidos) soportar altos costos administrativos. Uno de los estudios encargados por la Comisión muestra que la carga administrativa impuesta por las exigencias de publicidad total es muy alta en los Estados Unidos, llegando a unos 15 mil dólares (\$ 7,5 millones) para el caso de los representantes (Palda, 1999). Debido al carácter fijo de parte de estos costos, esta cifra sería aún más alta para las candidaturas de los aspirantes que para la candidatura del titular, quien además cuenta con los asignaciones parlamentarias para hacer frente a estos gastos. De esta forma, la publicidad total reduciría la competencia política, situación que en general impide a los ciudadanos lograr que los candidatos sirvan las preferencias lo más estrechamente posible.

R.16. La Comisión reconoce que la publicidad total de las fuentes de donaciones privadas está sujeta a críticas válidas como facilitar el tráfico de influencias (extorsión y corrupción), reducir la autonomía de los políticos respecto a sus donantes y reducir la competencia política al facilitar represalias contra quienes donen a candidatos con potencial de desplazar a los titulares.

La defensa de la publicidad total

Frente a estas críticas, la propuesta de publicidad total argumenta que las alternativas son aún peores, porque consagran una asimetría de información donde el donatario (candidato o partido) sabe todo respecto del donante, pero se deja a la opinión pública a oscuras. Frente a esta dilema, habría que optar por el mal menor, que sería la publicidad total.

En efecto, los partidos y candidaturas políticas tienen autoridad y poder de mando, por lo que las donaciones realizadas en su favor tienen el potencial de ser corruptas o extorsionadoras. La asimetría de información resultante hace que el ciudadano no pueda votar informadamente. Para evitar este daño, se estima justificado restringir parcialmente el derecho a la privacidad y el derecho a la honra de los políticos.

Sin embargo, la investigación académica reciente ha mostrado la posibilidad de idear opciones que alcanzan la simetría de información entre donatarios y votantes, sin recurrir a la publicidad total. Estas opciones obligan al donante a mantener en secreto su donación, ocultando su origen y monto tanto al político –que gana así autonomía de sus donantes– como a los votantes (Levine, 1997).

La Comisión consideró que esta innovación es de la mayor importancia, pues la experiencia internacional ha demostrado el fracaso de los

enfoques actualmente vigentes –publicidad total o asimetría de información–, como se muestra a continuación.

La experiencia internacional

La publicidad total para las donaciones grandes se ha legislado en Alemania. Alemania exige publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado anualmente a un mismo donatario (partido o candidato) es superior a 20 mil marcos al año (unos 5,8 millones de pesos). La Comisión Neill recomendó en 1998 adoptar este mismo criterio, pues propone la exigencia de publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado en el año sea superior a 5 mil libras al año (unos 4,3 millones de pesos).

Al utilizar umbrales, estos países han elegido versiones moderadas de la ruta seguida por los Estados Unidos y Canadá. En EE.UU. sólo se exime del requisito de publicidad total a las donaciones individuales inferiores a 200 dólares (\$ 90 mil), y en Canadá el umbral para la publicidad es de sólo 100 dólares canadienses (\$ 35 mil).

A pesar de sus esfuerzos de fiscalización, la experiencia de estos países ha sido lamentable, como ilustra el reciente escándalo de Kohl, en el cual parece involucrado también Mitterrand. La exigencia de publicidad total de las fuentes de fondos (en este caso las grandes) ha sido evadida fácilmente en Europa por medio de cuentas secretas en el extranjero, por lo cual los donatarios han accedido a información muy superior a la que ha llegado a los votantes, manteniendo la asimetría en la información que se intentó impedir.

Los fracasos más dramáticos han ocurrido en el sur de Europa. En Italia las investigaciones de los jueces sobre los vínculos entre la mafia y los partidos políticos revelaron la existencia de redes de financiamiento que violaron en forma sistemática las exigencias legales de publicidad total. En España el gobierno del PSOE perdió el poder en 1996 sólo después de la acumulación de casos de corrupción orientados al financiamiento de la actividad política por varios años, que terminaron convenciendo a un segmento de los votantes de que las leyes que exigen publicidad total de las fuentes de fondos fueron violadas sistemáticamente (Díaz-Santana, 1998). Esto no quiere decir que una democracia esté inerme frente al tráfico de influencia, pues ambos países lograron castigar a los grupos de poder involucrados, pero queda demostrada la enorme dificultad de llevar a la práctica la exigencia legal de publicidad total de las fuentes de fondos, en especial para las donaciones grandes.

En efecto, la exigencia de publicidad total impone un enorme gravamen a las donaciones grandes, pues su publicidad puede causar grave daño al donatario y al donante. La experiencia ha comprobado una y otra vez que los gravámenes grandes incentivan la evasión en mucho mayor medida que los gravámenes pequeños. La intensidad del gravamen que significa la publicidad total favorece esquemas tales como dividir un aporte grande en muchos aportes de tamaño inferior al umbral que gatilla la publicidad.

Consideremos un ejemplo aplicado a Chile, donde las donaciones superiores a \$ 5 millones son forzadas a cumplir una exigencia de publicidad total. En Chile una campaña electoral de diputado tiene un costo medio de \$ 120 millones y la campaña senatorial promedio tiene un costo cercano a \$ 300 millones (Valdés y Hinzpeter, 2000). Una donación de \$ 30 millones, que por sí sola financia el 25% de una campaña de diputado y un 10% de una campaña de senador, puede dividirse con facilidad en seis donaciones inferiores al umbral, lo cual es un número sencillo de manejar confidencialmente⁵⁰.

Para impedir esta forma de evasión, la recomendación usual es aplicar penas severas y asegurar una alta probabilidad de detección y de castigo. Por ejemplo, el Informe Neill recomienda definir como un delito criminal (castigada con pena de cárcel) el intento de evadir los requisitos de transparencia impuestos por la ley, y otorgar amplios poderes de investigación a los fiscalizadores del Servicio Electoral. Esta respuesta sería insuficiente en Chile, pues como la sanción es grande, es previsible que no se aplique.

El Informe Neill también recomienda que la ley responsabilice al *donatario* de informar el nombre de cada donante grande y el monto donado. Para cumplir con el espíritu de la ley, el donatario tendría que asegurarse de que las distintas donaciones recibidas de personas aparentemente independientes no provengan en realidad de una única persona. Sin embargo, cuando el donante no desea ser identificado –por ejemplo, cuando tiene preferencias muy intensas pero puede ser objeto de represalias–, el donatario queda expuesto a un conflicto de interés para cumplir esta labor. En efecto, si investiga para identificar el origen común de ciertas donaciones, se arriesga a perderlas. El escándalo de Kohl ilustra este conflicto de interés en forma paradigmática.

Otra forma de evasión observada internacionalmente es el encubrimiento, mediante personas interpuestas, del verdadero donante. Consiste

⁵⁰ En caso de una investigación tributaria al donante aparente, éste sólo tiene que justificar un mayor ingreso mensual de \$ 420.000 al mes, suma que no presenta grandes dificultades.

este mecanismo en agregar los aportes grandes a través de una o más organizaciones intermediarias (fundaciones, clubes empresariales), que a su vez realizan unos pocos aportes de gran tamaño sujetos a las reglas de transparencia, pero declarando que el origen de los fondos es la organización intermediaria. De esta forma, la identidad de los verdaderos donantes queda en reserva.

La experiencia de los Estados Unidos también confirma las enormes dificultades de fiscalización que trae consigo la exigencia de publicidad total. En la práctica, la exigencia de publicidad total ha sido evadida en forma masiva con el expediente de canalizar las donaciones –sobre todo las grandes– a entidades que promueven temas estrechos que están a favor del candidato que se desea apoyar. Esta organización se compromete a destinar las donaciones para adquirir publicidad que favorezca, sutil o directamente, al candidato destinatario, o a adquirir publicidad perjudicial para el rival. Esto es ventajoso para los donantes, pues las donaciones a entidades independientes que promueven temas estrechos no están sujetas a la obligación legal de publicidad total. Así, las organizaciones que promueven temas estrechos se han multiplicado, pues son vistas como un medio legal para eludir un gravamen injusto –cual es la publicidad de la intensidad de las preferencias de ciertos donantes, que los expone a represalias. La demanda por software que permita coordinar estos flujos de dinero ha dado origen a un mercado servido por firmas altamente especializadas.

Esta forma de evasión es particularmente preocupante pues su prevención exigiría obligar a las entidades que promueven temas estrechos a publicitar la identidad de sus donantes y el monto recibido de cada uno. Esas regulaciones restringirían y gravarían el derecho a la libre expresión con las represalias asociadas a la publicidad total. Las normas constitucionales que protegen la libertad de expresión han sido utilizadas en los Estados Unidos para bloquear los intentos de legislar formas draconianas de fiscalización de la obligación de dar publicidad total.

Una regulación prudente exige adoptar aquellas medidas que, por sus costos de administración y por su consonancia con la práctica, posean mayor garantía de eficacia. La eficacia ayuda a lograr legitimidad. Ello no ocurre con la opción de publicidad total, pues grava la expresión de la intensidad de las preferencias políticas que se hacen por medio de las donaciones grandes, con la obligación de publicitarlas.

Además, las exigencias de control que imponen obligaciones de reportar a los donatarios (candidaturas o partidos) elevan los costos administrativos fijos en que deben incurrir las candidaturas y partidos, levantando barreras artificiales a la competencia política (Palda, 1999). En efecto, un partido nuevo que requiere captar todas las donaciones de quienes se sien-

ten intensamente interpretados por él, para darse a conocer, se ve obligado a adquirir un costoso software y pagar consultores especializados para eludir las exigencias de publicidad total que gravan al donante. Cuando esa inversión está fuera del alcance de partidos nuevos, las normas de publicidad total tienen el efecto paradójico de reducir la competencia política.

R.17. La Comisión reconoce que la experiencia internacional demuestra que una exigencia de publicidad total es difícil de fiscalizar, pues ella grava con fuerza a los donantes que se sienten intensamente interpretados por un candidato o partido, creando fuertes incentivos para que el donatario colabore en la evasión de esa norma.

En el caso de las donaciones privadas que son menores que cierto umbral, la experiencia internacional ya recoge varios ejemplos de países que han rechazado la publicidad total de las fuentes de fondos. Los objetivos han sido:

- a) respetar el derecho del donante pequeño, especialmente del empleado público, a hacer donaciones sin peligro de represalias de parte del empleador;
- b) reducir el costo administrativo de registrar y publicitar las donaciones. Se evita así reducir la competencia política; y
- c) respetar la privacidad del donante pequeño.

Este camino ha sido liderado por Alemania, que no exige publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado anualmente a un mismo donatario (partido o candidato) es inferior a 20 mil marcos al año (unos 5,8 millones de pesos). La Comisión Neill también recomendó adoptar este criterio, usando un umbral de 5 mil libras al año (unos 4,3 millones de pesos) para los partidos nacionales y de mil libras al año (unos 850 mil pesos) para las donaciones a las organizaciones distritales de cada partido.

Sin embargo, las medidas tomadas hasta ahora por Alemania no bastan para impedir la extorsión y represalias contra el donante por parte de *empleadores vinculados al donatario* (partido o candidato). Esta debilidad resulta especialmente grave en el caso de los funcionarios públicos, pues sus jefes superiores son miembros de partidos políticos (Pulzer, 2000). Sin embargo, el problema también puede ocurrir en el caso de empresarios privados con muchos empleados que se presentan como candidatos a cargos de elección popular.

En efecto, cuando la donación es meramente reservada se produce una asimetría de información entre los comprometidos en la donación y

el público: con esta norma es posible para un partido en el gobierno extorsionar a los empleados públicos exigiéndoles la donación de una parte de su sueldo, pues el partido de gobierno puede verificar que recibe la donación, mientras que los periodistas no tienen acceso a la información necesaria para detectar la presión y la represalia.

Estas preocupaciones no son ajenas a Chile. En 1999 se informó que “funcionarios de la administración pública” suscribieron un documento donde autorizan el descuento de cinco días de sueldo para contribuir al financiamiento de una campaña⁵¹. Es sabido que muchos empleados públicos chilenos (casi 40 mil) tienen un régimen laboral ‘a contrata’, es decir sus contratos expiran cada 31 de diciembre y su jefe puede renovarlos a discreción⁵². Así, la solicitud de aportar parte del sueldo podría ser entendida por algunos como una extorsión, en el sentido de que quien no autoriza el descuento podría perder un ascenso o el puesto. Otros rechazan esta interpretación, sosteniendo que nadie controla que los empleados públicos a contrata donen las sumas esperadas, y que ello sería contrario al espíritu democrático de las autoridades.

Pareciera, a primera vista, que es más difícil que estos abusos ocurran con la alternativa de publicidad total (como en EE.UU. y Canadá), pues un periodista podría comparar la lista de donantes a un partido con la lista de empleados públicos. Sin embargo, es improbable que un periodista dedique esfuerzo a vigilar las donaciones pequeñas, pues resultaría muy costoso comprobar una sospecha de extorsión.

En principio, una forma de evitar esta extorsión consiste en hacer que el monto de las donaciones pequeñas sea *secreto* y no meramente reservado, en el sentido de que el partido o empleador no pueda verificar el monto de la donación recibida de un determinado donante (Johnston, 1999). Este concepto replica la idea del voto secreto, que también protege al ciudadano de las represalias de un empleador y de un partido.

8. Donación indirecta y confidencial

Esta sección analiza un mecanismo alternativo para lograr simetría de información entre políticos y votantes, que consiste en que el Estado provea un mecanismo independiente para realizar donaciones que mantenga en secreto la identidad de cada donante y del monto que dona.

⁵¹ *El Mercurio*, 28 de agosto 1999, p. C2.

⁵² Además, los tres mil funcionarios mejor pagados del Estado chileno son de ‘exclusiva confianza’, y por tanto pueden ser despedidos sin explicación ni indemnización.

Objetivos de un sistema de donaciones indirectas y confidenciales

El primer objetivo de este esquema es lograr la 'simetría de información' entre políticos y votantes: se intenta lograr que los ciudadanos conozcan todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones que recibe. Se trata de lograr esta simetría en dos niveles: confidencial y publicitado. Para que el nivel confidencial sea creíble, la transferencia indirecta confidencial debe ocurrir a través de un intermediario independiente, por ejemplo el Servicio Electoral.

Vale la pena discutir con más detalle la situación en que donante y donatario participan en relaciones a largo plazo –como suele ocurrir en el sistema político. En este caso una transferencia indirecta no corta por completo la comunicación entre donantes y donatarios, y por ello no es completamente confidencial. Por ejemplo, cuando es habitual que un político favorezca a cierto grupo de interés en sus intervenciones legislativas, y que reciba también habitualmente amplias donaciones, es razonable que asigne una probabilidad relativamente alta al evento de que ese grupo de interés es la fuente principal de sus donaciones.

Pero la publicidad no es nula tampoco en este caso, porque la relación repetida entre donante y donatario también es observada en parte por la opinión pública. La prensa y otros observadores pueden deducir que las donaciones probablemente vienen de ese mismo grupo de interés, recuperando en cierto grado la simetría de información entre el donatario y la opinión pública. Desde luego, la simetría puede ser incompleta, pero también lo es en el esquema de publicidad total, pues en ese esquema los donantes también pueden donar en formas indirectas reveladas al donatario pero no a la opinión pública.

En todo caso, podría ser conveniente estudiar una exigencia legal de que la donación deba recibir publicidad total y ser directa en ciertos casos donde es presumible que los medios de comunicación pueden enfrentar dificultades para informarse, debido a la facilidad de establecer y hacer cumplir pactos de confidencialidad. Por ejemplo, ello ocurriría cuando el donante es una persona natural que tiene relaciones familiares y de amistad con el candidato o sus parientes, y cuando el donante es una persona jurídica donde al menos un controlador tiene esos vínculos con el candidato.

El segundo objetivo de este esquema es proteger al donante de las represalias que pueden imponer los distintos ambientes sociales donde se desenvuelve. En particular, permite a los donantes que deben relacionarse con el Estado (empleados, contratistas) evitar la extorsión de parte de algunas autoridades que desean reelegirse y exigen recursos para ello.

Un tercer objetivo de este esquema es proteger la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes y frente a las incomprensiones de sus partidarios. Cuando un político puede probar que no sabe quién le donó cuánto, puede rechazar en forma convincente las acusaciones de corrupción y las incomprensiones que provocaría entre sus partidarios la publicidad del origen de algunas donaciones.

El cuarto objetivo es aumentar la competencia política, protegiendo a los donantes que deseen ayudar a candidatos nuevos, de las represalias de los candidatos titulares que buscan la reelección. También se desea evitar gastos administrativos excesivos a las candidaturas y partidos nuevos.

Libertad para el donante de decidir si informa o no

Consideramos aquí la posibilidad de dejar al donante la libertad de decidir si informar o no al donatario respecto de su donación, sujeto a la condición de que si decide informarle debe también hacerla pública, para preservar la simetría de información entre el donatario y los votantes.

Es posible conciliar esta libertad con el deseo de privacidad del donante respecto a la intensidad de sus preferencias políticas, cuando es él quien decide si publicita su donación, incluyendo monto y fuente. Del mismo modo, esta opción puede conciliarse con el objetivo de proteger de la extorsión a los donantes que deseen ayudar a candidatos nuevos, pues por la vía de elegir la donación indirecta y confidencial, ellos pueden evitar las represalias del titular que busca la reelección.

Sin embargo, esta modalidad opcional no permite impedir la extorsión para las donaciones de monto moderado. Por ejemplo, un donante que debe relacionarse con el Estado, como un empleado público, puede ser obligado a 'elegir' la transferencia directa de la donación, aunque ésta se haga pública, pues así el donatario puede verificar que el donante cumplió lo exigido para no aplicar la represalia. Y, por otra parte, como la donación no tiene un monto suficiente como para atraer la atención de los medios de comunicación, su publicidad no alcanza a originar investigaciones que hagan fracasar la extorsión.

La modalidad opcional, en cambio, puede funcionar bien en el caso de las donaciones grandes. Cuando una donación mayor es corrupta, es natural que el donatario exija al donante que transfiera la donación en forma directa, pues ello permite verificar el cumplimiento del pago acordado. Sin embargo, la exigencia de publicidad para las transferencias directas pone el pago en la mira de los periodistas, levantando el riesgo de un escándalo, por lo que la donación corrupta fracasa. Así, cualquiera sea la for-

ma de transferencia elegida por el donante, la modalidad opcional permite proteger la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes, y frente a las incomprensiones de sus partidarios, para las donaciones grandes.

Un caso de cuidado ocurre cuando una donación corrupta es dividida por el donante en muchas donaciones pequeñas, realizadas a nombre de personas diferentes, y esas personas eligen la transferencia directa. Este caso es riesgoso porque es improbable que los medios de comunicación abran escándalo en torno de decenas de donaciones directas pero pequeñas. En esta circunstancia el donante podría demostrar su cumplimiento del pago, facilitando la corrupción y poniendo en duda la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes. Esto puede evitarse prohibiendo la donación directa para los aportes de tamaño inferior a cierto umbral, como ya se había propuesto.

Para maximizar la autonomía de los donatarios (candidaturas y partidos) es importante preservar también su libertad de rechazar determinadas donaciones directas. Desde luego, ello es necesario para proteger a los donatarios de la extorsión de donantes indeseables –como los traficantes de droga que donaron a la campaña de Ernesto Samper para poder extorsionarlo. Más en general, la experiencia de Suecia demuestra que ello permite a los donatarios adaptarse a los deseos de los votantes. En Suecia, el principal partido conservador ha adoptado la política de no recibir donaciones directas de personas jurídicas con fines de lucro.

En suma, los objetivos indicados pueden alcanzarse entregando al donante que desee donar recursos valorizados en una suma superior a cierto umbral, por ejemplo 200 UTM (\$ 5 millones), la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial⁵³. Por su parte, el donatario puede rechazar una donación directa. Además, se requiere que los donatarios (candidaturas y partidos) sean obligados a rechazar las donaciones de tamaño inferior al umbral a menos que sean transferidas en forma indirecta y confidencial, pues ello es necesario para impedir la extorsión y la corrupción grande disfrazada en un cúmulo de donaciones directas pequeñas, y para detener la extorsión pequeña.

El Informe Neill se manifiesta contrario a imponer el secreto del origen de las donaciones grandes, a pesar de que reconoce que este esquema otorga protección de las represalias que afectarían a un donante cuya donación fuera publicitada. El motivo aducido es práctico, pues indica que no existiría en la actualidad en Gran Bretaña una necesidad clara de prote-

⁵³ Por su parte, el donatario mantendría el derecho a rechazar esas donaciones.

ger a los donantes de tales represalias, lo cual sugiere que su posición no es de principio sino práctica. En efecto, el Informe Neill no encuentra contradicción en dejar abierta la posibilidad de revisar este rechazo, en caso de que en el futuro aparezca evidencia de que la publicidad de la identidad de los donantes induce a represalias de consideración⁵⁴.

Más aún, el propio Informe Neill se adelanta a reconocer que las represalias sí constituyen un problema efectivo en el caso de Irlanda del Norte, donde sí han recibido evidencia de varias empresas que sugiere que hay un serio riesgo de represalias. Por ello, recomienda que se exima del requisito de publicidad a los donantes relacionados con Irlanda del Norte⁵⁵. Pero si el peligro de represalias es real, se justifica ir más allá e imponer a todos esos donantes la obligación de transferir sus donaciones en forma indirecta y confidencial, pues de lo contrario continuarían expuestos a la extorsión.

El Informe Neill se opone a entregar a los donantes de sumas grandes la libertad de elegir una transferencia indirecta y confidencial. Para ello aduce⁵⁶ que el objetivo es informar al máximo a los votantes, especialmente respecto al origen de las donaciones grandes. Sin embargo, el Informe Neill no ofrece una justificación convincente para ese objetivo. Como se indicó antes, ese objetivo exige creer que ciertos votantes cambiarían su voto a favor del candidato A si supieran que el señor B –a quien odian o temen– apoya también al candidato A con grandes sumas de dinero, y aceptar además la teoría de que el votante tiene derecho a saber eso para cambiar su voto en forma oportuna. Este último derecho debe ser rechazado, pues significa violar el derecho del señor B al secreto de su voto y violar su derecho a mantener en privado la intensidad de su preferencia. Es por este argumento que Suecia y otros países escandinavos no exigen la publicidad de las donaciones grandes (ni pequeñas).

Finalmente, es necesario evaluar si la transferencia indirecta y confidencial genera incentivos a la evasión similares a los generados por la transferencia directa y pública. Esto es relevante, en atención a los problemas de implementación de la publicidad total que exhibe la experiencia internacional.

El mecanismo propuesto para las donaciones grandes no impone el gravamen de la publicidad total. La publicidad total será elegida sólo cuando el donante estime que ella constituye un gravamen inferior al aso-

⁵⁴ Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, puntos 4.67 a 4.70.

⁵⁵ Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, Recomendación 20.

⁵⁶ El Informe Neill niega explícitamente que sospecha que tales donaciones no serían realmente confidenciales, en el sentido de que el donatario averiguaría quién es el donante.

ciado a una donación indirecta y confidencial. Este último gravamen es nulo para aquellos donantes cuya motivación para donar es altruista, en el sentido de que el objeto de la donación es lograr un bien público del cual también se beneficia el donante –tal como lograr un mejor gobierno o impedir el avance de un candidato indeseable– pero no un bien privado cuyo beneficiario exclusivo es el donante. Así, el donante altruista que teme a la publicidad total de la intensidad de sus preferencias políticas y a las represalias que ella le significan, no tiene incentivos para evadir una transferencia indirecta y confidencial.

Sin embargo, aquel donante con objetivos corruptos o que está siendo extorsionado por el donatario tiene incentivos a evadir tanto las transferencias indirectas y confidenciales como las directas y públicas. Por ello se requiere todavía de una maquinaria fiscalizadora.

La ventaja respecto a la publicidad total es que esta maquinaria tratará solamente con delinquentes, y no será posible aducir sentimientos de lealtad y el derecho a la privacidad de la intensidad de las preferencias políticas para justificar la evasión de la ley. Cuando la ley alcanza legitimidad moral, su efectividad se multiplica, por lo que se espera una evasión inferior con las transferencias indirectas y confidenciales.

En base a los antecedentes anteriores, la Comisión decidió:

R.18. La Comisión propone entregar al donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También propone que el donatario tenga la libertad de rechazar cualquier donación directa grande, pero que quede obligado a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que le sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones en dinero de tamaño menor deben transferirse en forma indirecta y confidencial. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en más de 200 UTM siempre se entienden entregadas en forma directa y por tanto están sujetas a una obligación de publicidad total.

El mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales

La conveniencia práctica de crear una modalidad de simetría de información que transfiera las donaciones en forma indirecta y confidencial, depende de la capacidad del país de administrar un mecanismo creíble e independiente. La Comisión reconoce que por su naturaleza empírica, la

cuestión de la credibilidad no podrá ser dilucidada por completo hasta poner en práctica tal mecanismo.

Para avanzar en la evaluación de la credibilidad, la Comisión encargó un estudio técnico especial respecto a posibles mecanismos concretos de confidencialidad a un experto en sistemas de información bancarios y luego contrastó sus proposiciones con las opiniones de dos abogados de empresas. Los expertos coincidieron en que la credibilidad del mecanismo propuesto depende, entre otros factores, de la adopción de las demás recomendaciones de esta Comisión en relación al financiamiento privado, especialmente de la creación de un cuerpo fiscalizador independiente y bien financiado.

Bajo el supuesto de que esas recomendaciones complementarias se adopten, su evaluación resultó favorable. Este resultado alienta a la Comisión a recomendar la adopción de la modalidad descrita, y también la realización de estudios adicionales para la implementación de mecanismos de confidencialidad análogos al propuesto.

R.19.1. La Comisión propone la adopción de un mecanismo que transfiera donaciones en dinero en forma indirecta y confidencial en base a la modalidad descrita a continuación, y recomienda la realización de estudios adicionales para el perfeccionamiento del mecanismo propuesto.

El mecanismo concreto

La propuesta técnica identifica un mecanismo creíble, confiable y de bajos costos administrativos para conservar en secreto el monto donado y también la identidad del donante (véase Contardo, 1999).

Desde luego, como no puede haber secreto si quien recibe las donaciones es una entidad relacionada o de confianza del donatario (candidatura o partido), este mecanismo exige la intervención de una entidad *independiente* que reciba las donaciones⁵⁷. Se estima que la institución en mejores condiciones para realizar esta labor es el Servicio Electoral, pues es independiente de los partidos, de los candidatos, del gobierno y del Parlamento. Además, en el caso de Chile el Servicio Electoral ya ha ganado cierta reputación en esta materia, pues mantiene la confidencialidad de las listas de

⁵⁷ Así, el mecanismo propuesto a continuación se diferencia radicalmente de los fracasados *Blind Trusts* utilizados por el Partido Conservador de Gran Bretaña en la primera mitad de los años 90, donde el administrador de la Cuenta de Donaciones era dependiente del propio donatario. El uso de un administrador independiente fue propuesto por Levine (1997).

militantes de cada partido político y de los ciudadanos que patrocinan a los candidatos independientes.

Además, es indispensable la adopción de las demás recomendaciones de esta Comisión en relación al financiamiento privado, especialmente de la creación de un cuerpo fiscalizador independiente y bien financiado. La credibilidad del mecanismo propuesto también depende de ello.

El esquema administrativo encargado de mantener el secreto de la identidad del donante y del monto donado contaría con las siguientes características generales:

- a) El Servicio Electoral abriría una 'Cuenta de Donaciones Independientes' a favor de cada candidatura inscrita y a favor de cada partido político registrado.
- b) Esta cuenta administraría el saldo consolidado de varias cuentas corrientes abiertas por el Servicio Electoral en distintos bancos con sucursales en el distrito electoral respectivo.
- c) Al depositar en una de esas cuentas, el futuro donante se identificaría y obtendría un recibo que muestre el monto del depósito realizado. El recibo es indispensable para que empresas donantes puedan contabilizar su donación e impidan el fraude de sus empleados. La identificación del donante es necesaria para crear registros fidedignos para eventuales investigaciones y así evitar que el secreto se convierta en anonimato.
- d) Los bancos efectuarían un estricto control para asegurar que quien efectúa un depósito es efectivamente la persona identificada en la respectiva papeleta. Una empresa verificadora (que podría ser otro banco o una empresa especialmente dedicada al tema) efectuaría captura de información para procesos complementarios de control y validación, estableciéndose controles cruzados con los bancos y donantes para evitar fraudes.
- e) El Servicio Electoral entregaría a los donatarios el saldo agregado de los depósitos, menos las devoluciones, en calidad de donación. El Servicio Electoral determinaría las sumas a entregar cada 10 o 20 días, en base a un procedimiento de agregación aleatorio que impida una relación directa y exacta entre el monto depositado por un donante y el monto remesado al donatario respectivo. Este es el primer aspecto que introduce un margen de error a la inferencia que hacen el donatario y la opinión pública respecto a los montos donados por cada donante específico. Se puede adoptar la política de que el Servicio Electoral haga público el hecho de que las donaciones a una determinada candidatura o partido exhiben una concentración alta.

- f) El donante tendría la posibilidad de recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitara, dentro de un período de gracia por definir (diez días, por ejemplo), en forma confidencial. Vencido este plazo, el depósito se transforma en donación irrevocable. Esta posibilidad de devolución introduce un segundo margen de incertidumbre respecto al monto exacto de la donación. Podría parecer que una persona jurídica –su representante legal– podría eventualmente eludir el requisito de simetría de información mostrando su contabilidad al donatario (candidato) en forma privada, con el objeto de demostrarle que ha realizado la donación acordada. Esto falla debido a la posibilidad de recuperar parcial o totalmente el monto depositado, pues esa persona jurídica tendría que demostrar también al candidato que no ha recibido una devolución. Como esa devolución puede contabilizarse de cientos de maneras ingeniosas, el donante no podría demostrar eso al candidato (en general, es difícil demostrar hechos negativos).
- g) El mecanismo para las eventuales devoluciones estaría diseñado bajo el principio del control cruzado, para evitar fraudes y filtraciones de información. Existiría una instancia de solicitud reservada de rescate en el Servicio Electoral. Éste ordenaría el pago con documentos nominativos, que se efectuaría después de una verificación de identidad en las sucursales bancarias que escojan los donantes, o bien con transferencias electrónicas de fondos a cuentas corrientes de los donantes.
- h) El Servicio Electoral mantendría en reserva la información de las personas que hayan donado a cada candidatura y partido. Para ello, es necesario introducir para el Servicio Electoral una normativa equivalente al secreto bancario, con el fin de evitar los riesgos de que se genere filtración de información desde esta institución.

Otros detalles del mecanismo están disponibles en Contardo (1999). El Servicio Electoral mantendría registros completos de las operaciones ocurridas en las cuentas de donaciones independientes, que estarían disponibles para los fiscalizadores que realicen investigaciones reservadas de acusaciones de tráfico de influencias. Debido a la existencia de registros, las donaciones serían secretas pero no anónimas⁵⁸.

La evaluación preliminar de costos encargada a un experto bancario con amplia experiencia en Chile respecto a operaciones bancarias, indi-

⁵⁸ La existencia de registros completos de quién dona cuánto a quién impide que quienes practiquen el tráfico de influencias usen el carácter secreto de las donaciones a esas cuentas como coartada.

ca que el costo de este esquema no supere 1 dólar por donación recibida, de cargo del donatario, ni supere a 6 dólares por devolución, de cargo del donante (Contardo, 1999). El Servicio Electoral podría licitar la mayor parte de los servicios requeridos entre los bancos y empresas de procesamiento de datos, accediendo a precios menores. Además, el ordenamiento contable provisto por estas cuentas a cientos de candidaturas podría permitir a éstas reducir sus costos de contabilidad. De esta forma, los costos del mecanismo propuesto resultarían modestos y no serían de cargo fiscal.

En consideración a estos alentadores resultados, y bajo el supuesto de que se adopten las medidas de fiscalización descritas más adelante, la Comisión acordó recomendar lo siguiente:

R.19.2. Se propone encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados. Todo donante tendrá derecho al secreto de su identidad y del monto donado, pero ese secreto se levanta en forma reservada en caso de investigación de fiscalización y judicial.

Información de carácter agregado

El secreto del voto individual es compatible con una amplia información de carácter agregado. El secreto del voto no resulta contradictorio con la entrega de información relevante, por ejemplo respecto a qué porcentaje del voto obtiene cada candidato o partido en cada mesa y distrito electoral, ni en distintos estratos de la población definidos por sexo, región, grupo socioeconómico u otra variable.

Del mismo modo, el secreto respecto al monto de la donación individual también es compatible con que el Servicio Electoral publique estadísticas de las finanzas de las candidaturas en forma oportuna, antes de la elección, para maximizar la información al alcance del votante, sin violar la confidencialidad de las donaciones individuales. Por ejemplo, una semana antes de las elecciones podría publicarse el monto total de fondos transferidos desde las Cuentas de Donaciones Independientes a cada candidatura hasta esa fecha.

También es posible reportar antes de la elección en qué categoría de concentración está el financiamiento privado de cada candidatura⁵⁹. En

⁵⁹ Por ejemplo, se podría definir a la categoría de mayor concentración como aquella donde los tres mayores donantes concentran más del 50% de los fondos transferidos desde las Cuentas de Donaciones Independientes. Para determinar la concentración de donantes, el Servicio Electoral tendría que sumar las donaciones originadas en distintos RUT que corresponden a personas relacionadas, por ejemplo familiares (cruzando con la base de

efecto, en ese caso ninguna fórmula aleatoria para agregar y promediar donaciones individuales puede impedir que el donatario infiera aproximadamente el monto recibido de su donante principal a partir de las sumas recibidas del Servicio Electoral. Si ésta es la situación real, es conveniente que la ciudadanía lo sepa, para que el candidato no pueda esconder una eventual dependencia bajo las Cuentas de Donaciones Independientes. Así, el secreto de las donaciones individuales es compatible en principio con un voto informado.

En el esquema de secreto propuesto, la mayoría de los candidatos y partidos no cuentan con la información necesaria para determinar por sí mismos el grado de concentración de sus donaciones privadas. Luego, los partidos con financiamiento menos concentrado no pueden tomar la iniciativa de revelar su condición para atraer el favor de los votantes, como ha ocurrido en Suecia y Gran Bretaña. Por ello, es necesaria la intervención del Servicio Electoral para entregar esta información.

Si bien la Comisión estima que en la actualidad, sin una experiencia real de funcionamiento, sería imprudente proponer la entrega de informaciones específicas antes de cada elección, considera importante hacer ver que su propuesta es compatible con esas posibilidades.

Estas posibilidades también demuestran que una transferencia indirecta y confidencial de las donaciones puede favorecer un desarrollo más veloz de una democracia informada que la opción de la publicidad total. En efecto, la experiencia de los Estados Unidos indica que la publicidad total genera un exceso de información, que deja al votante expuesto a las ineficiencias de un incipiente mercado de servicios de interpretación de esa masa de información. Este mercado es imperfecto pues los proveedores profesionales de información resumida, tales como los medios de comunicación y los periodistas, tienden a dar información contradictoria entre sí y además están sujetos a un conflicto de interés a favor de las informaciones que aumentan su rating o ventas, es decir las más escandalosas (Johnston, 1999).

Fiscalización para la confidencialidad

Como ya se indicó, las donaciones que sean producto de la corrupción y la extorsión tienen incentivos tanto para evadir las transferencias indi-

datos del Registro Civil), y de personas jurídicas controladas por la misma persona (cruzando con la base de datos de la Superintendencia de Valores y Seguros).

rectas y confidenciales como para evadir las directas y públicas. Por ello se requiere una política fiscalizadora efectiva de parte del Servicio Electoral.

Para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios, la transferencia indirecta y confidencial es imposible. Como ellas siempre son entregadas directamente por el donante al donatario, éste siempre está informado respecto a quién le donó cuánto.

Cuando la donación es valorizada por el proceso de tasación obligatoria en una suma superior a 200 UTM, el donatario quedaría obligado a publicitarla por ser directa la transferencia, por lo que no presenta problemas para mantener la simetría de información con los votantes.

Sin embargo, existe un problema con las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en una suma inferior a 200 UTM, pues como ya se explicó, en ese caso la prensa no se interesa en investigar el caso, y la estrategia de publicidad total no logra una simetría de información efectiva. Así, la primera forma de evasión consiste en que el donatario solicite recibir las donaciones en bienes, servicios y patrocinios en vez de dinero.

La propuesta R.4.4. dificulta esta ruta para las donaciones valorizadas en más de 40 UTM, pues en ese caso quedan sujetas al engorroso trámite de insinuación y a una fiscalización atenta. La Comisión estima que la obligación de someter a todas las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a una tasación previa representa un gravamen, a lo cual se suma el gravamen asociado a la demora del trámite de insinuación.

Desde luego, la clave de la efectividad de esta norma está en dos factores. Primero, que el gravamen asociado a la tasación y a la demora de la insinuación sea moderado, para evitar incentivos muy altos a la evasión. Esto exige al Servicio Electoral dar facilidades administrativas considerables. Segundo, obtener una probabilidad de detección y castigo significativa y aplicar una multa significativa al donatario en caso de detección de fraude, además de la multa al donante.

Una segunda forma de evasión consiste en usar organizaciones intermediarias (fundación, instituto) relacionadas con el donatario, cuya labor es registrar el monto exacto de cada donación y la identidad de cada donante, para luego transferir la suma total a la candidatura a través de un depósito en la cuenta de donaciones independientes del candidato o partido⁶⁰. Así, el donatario puede evadir la confidencialidad de la transferencia indirecta.

⁶⁰ La posibilidad de que la organización intermediaria adquiera directamente publicidad, encuestas y otros servicios por cuenta propia, pero a favor del candidato, ya fue tratada en la sección referida a la fiscalización de la contabilidad.

Al respecto, recordemos que la proposición de eximir del trámite de insinuación a la donación en dinero se aplica sólo cuando el donatario es un partido o candidatura registrado. Luego, las donaciones que *recibe* la organización intermediaria están sujetas el engorroso trámite de insinuación previsto en la Ley de Herencias y Donaciones. Esa ley exige tasar previamente toda donación en dinero, bienes o servicios que un particular *reciba* de otro. Se deduce que para impedir esta forma de evasión es necesario que la ley disponga una fiscalización eficiente, que asegure el cumplimiento de la Ley de Herencias y Donaciones por parte de tales organizaciones intermediarias, en su calidad de *donatarios*⁶¹. Además, ya se propuso en R.4.7. aplicar un impuesto de 10% a las donaciones de organizaciones intermediarias de donaciones políticas, de cargo del donatario.

Pero ello no basta, pues los donantes y organizaciones intermediarias podrían cumplir estos trámites e incluso pagar este impuesto con anticipación a las campañas, acumulando un arsenal financiero cuyas fuentes no están protegidas por las normas de confidencialidad propuestas.

Para enfrentar esta posibilidad de evasión, conviene considerar la propuesta del Informe Neill. Al enfrentar un problema análogo en relación a la publicidad total, propuso exigir que las organizaciones intermediarias publiciten el origen y monto de las donaciones grandes que reciban. Desde luego, el problema para el Informe Neill es mayor, pues no se limita a las donaciones que son producto de la corrupción y la extorsión, sino que incluye además a las de aquellos donantes altruistas que temen las represalias asociadas a la publicidad de la intensidad de sus preferencias políticas.

Dentro del espíritu de la propuesta de esta Comisión, esta forma de evasión se trata exigiendo que las organización intermediarias reciban sus donaciones de igual forma que las candidaturas y partidos, es decir, mediante las cuentas de donaciones independientes que canalizan transferencias indirectas y confidenciales, administradas por el Servicio Electoral.

⁶¹ Se podría alegar que la actividad de agregación de donaciones puede ser encargada a organizaciones constituidas en el extranjero, que están exentas de la Ley chilena de Herencias y Donaciones. Como la Constitución prohíbe a los partidos y candidaturas recibir financiamiento extranjero, es necesario prohibir que las Cuentas de Donaciones Independientes acepten donaciones de personas jurídicas extranjeras. Todavía es posible que las donaciones recaudadas por fundaciones extranjeras sean recibidas en Chile por otra fundación intermediaria, que a su vez las aportaría a la Cuenta de Donaciones Independientes del candidato. Sin embargo, la Ley de Herencias y Donaciones obliga también al donatario a tasar las donaciones que reciba, obligación que afecta a la fundación intermediaria residente en Chile. De esta forma los fiscalizadores pueden controlar el origen del flujo de donaciones a cada candidatura.

R.19.3. Se propone entregar al donante que desee donar recursos valorizados en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma organización intermediaria de donaciones políticas dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También se propone que las organizaciones intermediarias de donaciones políticas queden obligadas a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que les sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones de volumen menor sólo pueden ser recibidas en forma indirecta y confidencial.

Como las personas jurídicas no residentes no estarían sujetas a esta prohibición, esto podría abrir una avenida para evadir la confidencialidad. En efecto, un candidato podría organizar en el extranjero una organización intermediaria de donaciones políticas, para recolectar fondos y registrar los donantes (evadiendo la confidencialidad), y esa fundación podría donar en Chile a través del mecanismo confidencial, sea a nombre propio o a través de una persona natural chilena que actúe como intermediaria.

Para evitar la donación a nombre de la organización extranjera, conviene disponer que el mecanismo confidencial sólo pueda aplicarse para recibir donaciones de personas jurídicas residentes en Chile. Para evitar la donación por intermedio de una persona natural residente en Chile, conviene que los fiscalizadores del Servicio Electoral crucen los registros de donaciones indirectas y confidenciales con los registros del Servicio de Impuestos Internos, para identificar donantes con ingreso y patrimonio insuficiente para justificar el monto donado. Una vez identificado uno de estos casos, conviene sancionar a la persona natural que actuó como intermediario y aplicar al donatario (candidatura o partido) una multa de monto igual a la transferencia objetada. Por ello:

R.19.4. La Comisión propone prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile. También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al monto transferido, cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.

PARTE III: FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Esta parte del informe se refiere a los subsidios directos y a los financiamientos indirectos provistos por el Estado a la actividad política con el objeto de lograr un mínimo grado de igualdad en la competencia poli-

tica. La parte V se refiere al objetivo de asegurar una cierta igualdad de oportunidades a los candidatos principales.

Esta parte evalúa algunos financiamientos indirectos existentes, como la franja gratuita en la televisión abierta para las campañas parlamentarias y presidenciales. La revisión de la experiencia internacional lleva a la Comisión a mostrarse cautelosa respecto a subsidios directos que en la práctica consisten en una suma casi segura a favor de los partidos establecidos, como es el caso de los subsidios por voto obtenido que otorgan los países de Europa continental, pues ellos dan a los políticos titulares una gran ventaja frente a la competencia de nuevos políticos que no acceden a esos subsidios, aparte de extraer una renta a los contribuyentes. Se propone crear dos nuevos subsidios directos, uno con el objetivo específico de asegurar mínimos de igualdad en la expresión política de los principales candidatos, y el otro con el de promover el fortalecimiento de una relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes activos.

Objetivos del financiamiento público

La conveniencia y diseño del financiamiento público debe evaluarse en base a su contribución a los fines sociales buscados. Este concepto permite separar la discusión en dos ámbitos: los fines y los medios. La distinción permite evaluar si cada modalidad de financiamiento público contribuye o no a alcanzar las metas. Cada propuesta específica debe evaluarse en función de su impacto en todas las metas, comparando con los impactos de otras opciones. La Comisión ha identificado los siguientes fines o metas que una política de financiamiento público debe tomar en cuenta:

- 1) Lograr un mínimo grado de igualdad en la competencia política, con el objeto de impedir que el resultado de esa competencia pueda quedar predeterminado por las diferencias en el financiamiento privado;
- 2) Contribuir a reducir el tráfico de influencias, es decir la corrupción, la extorsión y las represalias;
- 3) Eficiencia fiscal, entendida como mantener el financiamiento público limitado a una escala eficiente, impidiendo una asignación injustificada de fondos a esta actividad a costa del resto del gasto público. En el caso de los gravámenes sectoriales, como aquellos que obligan a ofrecer espacios gratuitos en medios de comunicación, el principio de eficiencia fiscal exige que el daño causado sea superado por los beneficios sociales obtenidos;

- 4) Eficiencia de la competencia política, impidiendo que los partidos y candidatos se distancien o independicen de los intereses de los votantes, e impidiendo que el financiamiento público sea utilizado para crear barreras a la entrada que protejan a los candidatos y partidos titulares de la competencia de candidatos y partidos nuevos;
- 5) Aumentar la producción de los bienes públicos y semipúblicos específicos que proveen los actores políticos, hasta niveles socialmente eficientes.

Esta lista de metas refleja que la Comisión ha buscado ciertos objetivos que se olvidan con frecuencia⁶². La evidencia aportada por los estudios encargados por esta Comisión, especialmente los de Johnston (1999), Palda (1999), Pulzer (2000) y Díaz-Santana (1999) es concluyente en cuanto a la importancia de considerar las metas 4) y 5) al diseñar el financiamiento público, como se mostrará en lo que sigue.

9. Restricciones generales al financiamiento público

Si bien alegaremos que existen objetivos válidos donde el financiamiento público se justifica, se debe admitir también que los medios utilizados están restringidos por las normas constitucionales y por ciertos principios. Para apreciar la importancia de estas restricciones, conviene recordar que el principal obstáculo que han encontrado los partidos políticos alemanes para aumentar los subsidios estatales a favor de sí mismos ha sido la acción del Tribunal Constitucional (Pulzer, 2000).

Objeción de que el financiamiento público es forzoso

Una antigua objeción de principio al financiamiento público a los candidatos y a los partidos es que tal financiamiento es forzoso, no voluntario. Desde Thomas Jefferson⁶³ se ha argumentado que no es legítimo forzar a un ciudadano a financiar las candidaturas ni las actividades de un

⁶² Estas metas no fueron consideradas por la Comisión Nacional de Ética Pública en su informe.

⁶³ “Obligar a un hombre a entregar contribuciones en dinero para la propagación de opiniones en las que no cree y aborrece, es un pecado y una tiranía.” Citado por el Partido Conservador Británico en su testimonio al Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), p. 241.

partido político, a través de sus impuestos, cuando ese ciudadano no comparte las posiciones de ese partido.

Esta objeción nace en un contexto histórico donde los gobiernos usaban los recursos públicos para perpetuarse en el poder. En el contexto actual, esta objeción puede traducirse en el axioma de que no sería una función legítima del gasto público el influir en el resultado de las elecciones, *cuando esa influencia reduce la soberanía del ciudadano*.

Consideremos el rechazo universal a que las autoridades utilicen el poder de su cargo para conceder favores, subsidios, contratos y empleos a cambio de apoyo electoral. Aunque se establecieran cuotas equitativas a todos los partidos en la concesión de favores y empleos a cambio de apoyo electoral, la práctica debería rechazarse. El motivo es que esas prácticas reducen la capacidad de los ciudadanos para actuar en forma autónoma, pues su voto queda influenciado por la oferta de un empleo o favor.

Del mismo modo, deberían rechazarse todas las formas de financiamiento público que reduzcan la capacidad autónoma de los ciudadanos para tomar decisiones políticas, tales como votar, donar tiempo o donar dinero. Es así como el Tribunal Constitucional alemán dictaminó en 1966 que “el derecho de la gente [...] a expresar libre y abiertamente sus opiniones y su opinión política” proscibía “las donaciones presupuestarias a los partidos para financiar sus actividades generales” (Pulzer, 2000, p. 19)⁶⁴.

Sin embargo, lo anterior no rechaza todo financiamiento público de la actividad política⁶⁵, pues existen modalidades de financiamiento público que *aumentan* la soberanía del ciudadano. Un ejemplo es cuando el financiamiento público asegura grados mínimos de igualdad en el acceso a recursos publicitarios a las principales opciones en competencia. Ese financiamiento público aumenta la libertad de decisión del ciudadano, al asegurar que existan varias alternativas competitivas en términos de información.

Por el mismo motivo, conviene rechazar los esquemas de financiamiento público que eleven en forma ficticia los umbrales de esfuerzo que debe cumplir un candidato independiente para difundir sus opiniones, entorpeciendo artificialmente la opción de los descontentos a ganar el debate público y a revertir las decisiones que rechazan.

En suma, la Comisión ha preferido evitar los mecanismos de financiamiento público que reduzcan la capacidad de los ciudadanos para

⁶⁴ Sin embargo, ese tribunal estimó permisible compensar a los partidos por los gastos *necesarios* de una campaña electoral *razonable*.

⁶⁵ Notemos que esta crítica se aplica sólo a los gastos públicos orientados a influenciar en la selección de las autoridades públicas, por lo que no corresponde extenderla a otros gastos públicos.

tomar decisiones políticas en forma autónoma y que dificulten artificialmente la participación de candidatos y partidos nuevos. En el caso de Chile, existen normas constitucionales expresas al respecto, como veremos a continuación.

Restricciones constitucionales al tipo de financiamiento público

Ciertas modalidades de subsidio público a los partidos políticos y a las candidaturas con ocasión de las elecciones son inconstitucionales en Chile. Una primera restricción nace del artículo 18 de la Constitución, que indica que “Se garantizará siempre la *plena igualdad* entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos (electorales)”.

Esta norma impide los esquemas de financiamiento público que discriminen a favor (o en contra) de las candidaturas de miembros de los partidos políticos, en comparación con los candidatos independientes⁶⁶. Según un estudio jurídico encargado por esta Comisión, la franja de publicidad gratuita en la televisión abierta cumple con este requisito (Mendoza, 1999). Esta norma constitucional también sería compatible con un eventual subsidio básico a todos los candidatos, siempre que se extienda a los candidatos independientes. Pero un subsidio básico que sea accesible con más dificultad a los candidatos independientes que a los candidatos que presenten los partidos políticos sería inconstitucional.

Los subsidios a los partidos políticos también están acotados por el artículo 19 N° 15 de la Constitución. Este dispone que “los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”. En base a otras leyes, esta norma ha sido interpretada en el sentido de que los partidos políticos no pueden ser objeto de subsidio, en relación a otros canales de participación ciudadana, por el solo hecho de estar constituidos como partido (Mendoza, 1999). Luego, esta norma indica que otorgar subsidios fiscales a actividades que sólo pueden ser desarrolladas por los partidos puede ser inconstitucional, si ello implica otorgar un privilegio a los partidos políticos en comparación con otros vehículos de la expresión política de la ciudadanía⁶⁷.

⁶⁶ Para que el tratamiento de los independientes fuera verdaderamente equitativo, los partidos políticos cuyo candidato presidencial obtenga menos del 0,5% de los votos deberían perder su inscripción en el Registro Electoral. Así se evitaría que algunos partidos presten su apoyo a candidatos con menos seguidores que el partido.

⁶⁷ Desde un punto de vista de eficiencia, esta restricción es conveniente, pues asegura cierta competencia en el uso de los subsidios.

Sin embargo, la jurisprudencia podría estimar razonablemente que el artículo 19 N° 15 admite los subsidios públicos dirigidos a actividades específicas que desarrollen los partidos políticos, cuando el acceso al subsidio esté abierto en iguales condiciones a otras entidades diferentes de los partidos políticos, que también desarrollen esas actividades.

Polarización política

En las situaciones donde existe una gran polarización política, hay una objeción práctica a un financiamiento público igualitario. Consideremos el caso de un Estado democrático que financie partidos o candidaturas antidemocráticas, tales como partidos racistas o totalitarios (Comunista, Nazi). El financiamiento público de las actividades de estos partidos o candidatos podría hacer peligrar la estabilidad del sistema político.

Otra situación práctica conflictiva ocurre cuando los principales partidos y coaliciones se distinguen por representar sectores de la población que desconfían profundamente unos de otros. Es posible que al aplicar un financiamiento público significativo en este contexto se agudice la polarización política y social.

La validez de estas objeciones al financiamiento público depende, además de la verificación de las circunstancias mencionadas, de la polarización que efectivamente provoquen. El aumento de polarización depende de la vehemencia o intensidad con que los contribuyentes rechacen las posiciones de los candidatos y partidos por los que no votan. En sociedades con suficiente amistad y confianza cívica, la molestia de ser forzado a donar (a través del Estado) a partidos contra los que se vota puede ser de importancia menor que los beneficios sociales adicionales obtenidos por la vía de ciertos financiamientos públicos, por lo que el financiamiento público debería ser admitido como posibilidad y evaluarse, en sus méritos. Por otra parte, la vehemencia de la objeción varía según cual sea la magnitud del financiamiento público en cuestión.

No resulta claro para la Comisión que en el caso de Chile exista un grado de confianza suficientemente alto como para justificar niveles elevados de subsidios a la actividad política. Cabe recordar que una de las motivaciones que llevaron a la formación de esta Comisión fue un diagnóstico de desconfianza (Matte, 1997). Por estos motivos, esta Comisión ha intentado ser prudente en la magnitud del financiamiento público.

10. Mínimos de igualdad económica: Televisión y radio

La competencia política democrática se caracteriza por entregar la selección de quienes ocuparán ciertos cargos públicos a la votación de los ciudadanos, donde todos ellos tiene igual poder de decisión. La igualdad entre los ciudadanos es central para legitimar la democracia.

Así, la competencia entre candidatos y partidos por los votos se traslada a la etapa anterior, donde se argumenta por convencer al mayor número posible de ciudadanos para que ejerzan su voto en uno u otro sentido. Esta labor de convencimiento se hace entregando información al ciudadano, incluyendo programas de acción, lealtades y estilo de ejercicio del cargo que se propone. Esta información puede ser entregada de muchas maneras y en muchas etapas. Durante la campaña electoral, la información puede entregarse por intermedio de los activistas puerta a puerta, a través de avisos en la vía pública y de los medios de comunicación masivos. Durante el período entre campañas, la información puede ser entregada por los dirigentes de los partidos políticos. En todos los casos, la entrega de información requiere de recursos económicos, que van desde el trabajo gratuito de los adherentes hasta grandes aportes de dinero, tanto en forma regular a los partidos⁶⁸ como en forma especial en las campañas.

Se argumenta que las diferencias en el acceso de los distintos candidatos y partidos a donaciones privadas predeterminaría el resultado de las votaciones. Se argumenta que, para evitarlo, un Estado benevolente debería intervenir para *igualar* las condiciones económicas de los competidores.

Frente a este planteamiento, es necesario distinguir dos metas de igualdad: un mínimo de igualdad, y una igualdad relativa (posiblemente parcial). La primera se analiza en esta parte del informe, mientras que la segunda se discute en la Parte V, referida a los límites al gasto electoral total de cada candidatura y a las regulaciones que limitan la efectividad de ciertos medios publicitarios o prohíben su uso.

Conviene distinguir también entre la igualdad entre los ciudadanos, y la igualdad entre los *oferentes* de propuestas políticas. La intervención estatal para promover la segunda sólo se justifica en tanto ayude a aumentar la igualdad entre los ciudadanos. Por ejemplo, el derecho de todo ciudadano a ser candidato a Presidente no significa que la comunidad deba pagar una campaña presidencial a cualquier ciudadano que lo solicite. El interés

⁶⁸ Excepto la información entregada por políticos que ocupan cargos públicos a los cuales fueron electos anteriormente, pues esta difusión es pagada con dinero de todos los contribuyentes.

personal o de grupo de los oferentes de servicios políticos no debe dominar, sino el interés de los ciudadanos. Esta precisión exige evaluar el asunto desde la siguiente perspectiva: ¿en qué casos es conveniente, *para los ciudadanos*, igualar en algún grado las condiciones económicas y las oportunidades de triunfo de los competidores políticos?

Un caso en que esa igualdad es conveniente para los ciudadanos ocurre cuando solamente un candidato supera el umbral de recursos necesario para darse a conocer. En este caso extremo, las diferencias en el acceso de los distintos candidatos y partidos a las donaciones privadas pueden predeterminar el resultado de la votación. El objetivo básico de las medidas orientadas a obtener un grado mínimo de igualdad entre las candidaturas es evitar esta situación.

Es un rol del Estado el obtener ese grado mínimo de igualdad, pues éste es un bien público de uso común. Debido al carácter de bien público, el problema del polizón (*free-rider*) justifica la creencia de que el financiamiento privado actuando por sí solo es insuficiente en la mayoría de los casos para lograr este fin social⁶⁹.

Igualdad: ¿Para los candidatos principales o para todos?

¿Cuántos y cuáles candidatos deberían ser objeto de la ayuda del Estado para alcanzar los umbrales mínimos de igualdad que exige el ciudadano? Una manera de responder es comparar los beneficios y los costos sociales de extender este apoyo a cada candidato adicional. Consideremos los costos primero.

Una genuina competencia política no requiere que todos los candidatos superen el umbral de gasto necesario para darse a conocer. Mientras haya dos o más partidos o candidatos rivales que superen ese umbral, la existencia de otros candidatos que no lo han superado no reduce el poder de los ciudadanos para decidir la elección.

En general, no preocupa que un partido o una candidatura que no despierta la adhesión de sectores relevantes falle en reunir recursos económicos para financiar una campaña extendida y exhaustiva. Los partidos y candidatos están para servir a la ciudadanía y no al revés. Cuando un par-

⁶⁹ La excepción ocurre cuando, entre los pocos ciudadanos informados y motivados respecto a alguna plataforma desconocida para el electorado en general, existen personas con capacidad y disposición para donar suficientes recursos económicos que aseguren por sí mismos ese mínimo de igualdad. Un ejemplo clásico, ya citado en la Parte I, es la ayuda económica que Federico Engels prestó por años al movimiento comunista. Se dan casos análogos en el movimiento ecologista.

tido o candidato no tiene adhesión suficiente, la propia regla de la mayoría democrática implica que no es un competidor relevante. En ese caso, su presencia no aumenta la competencia política, y por ello no aumenta el grado en que los partidos y candidatos adaptan sus propuestas a las preferencias de la ciudadanía. Por esto, la sociedad desperdiciaría recursos escasos si destinara subsidios a igualar los recursos económicos de un competidor que no es relevante.

Un ejemplo de este principio está dado por la doctrina que adoptó el Tribunal Constitucional de Alemania en 1992, cuando rechazó por ser discriminatorio un “subsidio básico” que habría favorecido a los partidos más pequeños, sólo por ser pequeños. El alto tribunal alemán sólo acepta los subsidios que premian los esfuerzos *exitosos* de los partidos y candidatos, por ejemplo los que premian la recolección de cuotas de militantes y de financiamiento privado (Pulzer, 2000, p. 28).

Así, la lógica de asegurar un grado mínimo de igualdad exige imponer limitaciones en el acceso a ese mínimo provisto por el Estado. Por el contrario, es necesario evitar el peligro de dispersar tanto los recursos públicos destinados a ese objeto, que el competidor con más apoyo, aparte del mejor financiado, no logre alcanzar el umbral necesario para darse a conocer⁷⁰.

Sin embargo, existen dos factores que podrían justificar que la sociedad ayude a otros candidatos a alcanzar ciertos umbrales mínimos de igualdad:

- a) En el largo plazo la competencia política aumenta. La entrega de recursos para lograr un mínimo de igualdad a un mayor número de candidatos aumenta el número de innovaciones políticas exitosas. Así, en el largo plazo aumenta la agudeza de la competencia política. Esta mayor competencia presta un servicio valioso a la ciudadanía.
- b) Los partidos o candidaturas minoritarias de cierta significación, pero que despiertan una adhesión vehemente de sus partidarios, logran una presencia testimonial mayor cuando reciben apoyo para alcanzar un grado mínimo de igualdad. Cuando *ellos* valoran mucho mantener abierta su opción de llegar a ser relevantes en el futuro, este apoyo puede cambiar los resultados en el presente: un mayor número de grupos minoritarios con preferencias intensas puede incorporarse pacíficamente al sistema político, aumentando la estabilidad

⁷⁰ La elección presidencial chilena de 1999 podría ilustrar esta proposición. ¿Cuánto ganó la ciudadanía con la presencia de algunas de las candidaturas menores? Es posible que la competencia se haya reducido por efecto de la dilución del tiempo de la franja presidencial en seis partes iguales, en vez de en cuatro o tres partes iguales.

social. Esto último puede aumentar el bienestar de las mayorías, a pesar de no estar de acuerdo con esos grupos minoritarios.

Desde luego, otro factor que exige imponer limitaciones en el acceso al mínimo de igualdad provisto por el Estado es el costo fiscal. Los recursos públicos destinados a lograr un mínimo de igualdad política compiten con el apoyo público a los sectores en extrema pobreza en el financiamiento de sus necesidades básicas y de seguridad social. El principio de eficiencia fiscal exige evitar los gastos públicos que tienen un valor social inferior a este apoyo público.

En base a los antecedentes anteriores:

R.20. La Comisión declara que es posible justificar financiamientos públicos cuyo objeto sea asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores en las elecciones populares, siempre que el mecanismo concreto concilie tres objetivos: a) sea efectivo en aumentar la competencia política; b) beneficie solamente a los principales competidores o sea indispensable para la incorporación pacífica de minorías significativas al sistema político; y c) el costo no ponga en peligro la eficiencia fiscal.

En general, el número óptimo de candidatos susceptibles de recibir subsidio directo o financiamiento público indirecto depende de los siguientes factores, a lo menos:

- a) número de cargos públicos que decide la elección, que en Chile puede ser uno (elección presidencial), o dos (parlamentarias con sistema binominal);
- b) la diversidad de la ciudadanía que se busca representar;
- c) la eficiencia de los métodos prácticos que puedan diseñarse para identificar a los candidatos merecedores de mayor apoyo.

Debido a la incidencia de factores prácticos, cada forma específica de financiamiento público tiene sus propios parámetros en cuanto al número óptimo de candidatos objeto de subsidio directo o de financiamiento público indirecto. A continuación evaluamos la situación actual de Chile, en especial la franja gratuita de televisión.

Financiamiento público indirecto vigente hoy en Chile

En general, este financiamiento se clasifica en financiamiento regular de la actividad parlamentaria y los partidos políticos, y financiamiento de las campañas electorales.

El primero toma en Chile la forma de la ‘asignación parlamentaria’, que es una suma de dinero entregada a cada parlamentario a través del presupuesto del Congreso, para que financie sus actividades. Estas últimas pueden ser asesorías legislativas, oficinas en el distrito representado para fortalecer el contacto con los electores, y otras actividades. Este financiamiento no fue objeto de estudio por parte de la Comisión, debido a limitaciones de tiempo.

Respecto a la actividad electoral, desde 1988 existen en Chile los siguientes mecanismos de financiamiento público indirecto para las campañas parlamentarias y presidenciales⁷¹:

- a) franja gratuita en la televisión abierta, descrita a continuación;
- b) tableros o murales gratuitos provistos por las municipalidades;
- c) después de realizada la elección, las municipalidades deben retirar los elementos de propaganda de los lugares públicos que no retiren los partidos y candidatos⁷².

La franja gratuita de televisión constituye, lejos, la forma más importante de financiamiento público de las campañas electorales en Chile. Por ese motivo destinamos las próximas secciones a describirlas y analizarlas.

Descripción de la franja y las regulaciones asociadas

La franja chilena de TV es un espacio en toda la televisión abierta, de 30 minutos diarios de duración⁷³, que se transmite durante los 30 días anteriores a las elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitos. La franja se transmite en forma simultánea por todos los canales a todo el país, sin variaciones regionales. El titular de la franja es la ciudadanía, representada por el Consejo Nacional de Radio y Televisión⁷⁴.

⁷¹ Las elecciones municipales no gozan de franja de televisión ni están sujetas a las regulaciones indicadas. Véase fallo del 1 de junio de 1992 contra el recurso de protección interpuesto por varios partidos que deseaban una franja para las elecciones municipales.

⁷² Aunque los municipios también pueden repetir contra los candidatos por el monto de los costos en que hayan incurrido al retirar la propaganda.

⁷³ Cuando coinciden elecciones presidenciales y parlamentarias, por ejemplo el año 2005, el número de minutos diarios sube a 40. Cuando hay segunda vuelta en la elección presidencial, se aplica una nueva franja de 20 minutos diarios, repartidos por igual entre los dos candidatos.

⁷⁴ Este es un organismo autónomo creado por la Constitución de 1980. El Consejo Nacional de Radio y Televisión ha decidido dar un carácter de cadena nacional a la franja.

El valor comercial del tiempo de la franja fue estimado en 9 mil millones de pesos por elección (Mendoza, 1999, p. 22)⁷⁵, lo que equivale a 11,1 millones de pesos por minuto de franja y a 20 millones de dólares. La franja es un beneficio público a las candidaturas, financiado por una carga impuesta por la ley a los dueños de los canales de televisión abierta al momento de imponerse la carga (1988), pues debieron ceder estos espacios gratuitamente.

En el caso habitual, esta forma de financiamiento –cargar a un sector específico– no es un mecanismo eficiente ni equitativo para recaudar tributos, pues no iguala el costo marginal del gravamen entre los canales de televisión gravados (equidad horizontal) ni lo iguala con el costo marginal de recaudar fondos públicos por otras vías⁷⁶. Sin embargo, como en este caso el sector cargado, integrado por los canales de televisión, había recibido también un beneficio, como fue la asignación gratuita de una frecuencia para transmitir en el espectro radioeléctrico, la situación es más compleja⁷⁷.

En todo caso, cuando los canales de televisión recurrieron al Tribunal Constitucional contra la carga que significa la franja, éste la declaró aceptable. La sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago del 14 de octubre de 1993 también dictaminó a favor de mantener la franja⁷⁸. En las elecciones de 1997 y 1999 no se han presentado recursos legales contra la franja.

En el caso de las elecciones presidenciales y plebiscitos, el tiempo de franja debe repartirse en *partes iguales* entre todos los candidatos presidenciales. En el caso de las elecciones parlamentarias, el tiempo de franja es repartido por el Consejo Nacional de Radio y Televisión *entre los parti-*

⁷⁵ Para ello, R. Mendoza actualizó a marzo de 1999 las cifras reportadas por P. Villagrán, E. Guzmán y G. Concha en “Financiamiento de los partidos políticos y campañas Electorales”, *Serie Opinión Política*, N° 43 (marzo 1996), Instituto Libertad y Desarrollo.

⁷⁶ A pesar del cambio de dueño de algunos canales, el costo marginal del gravamen es positivo, pues su presencia genera incentivos artificiales para desarrollar otros medios de comunicación y para litigar con el fin de obtener la reducción o eliminación de la franja.

⁷⁷ Además, en la sección 11 se discute el problema de cómo impedir que las autoridades cedan a la tentación de legislar aumentos en la magnitud del financiamiento público, pues éstos benefician a los intereses electorales de las autoridades electas, aunque dañan a la ciudadanía cuando no está justificado. Una de las respuestas a este dilema es que conviene cargar a un sector poderoso, pues ese sector será capaz de oponerse con más efectividad a eventuales leyes que aumenten el gravamen e incluso intente reducirlo. Para apreciar este argumento, conviene considerar la correlación de fuerzas que existiría si la franja de televisión fuera pagada por el fisco. En ese caso los canales de televisión tendrían un interés común con los legisladores que prioricen la ventaja de sus partidos, en *aumentar indefinidamente* la magnitud del financiamiento público.

⁷⁸ Confirmada por sentencia de la Corte Suprema del 4 de noviembre de 1993.

dos, en base a la votación obtenida en la elección de diputados ocurrida 4 años antes, quedando los partidos libres de decidir la distribución entre sus candidatos. Los partidos nuevos obtienen igual tiempo que el partido que obtuvo menos votos en la elección anterior. Los candidatos independientes de todos los distritos del país obtienen, en conjunto, igual tiempo que el que hubiera correspondido a un partido nuevo⁷⁹.

En la práctica, el blanco de la publicidad transmitida por la franja son los indecisos, que son personas que requieren información para decidir por quién votar, pero no tienen voluntad para buscarla en forma activa. En el caso de la elección presidencial de 1993, una encuesta posterior reveló que el 16,7% de los chilenos declaró que la franja “le había servido bastante o mucho para formar su impresión sobre algún candidato”⁸⁰.

Como es de esperar, los subsidios atraen el abuso. En Chile, la gratuidad⁸¹ de la franja electoral parece haber creado incentivos para utilizar el ropaje de una candidatura presidencial con diversos objetivos. En el caso de una candidatura presidencial en 1999, su interés parece limitarse a la promoción del tema específico de la ecología. Al cumplir el requisito de reunir unas 35 mil firmas⁸² para apoyar esa postulación, ese tema específico recibió un regalo de 135 minutos de publicidad en cadena nacional en televisión, con un valor comercial estimado de 1.500 millones de pesos (3 millones de dólares). Esa candidatura obtuvo sólo 31.319 votos en la elección presidencial de 1999, lo cual sugiere que el apoyo de muchos de los 35 mil ciudadanos que la patrocinaron no era intenso⁸³.

Es de suponer que, en caso de otorgarse un subsidio amplio a todas las candidaturas parlamentarias y presidenciales, los promotores de temas específicos proliferarían mucho más.

Además, se ha criticado a la actual franja presidencial que permite a los partidarios del candidato mejor financiado obtener 35 mil firmas para dos o tres candidatos adicionales de su misma lista política, con el objeto de reducir el tiempo de franja de su competidor más cercano.

⁷⁹ El mecanismo de distribución del tiempo de la franja fue establecido por la Ley 18.700.

⁸⁰ Se trata del 27,1% de quienes vieron la franja. Sólo el 61,8% reportó haber seguido la franja política. La encuesta fue realizada en diciembre de 1993 por el DESUC (Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica) y cubrió 800 personas. Véase reportaje de revista *Qué Pasa*, 13 noviembre de 1999, p. 23, Santiago.

⁸¹ Si bien el tiempo de transmisión es gratuito, los candidatos todavía deben financiar el costo de la producción de los videos que transmitan en la franja.

⁸² La ley exige reunir un número de firmas superior a 0,5% de los votos registrados en la anterior elección de diputados.

⁸³ La franja parlamentaria no ha sido objeto de este mal uso, quizá debido al método de distribución de tiempo que aplica.

En la campaña presidencial de 1999 también surgieron otros cuestionamientos a la franja, pero relacionados con su contenido:

- i) La franja de Sara Larraín fue acusada, por parte del Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro, de “aprovechar un espacio televisivo gratuito financiado por todos los chilenos” para realizar “una injustificada y violenta agresión verbal a Carabineros de Chile”⁸⁴.
- ii) Un dirigente gremial rechazó el uso de su imagen, sin su autorización, en la franja de Ricardo Lagos, alegando que ni él ni su gremio apoyaban oficialmente a ese candidato⁸⁵.

Evaluación de la franja de televisión abierta

Para evaluar la franja de televisión se debe analizar si ha cumplido sus objetivos, que son varios⁸⁶:

- a) *La franja debe ser efectiva en reducir la desigualdad* en los casos donde el candidato mejor financiado tiene una ventaja tan grande que impida al segundo hacer oír su mensaje. La Comisión estima que este requisito se ha cumplido en los años 90 en el caso de la franja presidencial.

Sin embargo, el cumplimiento de este requisito es incierto en el caso de la franja parlamentaria, por varias razones: i) esa franja es uniforme para todo el país, por lo que su mensaje no puede ajustarse a cada distrito. En el caso de los partidos que no llevan candidato en todos los distritos, esta realidad técnica hace que la franja parlamentaria sea ineficiente para asegurar a los partidos un mínimo de igualdad en el acceso a la ciudadanía, pues muchos de los espectadores no son votantes inscritos en sus distritos; ii) en los partidos que llevan candidato en todos los distritos, el diseño vigente admite que el partido no asigne un tiempo suficiente de su franja a ciertos candidatos que van segundo y tercero, por lo que esta franja no asegura un mínimo de igualdad en el acceso a los votantes; y iii) los candi-

⁸⁴ Véase inserción del Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro, *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, p. C3.

⁸⁵ Véase crónica de *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, p. C2.

⁸⁶ Es posible idear objetivos que la franja parlamentaria cumple adecuadamente con su actual diseño. Por ejemplo, es posible aducir que sirve para transmitir propaganda ideológica a favor del partido, la cual sí requiere de un área de recepción que cubra todo el territorio nacional. Este tema no fue discutido por la Comisión.

datos independientes reciben una asignación de tiempo insuficiente como para asegurar un mínimo de igualdad.

- b) *Se busca evitar que este beneficio público se disperse* hacia candidatos con votación marginal, pues ello impide a los principales competidores contrarrestar la ventaja del candidato mejor financiado con una asignación de tiempo más amplia en la franja, quitando efectividad en la búsqueda de mínimos de igualdad. La Comisión estima que en el caso de la franja presidencial, este requisito no se ha cumplido, pues han aparecido candidaturas con una votación inferior al número de firmas necesarias para registrarse. Es posible que unas pocas firmas de apoyo no indiquen un grado suficiente de adhesión como para justificar la asignación de millones de dólares en espacios publicitarios a un candidato.

En el caso de la franja parlamentaria, los candidatos con votación marginal obtienen muy poco tiempo, sea porque sus propios partidos prefieren destinar su tiempo de franja a otros candidatos, o porque los candidatos independientes reciben muy poco tiempo de franja. Por ello, la Comisión estima que no existen problemas de dispersión excesiva del beneficio en el caso de la franja parlamentaria.

- c) *La franja no debe reducir la competencia política.* Este objetivo se cumple adecuadamente en el caso de la franja presidencial, pues al ser igualitaria la asignación de tiempo, los candidatos nuevos obtienen una ayuda significativa para darse a conocer a la ciudadanía. Sin embargo, cuando se limita el número de candidatos presidenciales con derecho a la franja, se paga cierto costo en términos de competencia política.

El cumplimiento del objetivo de competencia es dudoso en el caso de la franja parlamentaria, pues los partidos con votación declinante reciben una asignación excesiva de tiempo, que está basada en la votación obtenida cuatro años antes. La contrapartida es que los partidos nuevos reciben un tiempo menor que el que les correspondería, lo que se constituye en una barrera de entrada a la actividad política que reduce la competencia. La situación de los candidatos independientes, que normalmente son nuevos, es aún más desmedrada, reduciendo en forma adicional la competencia política.

El diseño actual de la franja parlamentaria tiene efectos adicionales en la competencia política, que conviene mencionar: Por una parte, al entregar a la dirección nacional de cada partido la decisión de cómo usar el tiempo asignado, se favorece el control de las directivas partidarias sobre los candidatos. Por otro lado, la directiva del partido debe asumir la res-

ponsabilidad de reunir los recursos necesarios para producir la propaganda, la cual tiene costos que llegan con facilidad a \$ 500 millones por partido. Esta exigencia puede debilitar a la directiva del partido, cuando la escasez de fondos la obliga a asignar más tiempo de franja a los precandidatos con más financiamiento privado.

A pesar de que las debilidades indicadas demuestran que la situación actual no es óptima, una evaluación completa debe comparar también con la situación que existiría en caso de desaparecer la franja gratuita de televisión, en términos de la garantía de proveer un mínimo de igualdad entre las principales candidaturas. En este sentido, la Comisión estima que la franja presidencial y la parlamentaria realizan un aporte positivo al logro del objetivo principal de acercarse a un mínimo de igualdad, en términos generales. Por eso:

R.21. La Comisión propone mantener la franja presidencial y la franja parlamentaria en la televisión abierta, pero recomienda realizar estudios adicionales para identificar e introducir perfeccionamientos a estas franjas, especialmente a la parlamentaria.

Perfeccionamiento de la franja presidencial

La franja presidencial tiene suficiente importancia política como para justificar el adelanto de una solución a su debilidad principal, que es su vulnerabilidad a la creación de candidaturas puramente testimoniales. Ellas han recibido beneficios valorados en varios millones de dólares, sin tener un arraigo mínimo en el electorado, diluyendo el tiempo que requieren las principales candidaturas con menos donaciones privadas para acceder a un mínimo de igualdad.

Consideramos tres estrategias para evitar este abuso. La primera consiste en crear un nuevo umbral más elevado para el número de firmas exigidas para que una candidatura presidencial tenga derecho a acceder al beneficio de la franja. La segunda consiste en imponer a las candidaturas que obtengan un número de votos inferior a algún umbral relacionado con el número de firmas con el que registró la candidatura, la obligación de reembolsar una parte del valor comercial del tiempo recibido a los canales de televisión que lo cedieron⁸⁷. La tercera consiste en imponer un límite al número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio

⁸⁷ Como ilustración, esa parte podría fijarse en el cociente entre el número de votos que faltaron para que la candidatura multiplicara por cuatro el número de firmas que la patrocinaron, y el número de votos efectivamente obtenidos.

de la franja gratuita de televisión, y en crear un mecanismo que otorgue preferencia a los candidatos de partidos con más votos o que hayan registrado su candidatura con más firmas.

La ventaja de la tercera opción respecto a las dos primeras es que garantiza que no existirá dilución del tiempo de la franja. Considerando el objetivo del perfeccionamiento, nos parece que esta ventaja es decisiva. La desventaja de la tercera opción es que podría generar un costo en términos de competencia política, en escenarios donde se rompen las coaliciones y todos los principales partidos políticos llevan candidatos presidenciales competitivos, que dejarían sin espacio a candidatos innovadores. Proponemos a continuación una modalidad para la tercera opción, que concilia estos objetivos.

Primero se debe decidir cuáles de las candidaturas presidenciales registradas tendrían preferencia para acceder a la franja. Si bien es posible idear muchos sistemas, un sistema concreto que parece atractivo es asignar a cada candidatura un orden según sea el número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, y el número de firmas con que registró la candidatura. Luego, las candidaturas se ordenan según los números resultantes y las mayores obtienen acceso a la franja gratuita.

Luego se decide cuántas de las candidaturas presidenciales registradas tendrían preferencia para acceder a la franja. Para evitar restringir la competencia política, se propone la siguiente regla condicional:

- a) Cuando el conjunto de los partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, se limita a cuatro (4) el número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio de la franja gratuita de televisión.
- b) En caso contrario, se limita a seis (6) el número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio de la franja gratuita de televisión.

En ambos casos, el tiempo total se dividiría en forma igualitaria.

R.22. La Comisión propone perfeccionar la franja presidencial de televisión, limitando el número de candidaturas con derecho a espacio gratuito. Sujeto a estudios adicionales, se propone determinar su identidad seleccionando a las cuatro con mayor número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, o el número de firmas con que registró la candidatura, cualquiera de las dos cifras, la que sea mayor. El número de candidaturas presidenciales con acceso a la franja gratuita sería cuatro (4) cuando el conjunto de los partidos que patro-

cinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, y sería seis (6) en caso contrario.

Un subsidio a la publicidad electoral en radio y prensa

Se ha explicado que la Comisión estima que la actual franja parlamentaria de televisión no asegura un grado mínimo de igualdad al segundo y tercer candidato en algunos distritos. En la campaña parlamentaria de 1997 se observó en algunos distritos que existió un candidato con acceso a un volumen de recursos muy superior a los del segundo y tercer candidato, y se teme que éstos no hayan podido hacer oír sus propuestas en los espacios difundidos.

Por esto, la Comisión ha estimado conveniente proponer la creación de un subsidio público nuevo, con la finalidad de garantizar un grado mínimo de igualdad en las elecciones parlamentarias. Para asegurar el cumplimiento de este objetivo, es necesario asegurar que el subsidio se utilice en la adquisición de publicidad focalizada en los distritos respectivos, evitando el carácter nacional de la televisión que le ha restado efectividad.

La Comisión consideró proponer un subsidio para las campañas parlamentarias y presidenciales, orientado a financiar la compra de espacios publicitarios en la radio y la prensa locales. La discusión respecto al diseño de este subsidio es extensa, pues debe cubrir varios temas: i) el subsidio puede ser en dinero de libre disponibilidad, o puede ser utilizado solamente para adquirir espacios de avisaje en ciertos medios de comunicación; ii) el número de subsidios concedidos en cada distrito electoral y su monto relativo; iii) el mecanismo para identificar a las candidaturas con derecho a recibir este subsidio; y iv) la magnitud o monto máximo de cada subsidio.

Dinero o uso exclusivo en publicidad radial y de prensa

El argumento principal a favor de restringir el uso del subsidio a la adquisición de avisos de radio y prensa es que la justificación del subsidio es justamente asegurar un piso mínimo de difusión de los planteamientos de los candidatos, de forma que los votantes accedan a todas las alternativas. Se argumenta que si se permitiera dedicar los fondos a cualquier uso, ellos podrían ser destinados a otros usos incompatibles con esta justificación. Por ejemplo es posible que se formen candidaturas con el solo objeto de captar subsidios, como ha ocurrido en Alemania, donde el Partido

Pogo alemán gasta el subsidio en fiestas con cerveza gratis, que a su vez atraen las firmas necesarias para cumplir los requisitos mínimos para obtener subsidios.

Al considerar la posibilidad de la discriminación de precios por parte de los medios de comunicación, la Comisión reconoce que se requiere imponer una obligación a cada radioemisora y periódico de aplicar tarifas uniformes entre candidaturas. Para ello habría que exigir a cada medio de comunicación emitir, con anticipación a la campaña, un tarifado con niveles elegidos libremente, pero de aplicación uniforme. De lo contrario, los candidatos favorecidos por los propietarios de cada radio y medio de comunicación podrían acceder a tarifas menores, o a espacios de mayor audiencia (las diferencias de audiencia son muy costosas de verificar por terceros). Considerando también la posibilidad de que las radioemisoras de un distrito se coludan para elevar su tarifado, la Comisión reconoce que sería necesario imponer además la obligación de entregar simultáneamente sus tarifados en forma secreta, como en una licitación.

El primer argumento en contrario es la dificultad de evitar que un medio de comunicación discrimine en precios a favor de algunos candidatos. Para ello le basta con elevar las tarifas uniformes a niveles prohibitivos y compensar a la candidatura preferida con una donación igual al exceso de precio. Esta posibilidad, a su vez, genera un incentivo adicional a favor de la práctica de algunos candidatos (y sus partidarios) de adquirir medios de comunicación locales para cerrar el paso a los rivales. En general, esta objeción a la exigencia de que el subsidio se gaste solamente en avisos de radio y prensa sostiene que ella genera incentivos perversos que pueden dañar el objetivo buscado, que es lograr un mínimo de igualdad.

El segundo argumento a favor de liberalizar el uso del subsidio es que los candidatos optimizarían mejor su uso. En la medida en que el objetivo de los candidatos sea maximizar la difusión de sus planteamientos entre los votantes, esta optimización lograría que el subsidio tuviera una mayor productividad. No se requeriría de autorizaciones reglamentarias para extender el uso del subsidio a otros medios de comunicación, por ejemplo TV cable, internet y avisos en la vía pública. El objetivo de las candidaturas por lo general coincide con los objetivos del legislador en cuanto a lograr un mínimo de igualdad.

El tercer argumento es que la fiscalización de la exigencia de que el subsidio se gaste en avisos locales resultaría onerosa. La audiencia varía enormemente entre radios, según horario y según cuáles sean los avisos que se transmiten antes y después del aviso del candidato. Es sencillo instalar radios clandestinas y periódicos del mismo carácter por períodos transitorios. Este escenario ofrece muchas vías para evadir la fiscalización, por lo

que es predecible una secuencia de escándalos, con el desprestigio consiguiente para la política.

En base a estos antecedentes, la Comisión planteó conciliar estas posiciones proponiendo un subsidio en dinero de libre disponibilidad⁸⁸, pero que su monto se calcule como un porcentaje claramente inferior a 100% –por ejemplo 60%– del gasto efectivo en publicidad en medios de comunicación, excluyendo otros gastos, hasta alcanzar un tope máximo. Este diseño evita que se formen candidaturas con el solo objeto de hacer fiestas financiadas por este subsidio, pues la parte del gasto en medios de comunicación que no es financiada por el subsidio representa un costo significativo.

El subsidio sería administrado por el Servicio Electoral y lo desembolsaría a lo largo de la campaña contra boletas de gasto publicitario. Como todo subsidio, éste también incentiva abusos, por lo que la realización de la publicidad contratada y la justificación del monto pagado por minuto deberían ser fiscalizadas por el Servicio Electoral⁸⁹. Se debe crear el delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los partidos que patrocinan la campaña, y contra el medio de comunicación involucrado.

Número de subsidios por distrito y su monto relativo

Considerando el objetivo de asegurar un mínimo de igualdad, la Comisión decidió que todos los subsidios entregados tuvieran igual monto. Sin embargo, el objetivo es garantizar ese mínimo a las candidaturas principales solamente, evitando la dilución del subsidio y la aparición de candidaturas testimoniales o incluso de candidaturas con fines de diversión o lucro. También se desea asegurar una competencia suficiente.

Considerando que los distritos parlamentarios son binominales, y que por lo tanto las principales alianzas llevan siempre dos candidatos, la Comisión estimó que el número óptimo de subsidios por distrito es seis (6), asegurando que al menos tres alianzas reciban el subsidio, o un número mayor al considerar a los candidatos independientes. Como este aspecto de la propuesta depende de que el sistema electoral sea binominal, es claro que sería necesario reconsiderarlo en caso de una reforma mayor al sistema electoral.

⁸⁸ Este mecanismo no debe identificarse con el de la franja televisiva, puesto que ésta implica la cesión gratuita y obligatoria de tiempo de transmisión.

⁸⁹ En particular, se debe fiscalizar que las radios y periódicos no emitan boletas de monto exagerado con el objeto de cobrar el subsidio.

Candidaturas con derecho a recibir este subsidio

Recordemos que la ley electoral exige a los candidatos independientes reunir el patrocinio de al menos un 0,5% de los sufragios –unas 500 firmas en los distritos más pequeños de diputados–, mientras que los partidos deben mantener más del 5% de la votación para que su inscripción siga vigente.

La Comisión propuso distribuir el subsidio solamente a las seis candidaturas de cada distrito que obtengan mayor cantidad de firmas en la inscripción de su campaña. Se evita así perjudicar a los candidatos no titulares, defecto conocido de los subsidios otorgados en función de la votación ocurrida años antes. Esta fórmula evita también subsidiar candidaturas de baja relevancia.

Para efectos de reunir las firmas que permiten postular a este subsidio, los partidos quedarían autorizados para recolectar estas firmas en forma simultánea con la realización de elecciones internas distritales para la nominación de candidatos, aceptándose la firma a favor del candidato 'que resulte ganador' en la nominación interna. De este modo se reduce el costo de reunir estas firmas para los partidos y se promueve la democracia interna en ellos. El Servicio Electoral establecería otras normas para definir las formas aceptables.

En el caso de las elecciones presidenciales, la Comisión acordó entregar este subsidio solamente a las candidaturas que posean derecho a franja de televisión, es decir a las cuatro con más apoyo para la primera vuelta, y en caso de segunda vuelta, a ambas candidaturas.

El monto máximo del subsidio a la publicidad radial y de prensa

Esta es una materia práctica en la cual la Comisión recomienda realizar estudios adicionales. Sin embargo, el objetivo de la Comisión es solamente asegurar un mínimo de igualdad entre las principales candidaturas. Por ello, se propone que el monto máximo de este subsidio sea modesto.

En base a los antecedentes empíricos disponibles⁹⁰, la Comisión propone que el tope máximo del subsidio sea de 180 UTM (\$ 4,6 millones)

⁹⁰ Los precios de avisos de radio tipo 'frase preferencial', de 30 segundos, durante un mes, en el noticiero de la tarde, son: \$ 1.391.000 + IVA en Radio Cooperativa incluyendo red provincial; \$ 360.000 + IVA en Radio Beethoven de Santiago. El gasto efectivo en radio de algunas campañas durante las campañas parlamentarias de 1997 fue muy heterogéneo. El estudio de Valdés y Hinzpeter (2000) entrega los siguientes datos:

por candidatura a diputado. En el caso de las candidaturas a senador, se propone que el tope máximo del subsidio sea de 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción respectiva, con un máximo de 360 UTM (\$ 9,2 millones). En el caso de las candidaturas presidenciales, que ya poseen derecho a franja de televisión y por tanto cuentan ya con difusión nacional, se propone que el tope máximo del subsidio por candidato sea 1/2 del entregado a un candidato a diputado en los 60 distritos del país, lo que alcanza a 5.400 UTM en la primera vuelta (\$ 138 millones) y la mitad de eso a cada candidato que pase a la segunda vuelta.

El costo fiscal estimado de este subsidio para una campaña parlamentaria donde se eligen senadores y diputados en 10 circunscripciones y 60 distritos, con seis subsidios en cada uno, sería 97.200 UTM (\$ 2.500 millones o 5,0 millones de dólares) suponiendo que todos los candidatos los utilizan hasta el tope máximo. Esto es aproximadamente un 25% del valor estimado de la franja parlamentaria de televisión. El costo de los subsidios en una campaña presidencial de cuatro candidatos y dos vueltas sería de 27.000 UTM (\$ 700 millones). Pasando estas cifras a una base anual (cada 4 años las parlamentarias y cada 6 años las presidenciales), el costo anualizado total alcanza a \$ 750 millones.

R.23. La Comisión propone conceder un subsidio en dinero de libre disponibilidad, cuya tasa sería el 60% del gasto en publicidad de medios de comunicación local, limitando el subsidio con los siguientes topes: 180 UTM para las candidaturas a diputado, 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción para las candidaturas a senador, 5.400 UTM para las candidaturas presidenciales con derecho a franja gratuita de televisión en la primera, y 2.700 UTM a cada candidato presidencial que pase a segunda vuelta. Este subsidio estaría disponible para las seis candidaturas en cada distrito o circunscripción parlamentaria que demuestren más apoyo, y para las 4 candidaturas presidenciales con derecho a franja de televisión. Se crearía un delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los partidos que patrocinan la campaña, y contra el medio de comunicación involucrado.

Adelantándonos a la discusión en la sección 11, conviene precisar cómo se evita el peligro de que se decida aumentar el monto del subsidio a niveles incompatibles con la eficiencia fiscal. Afortunadamente, una característica de este subsidio logra eliminar ese conflicto de interés: al distri-

Distrito disperso, pequeño, zona sur del país, candidato perdedor: \$ 10,0 millones.

Distrito concentrado, zona norte, candidato ganador: \$ 2,4 millones.

Circunscripción Santiago, candidato perdedor: \$ 90,0 millones.

buir 6 subsidios de igual monto por distrito, 2/3 de los fondos benefician a candidatos competidores de los dos titulares, por lo que un aumento del monto reduciría la probabilidad de los legisladores titulares de lograr la reelección.

11. Subsidios públicos a todo evento

Esta sección analiza los argumentos a favor y en contra de que el Estado pague subsidios a todo evento a los partidos políticos y a sus candidaturas. Entendemos que un subsidio es 'a todo evento' cuando sus beneficiarios lo obtienen con un margen de riesgo pequeño.

Es habitual la propuesta de crear un subsidio estatal a los candidatos y partidos que pague una suma fija por cada voto obtenido en las elecciones⁹¹. Debido a que la política democrática representativa genera una alta concentración de oferentes políticos en dos o tres coaliciones con alta votación, el subsidio por voto obtenido se aproxima en la práctica a un subsidio a todo evento. En la práctica, los partidos políticos que gozan de cierta trayectoria y acceden a una clientela estable, pueden predecir el número de votos que obtendrán con un margen de error pequeño, con la ayuda de una encuesta. Esta realidad práctica justifica analizar los subsidios por voto obtenido junto con los a todo evento.

Subsidios públicos para reducir el tráfico de influencias

El principal argumento a favor de otorgar subsidios a todo evento a los partidos políticos es que su presencia reduce la importancia del financiamiento privado, y por tanto dificulta el tráfico de influencias (corrupción y extorsión) entre los candidatos y los donantes privados.

Se argumenta que debido a la presencia de tal subsidio se reduce la diferencia entre ganar y perder una elección estrecha, pues el monto del subsidio a todo evento es similar en ambos desenlaces. En cambio, en ausencia de un subsidio de este tipo y una vez realizado el grueso de los gastos electorales, los candidatos que creen estar a pocos puntos del triunfo perciben que un 'último esfuerzo' hace toda la diferencia entre ganar y perder. Debido a la alta valoración de la donación marginal que financia ese 'último

⁹¹ Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), Recomendación 37, letra c).

mo esfuerzo', el candidato sufriría un mayor riesgo de ceder al tráfico de influencias.

El Informe Neill reconoce a éste como el principal argumento a favor del financiamiento público, pues las personas que la Comisión Neill entrevistó en Alemania, Canadá y Suecia afirmaron que éste ha sido el principal efecto del financiamiento público en sus países (Committee on Standards in Public Life, 19). Notemos que estos países no son un muestra elegida al azar, pues todos ellos tienen una arraigada cultura de probidad pública.

Debe advertirse que esta lógica es menos fuerte en elecciones por representación proporcional, donde los escaños elegidos por cada partido son proporcionales a los votos obtenidos. En los sistemas parlamentarios, la obtención de unos pocos votos adicionales normalmente tiene poca influencia en el resultado de la elección, aunque puede haber una excepción en los casos donde la mayoría en el Parlamento es muy estrecha. Quizá esto explica que este tipo de financiamiento no exista en Gran Bretaña y que el Informe Neill haya recomendado rechazar este tipo de subsidio⁹²⁻⁹³.

La lógica central del argumento ha sido cuestionada. La objeción es que en muchas culturas no es posible detener la corrupción dando más dinero y poder a los corruptos, porque los corruptos interpretan esa acción como señal de debilidad y piden más dinero o poder.

La evidencia internacional apoya esta objeción. Desde que el generoso sistema de financiamiento público italiano fracasó en impedir el tráfico de influencias y la corrupción política, la hipótesis de que el financiamiento público logra ese rol en los países de cultura latina ha sido puesta en duda. En el caso de España, tampoco está establecido que la entrega de financiamiento público haya reducido los problemas de probidad y haya aumentado la transparencia, pues el financiamiento privado informal continuó por un largo período después de la creación de los subsidios en 1978 y se han sucedido los escándalos (Díaz-Santana, 1998). En Chile, la Comisión Nacional de Ética Pública concluyó que "el financiamiento público ha sido incapaz de erradicar la corrupción política"⁹⁴.

También se ha argumentado que para detener el tráfico de influencias en Chile es más efectivo adoptar medidas en el ámbito de la formalización de las candidaturas, el control tributario de las donaciones privadas

⁹² Véase Committee on Standards in Public Life (1998), Recomendación 36.

⁹³ Por lo mismo, sorprende que los subsidios a todo evento tengan tanta importancia en los países de Europa continental, donde las elecciones también son por representación proporcional.

⁹⁴ Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), Recomendación 37, 2º párrafo.

y la transparencia del financiamiento privado, como hacen las propuestas en la Parte II de este informe. En un ambiente de simetría de información, los candidatos que han realizado el grueso de los gastos electorales y creen estar a pocos puntos del triunfo pueden ofrecer favores futuros a cambio de aportes, pero si esos aportes no pueden ser verificados por ser confidenciales, o son revelados también al público votante, es probable que o no se materialicen o dañen la imagen pública del candidato, con lo cual la estrategia de incurrir en tráfico de influencias no tiene ventajas privadas para el candidato.

R.24. La Comisión propone rechazar el argumento del control del tráfico de influencias como justificación de un subsidio por voto obtenido.

Objeción: El subsidio por voto genera distorsiones y barreras a la entrada

La práctica internacional muestra que los subsidios por voto obtenido se distribuyen a nivel central de los partidos. Este hecho aumenta el poder de una directiva nacional a costa de las directivas regionales y las candidaturas. Este resultado no es sorprendente cuando es el parlamento nacional el órgano que decide la modalidad del subsidio a todo evento, pues sus miembros obtienen un beneficio privado al aprobar esta modalidad de distribución. En la misma lógica, es predecible que las directivas regionales poderosas logren crear subsidios por voto obtenido a nivel regional, financiado por el gobierno regional. Eso es lo que ocurre en Alemania y España, a lo cual debemos agregar los subsidios por voto obtenido a nivel municipal.

De esta forma, la democracia interna de los partidos queda sujeta a la influencia relativa de los subsidios nacionales y regionales. Esta rivalidad es de suma cero, por lo que genera una tendencia a llevar el nivel del subsidio total a niveles mayores que si el subsidio se concediera en sólo un nivel de la administración del Estado. El resultado es una tendencia al desperdicio fiscal y a la maximización del número de niveles de gobierno, lo cual conspira contra la eficiencia del Estado.

Sin embargo, este argumento ha sido rebatido, indicando que se está criticando un mal diseño y no el concepto central del subsidio a todo evento. Así, sería posible diseñar el subsidio por voto obtenido en forma eficiente, coordinando de manera armónica los subsidios a diferentes niveles, y eligiendo un nivel total de subsidios que sea óptimo socialmente.

También se critica que la práctica internacional respecto a los subsidios por voto es concederlos en función de los votos obtenidos en la elec-

ción *anterior*, que ocurrió 3 o 4 años antes. Esta práctica perjudica a los candidatos y partidos nuevos, constituyéndose en una gruesa barrera a la entrada que reduce la competencia política.

Sin embargo, esta crítica también puede ser resuelta optimizando el diseño del subsidio por voto. Tal como han demostrado algunos países, este subsidio puede pagarse según los votos obtenidos en la elección actual. Para ello debe pagar adelantos parciales, proveer un ajuste de cuentas después del recuento y autorizar a las candidaturas y partidos a firmar contratos de compensación contingentes con la votación efectiva con intermediarios financieros.

Objeción: El subsidio por voto no alivia las desigualdades

Esta objeción al subsidio por voto obtenido argumenta que éste no contribuye al objetivo de asegurar un grado mínimo de igualdad entre las principales ofertas en competencia. Por el contrario, en ciertos casos el subsidio por voto obtenido aumenta la desigualdad, y cuando la disminuye, es por azar.

Para ilustrar este argumento, consideremos un ejemplo concreto basado en la campaña presidencial de 1993, donde la lucha por el voto de centroizquierda se dio entre los candidatos Max Neef, Pizarro y Frei. Es claro que Frei tenía más apoyo y los observadores afirman que Frei recibió aportes empresariales mucho más cuantiosos que Max Neef y Pizarro. Luego, en ausencia de la franja presidencial, el ciudadano de centroizquierda podría haber encontrado dificultades para conocer las propuestas de los candidatos Max Neef y Pizarro, debido al sesgo existente en el financiamiento privado. ¿Qué habría ocurrido si el Estado chileno hubiera distribuido un subsidio por voto de monto similar al que distribuyó Alemania entre 1983 y 1994, de 5 marcos (\$ 1.377) por voto?

El Cuadro 1 muestra que en la elección presidencial chilena de 1993, un financiamiento público por voto obtenido habría agravado las desigualdades originadas en el financiamiento privado dentro de la centroizquierda, pues el candidato Frei habría recibido *once veces más* subsidio público que cualquiera de sus contrincantes de centroizquierda. La competencia política habría sido aún más débil que en ausencia de un subsidio por voto.

El Cuadro 1 no considera el escenario donde el candidato ganador tiene menos financiamiento privado que el perdedor. Sin embargo, en ese escenario la modalidad de subsidio por voto tampoco contribuye a reducir las desigualdades.

CUADRO 1: EFECTOS EN LA CENTROIZQUIERDA DE UN SUBSIDIO POR VOTO OBTENIDO

Candidato	Max Neef	Pizarro	Frei
Financiamiento privado	Modesto	Modesto	El mayor
Votos obtenidos	387.102	327.402	4.040.497
Subsidio a \$ 1.377/voto (Millones \$)	533	451	5.564

Fuente: *www.elecciones.gov.cl* y cálculos propios.

En efecto, cuando un mayor financiamiento privado se traduce en un mayor número de votos, el subsidio por voto obtenido amplifica el efecto de las desigualdades en el financiamiento privado. Para ilustrar la crítica, considérese el caso hipotético de que hubiera existido un subsidio por voto en la elección presidencial de 1999. Esta modalidad de financiamiento público habría otorgado un subsidio fiscal prácticamente igual a Lavín y a Lagos, y las desigualdades económicas originadas en el financiamiento privado se habrían mantenido prácticamente inalteradas. Así el subsidio por voto obtenido no aumenta la competencia política⁹⁵.

Desde luego, esta crítica deja abierta la posibilidad de diseñar una intervención que reduzca la desigualdad *relativa* en el financiamiento privado al que acceden los principales candidatos. Esa posibilidad se analiza en la Parte V, referida a los límites al gasto electoral total.

Objeción: El subsidio por voto reduce el servicio al ciudadano

Cuando se otorga un subsidio que no exige esfuerzos al partido beneficiario, tales como los subsidios otorgados a todo evento, el resultado es indeseable en comparación con otros esquemas que exigen al partido mantener un contacto estrecho con sus simpatizantes. En efecto, en presencia de generosos subsidios prácticamente asegurados, algunos partidos y candidatos podrían caer en la tentación de relajar su servicio al militante

⁹⁵ Esta objeción al subsidio por voto obtenido no se salva cuando su fórmula incluye un 'subsidio básico' que beneficia más que proporcionalmente a los candidatos y partidos con menos votos. Por ejemplo, desde 1994 Alemania paga un subsidio de 6,5 marcos por cada uno de los primeros cinco millones de votos que obtenga un partido a nivel nacional, y paga sólo 5 marcos por cada voto adicional. Esta fórmula oculta un 'subsidio básico' de $(6,5 - 5) \times 5$ millones = 7,5 millones de marcos a cada partido (Pulzer, 2000, p. 29). A pesar de esto, el subsidio por voto obtenido paga grandes sumas a todo evento al candidato o partido con más financiamiento privado.

y al simpatizante, pues éste ya no sería esencial para subsistir en el futuro cercano. Esto reduciría la calidad del servicio que partidos y candidatos prestan a la ciudadanía.

Este argumento ha sido criticado porque el subsidio por voto, por definición, incentiva la obtención de votos adicionales, sea de otros partidos o reduciendo la abstención. Para obtener votos adicionales y mantener los que ya tiene, el partido o candidato debe mejorar los servicios (bienes públicos) que presta al ciudadano.

A pesar de esta crítica, ésta es una preocupación seria en los países de Europa donde el financiamiento público es proporcional a la votación obtenida en las elecciones y una porción significativa de los votos obtenidos, sea en elecciones pasadas o futuras, es una 'votación segura', originada en la marca del partido o en el deseo del electorado de castigar al partido rival (Díaz-Santana, 1998). En estos casos, un subsidio proporcional a los votos obtenidos deja una gran renta económica a los partidos que han heredado clientelas seguras, pues no exige esfuerzo respecto a los votos de esa clientela.

Una posible explicación de la falta de validez de esta crítica es la estructura del 'mercado' político, que siempre debe ser altamente concentrado porque la política democrática representativa exige agregar esfuerzos y formar coaliciones grandes para alcanzar el poder político. Dada una estructura concentrada, el subsidio por voto obtenido se aproxima en la práctica a un subsidio a todo evento. El motivo es que en estas circunstancias los partidos políticos que gozan de cierta trayectoria son grandes y acceden a una clientela estable, con variaciones moderadas⁹⁶. Con la ayuda de una encuesta pueden predecir el monto en dinero que obtendrán con un margen de error pequeño. Esta realidad práctica justifica que los subsidios por voto obtenido sean clasificados como a todo evento, y justifica asimismo la preocupación observada en los países indicados.

Ello implica que el subsidio por voto obtenido no alcanza para incentivar de modo efectivo el aumento de la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía. Ello se verifica en que las tasas de abstención observadas en España y otros países donde existe un subsidio por voto obtenido, son tan altas como en países donde tal subsidio no existe.

⁹⁶ Una analogía de mercado puede ilustrar la situación: un subsidio de monto fijo por cada llamada telefónica sería prácticamente a todo evento en el mercado de las llamadas locales, pues CTC ha tenido desde hace décadas entre 95% y 88% de participación de mercado, pero sería muy incierto en un mercado como el de portales de internet, donde existen muchas empresas y cada una tiene una baja participación de mercado que puede variar rápidamente.

Objeción de falta a la probidad

Los miembros de un partido político que han sido electos a cargos públicos, sea en el Poder Ejecutivo o en el Congreso, asumen la obligación de servir a todos los ciudadanos, con “preeminencia del interés general sobre el particular”⁹⁷.

Ellos también tienen lealtades partidarias, tienen interés en promocionar a su partido y en promover su carrera política personal. Para los ciudadanos, lo ideal sería que estas personas actuaran, en sus cargos públicos, con total prescindencia de sus lealtades partidarias y demás intereses personales.

Sin embargo, cuando se encarga a las autoridades elegidas por elección popular decidir la magnitud de un subsidio periódico a favor de los partidos políticos donde ellas mismas se agrupan, o un subsidio a favor de sus propias candidaturas, se las expone a un conflicto de interés grave. En efecto, las autoridades que son miembros de partidos sufren la tentación de proponer (autoridades del Poder Ejecutivo) y de aprobar (parlamentarios de oposición y de gobierno) reglas que *augmenten* su magnitud, y que *minimicen* los requisitos y exigencias para obtener los subsidios. Cuando este resultado ocurre porque las autoridades otorgan preeminencia al interés particular (de sus partidos y candidatos) por sobre el interés general (de la ciudadanía), existe una falta a la probidad de parte de esas autoridades.

Desde luego, muchos políticos y partidos resuelven estos conflictos en beneficio del interés público, aunque perjudique el interés de su propia agrupación política.

Además, los partidos con más financiamiento privado se oponen a los subsidios públicos porque les hacen perder posición relativa. Así, en Alemania el partido que se opuso a los subsidios públicos fue el SPD (centroizquierda), justamente porque las cuotas de sus numerosos militantes le daban una ventaja financiera (Pulzer, 2000).

Sin embargo, la experiencia internacional reunida por esta Comisión acredita que un número significativo cede a la tentación planteada por estos conflictos de interés. Por ejemplo, desde 1958 el SPD alemán se acostumbró a las subvenciones ‘educacionales’, y cuando en 1966 el Tribunal Constitucional las cuestionó, el SPD aceptó finalmente la creación de un generoso subsidio por voto obtenido (Pulzer, 2000). Muchos países de Europa continental han pagado subsidios que los partidos obtienen con

⁹⁷ Esta es la definición de probidad administrativa que la nueva Ley de Probidad introduce como artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

un margen de riesgo muy pequeño y sin esfuerzo, y cuya magnitud es enorme y creciente. El caso alemán es uno de los pocos donde existen estadísticas completas para mostrar esa evolución (véase Cuadro 2).

CUADRO 2: CRECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS ALEMANES
(SUMA DE LOS NIVELES FEDERAL Y LÄNDER; MILL. MARCOS /AÑO)

Año	Educacional	Por voto obtenido	Actividades parlamentarias	Total
1959	5	0	0	5
1965	13,1	0	9,7	22,8
1970	74,3	60,8	20,6	155,7
1975	160,6	60,8	52,5	273,9
1980	270,9	98,8	88,5	458,2
1985	381,6	190,0	112,7	684,3
1990	562,9	247,0	162,8	972,7
1995	619,9	460,0	238,7	1.318,6

Fuente: Pulzer (1999), Cuadro 2. La segunda columna es una simulación hasta 1990, que se construye a partir de los siguientes datos de Pulzer (1999): en 1967, el Estado federal pagó 38 millones de marcos a razón de 2,5 marcos por voto. A esto debe sumarse un 60% originado en subsidios análogos de los Länder. Desde 1979, el gobierno federal pagó además 5 marcos por voto por las elecciones para el Parlamento Europeo. Suponiendo que el número de votos cae a la mitad en esas elecciones, resulta un gasto federal extra de $38 \times (5/2,5) \times 0,5 = 38$ millones de marcos. A partir de 1983, el subsidio federal normal se duplicó a 5 marcos por votos, y el subsidio de los Länder se elevó a 100% del subsidio federal. A partir de 1990, la reunificación alemana aumentó el número de votos, en un porcentaje que se supone igual a 30% (estimación). La cifra de 1995 es un dato y no una simulación, pues es reportado por Pulzer (2000) en su Cuadro 1, y fue aumentado en un 100% para reflejar el subsidio análogo de los Länder.

En España, los partidos aprobaron en 1978 subsidios para ellos mismos en proporción a los votos, que los partidos obtienen con un margen de riesgo muy pequeño y con un esfuerzo que habrían realizado de todas formas. En 1986 los partidos españoles aprobaron por unanimidad *triplicar* los subsidios que reciben por este concepto y algunos autores temen que se aumente este subsidio nuevamente en el futuro próximo (Díaz-Santana, 1998). Ello se hace más probable porque, al gozar de un subsidio fiscal periódico, los partidos pasaron a ser sujetos de crédito bancario, y en la actualidad deben sumas equivalentes a varios años de subsidio. Fue justamente esa situación la que permitió a los partidos españoles triplicar su subsidio en 1986, pues adujeron que de lo contrario “la democracia española quedaría en manos de los banqueros” (Díaz-Santana, 1998).

Considerando estos argumentos:

R.25. La Comisión propone no distribuir financiamientos públicos a la actividad política en proporción a la votación obtenida en las elecciones, pues no contribuye a reducir la desigualdad originada en el financiamiento privado, no provee un incentivo efectivo para aumentar la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía y expone a las autoridades legislativas a un conflicto de interés que pone en riesgo la eficiencia fiscal.

La evidencia empírica del Cuadro 2 demuestra la presencia de un problema profundo con el financiamiento público: cuando el interés particular de las autoridades y sus partidos domina el diseño y la magnitud del financiamiento público, se incumple la meta de eficiencia fiscal, definida como evitar una asignación excesiva de fondos a la actividad política a costa del resto del presupuesto público, y en particular a costa del gasto social.

El problema es profundo porque no alcanza solamente a los subsidios por voto obtenido, aunque ahí es más evidente por la debilidad de las justificaciones aducidas para otorgarlo, sino también a las asignaciones parlamentarias (que podrían subir sustancialmente), a los subsidios orientados a lograr mínimos de igualdad y a aquellos subsidios orientados a aumentar la producción de bienes públicos específicos, que pueden justificarse. Un ejemplo de esto último es el crecimiento de los subsidios otorgados a las fundaciones educacionales vinculadas a los partidos alemanes. Algunas de sus actividades pueden ser bienes públicos donde se justifica algún subsidio, pero la escala de los subsidios que obtienen, que paradójicamente aumenta a medida que Alemania deja más atrás la época nazi, muestra que la evaluación social de cada programa no es la racionalidad que controla el volumen de subsidios educacionales.

Como Chile tiene, y seguirá teniendo, algunos subsidios a la actividad política, el verdadero desafío consiste en crear instituciones que prevengan y administren el conflicto de interés indicado.

Prevención de faltas a la probidad en los subsidios

La prudencia en la defensa de los ciudadanos aconseja evitar exponer a las autoridades electas a conflictos de interés como los indicados. Sin embargo, el diseño de medidas preventivas presenta dificultades, pues es inevitable que las autoridades electas sean quienes en definitiva aprueben cualquier ley que disponga subsidios públicos, incluso aquellos a favor de la actividad política. Al debatir esa ley, esas autoridades pueden ceder a la tentación y subirse sus propios subsidios, o pueden aprobar nuevas leyes en el futuro.

Si la opinión pública está informada cabal y oportunamente respecto a los costos y beneficios sociales de la legislación que otorgue subsidios públicos, puede impedir este desenlace. En efecto, la crítica pública a través de los medios de comunicación puede operar como un disuasivo a eventuales faltas a la probidad en esta materia, pues los partidos y políticos titulares que sean percibidos anteponiendo su interés privado por sobre el interés público podrán ser castigados por los ciudadanos en la siguiente elección, favoreciendo a los nuevos partidos que se formen.

Una forma de lograr que la opinión pública siempre acceda a la información necesaria para desempeñar este rol consiste en crear un evento informativo periódico que reciba amplia atención de los medios de comunicación masivos. Un formato que ha tenido éxito en otros ámbitos⁹⁸ es crear un Consejo Nacional permanente con la misión de producir periódicamente un informe sobre el tema y entregarlo a las autoridades y opinión pública. Conviene recordar que el Consejo Nacional de Televisión ha cumplido labores tanto o más delicadas desde 1989, sin haber sido objeto de grandes críticas.

Conviene considerar las siguientes medidas concretas:

- a) Crear un 'Consejo para el Financiamiento Público de la Actividad Política', integrado por 9 personas que no hayan estado vinculadas al mundo de la política, propuestas por el Presidente de la República y aprobadas por el Senado, que utilice al Servicio Electoral como secretaria técnica. Tendría las siguientes funciones:
 - i) Entregar periódicamente a la opinión pública, dos años antes de cada elección parlamentaria, un informe oficial que evalúe nuevamente el conjunto de normas que constituyan financiamiento público a la actividad política, directo e indirecto, incluyendo los gravámenes impuestos a particulares. Este informe debería cuantificar los costos e identificar los beneficios sociales de cada tipo de financiamiento público, en comparación con otros esquemas alternativos.
 - ii) Realizar una evaluación independiente de cada proyecto de ley o indicación a proyecto de ley que modifique la magnitud del financiamiento público a la actividad política, sus requisitos y sus exigencias, cuantificando los costos e identificando los be-

⁹⁸ Por ejemplo, en los Estados Unidos existe el *National Advisory Council on Social Security*, entidad del gobierno federal encargada de emitir informes periódicos sobre la situación financiera y el desempeño del sistema obligatorio de pensiones. Tiene gran influencia sobre el debate político, a pesar de emitir informes divididos en algunos casos.

neficios sociales y los efectos en cuanto a la competencia política y la eficiencia fiscal.

Si bien esta institución no tiene autoridad política, es plausible esperar que su presencia y acción mejoren la calidad del debate público, de forma que la propia ciudadanía decida si lucha por detener los proyectos y medidas concretas que se propongan.

- b) Ubicar la oposición al aumento de la magnitud del subsidio en entidades poderosas. Una forma de concitar una oposición efectiva es que el subsidio público grave a entidades de gran influencia sobre la opinión pública. Un ejemplo de tales entidades son los canales de televisión. En el caso de Chile, la tenaz oposición de los canales de televisión abierta a la franja electoral ayuda a explicar el hecho de que el número de minutos de las franjas parlamentarias y presidenciales no haya aumentado entre 1987 y 1999.
- c) Vincular el monto del subsidio a una fuente específica de recursos, de magnitud acotada. Por ejemplo, en Suecia se han asignado a los partidos políticos las utilidades obtenidas por la lotería nacional. Este es uno de los pocos casos donde se justificaría una excepción al principio general de no afectar ítems específicos de la recaudación fiscal a usos específicos⁹⁹.
- d) Diseñar la tasa del subsidio de forma que un aumento de su magnitud 'perjudique' a los parlamentarios titulares. Este es el caso del subsidio propuesto en R.23, pues al distribuir 6 subsidios de igual monto por distrito, dos tercios de los fondos benefician a candidatos competidores de los dos titulares. Con este diseño, un aumento del monto reducirá la ventaja de los legisladores titulares que postulen a la reelección. Lo mismo ocurre con el subsidio propuesto en R.9.
- e) Elegir una base para el subsidio que esté acotada naturalmente. Por ejemplo, el subsidio propuesto en R.27 define como base a las cuotas de militantes que hayan votado en alguna elección interna, siempre que además el militante haya sido regular en el pago de cuotas. Aunque los parlamentarios eleven la tasa de este subsidio, el monto obtenido no podría alcanzar niveles sustanciales porque la base es exigua. Además, se esperaría que los parlamentarios de partidos con menos cuotas de militantes tengan incentivos a oponerse a un eventual aumento de la tasa de este subsidio.

⁹⁹ En Chile hay una prohibición constitucional a asignar la recaudación de tributos específicos a financiar gastos específicos.

- f) Trasladar a la ciudadanía la decisión de destinar recursos públicos a subsidios a la actividad política, quitando la decisión al Congreso. Estados Unidos logró eso cuando creó el sistema del *income tax check-off*, donde cada persona que declara sus impuestos personales a la renta tiene la opción de marcar una casilla. Al hacerlo, desvía tres dólares desde el presupuesto general hacia un Fondo de Subsidios Políticos. Cuando el Fondo tiene recursos insuficientes para pagar los subsidios, la ley exige que éstos se reduzcan a prorrata (Johnston, 1999). Este sistema no parece aplicable en Chile, porque la fracción de los ciudadanos que hace una declaración anual de impuesto personal a la renta es demasiado bajo (cerca de 5%), y en ese grupo está sobrerrepresentado un solo sector político.

Considerando este menú de mecanismos de control, la Comisión propone adoptar como política general el enfrentar el conflicto de interés que sufren las autoridades electas al decidir subsidios a la actividad política de la siguiente forma:

R.26. La Comisión propone que todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.

12. Subsidios para estimular bienes públicos específicos

Un argumento que justifica ciertos subsidios es que favorecen la producción de bienes públicos específicos. Como es sabido, cuando no es posible excluir de los beneficios de un bien público a ciudadanos específicos, resulta viable la estrategia de gozar del bien público sin contribuir a su financiamiento (comportamiento de *free-rider*). Por ello, el financiamiento exclusivamente privado de los bienes públicos resulta insuficiente y es conveniente suplementarlo con recursos públicos que se recaudan a la fuerza, pues los impuestos son obligatorios.

Desde luego, el problema radica en identificar bienes públicos concretos que merezcan un subsidio, considerando el costo fiscal que tiene y que esos fondos podrían haber sido destinados, por ejemplo, a ayudar a personas que padecen dificultades económicas.

Los partidos son organizaciones de ciudadanos que aspiran a influir en las decisiones públicas accediendo a cargos públicos por la vía electoral. Cuando se habla de los bienes públicos que produce un partido, se

excluye su aporte al gobierno del Estado, pues en principio quienes deciden las políticas públicas son los ciudadanos, eligiendo entre las ofertas propuestas por partidos que compiten entre sí. Se trata de identificar los bienes públicos específicos que produce un partido político, aunque esté en la oposición.

Bienes públicos específicos en la experiencia internacional

En la literatura especializada, se identifican las siguientes ‘funciones públicas’ que realizan los partidos: preparar programas políticos viables, mantener contacto con los ciudadanos, seleccionar y preparar futuros candidatos. Estas labores sólo se pueden cumplir cuando el partido cuenta con una organización mínima (Barros, 1983).

En Alemania, las fundaciones (*Stiftungen*) tienen por misión realizar “labores educativas democráticas” (Pulzer, 2000), aunque también se han extendido a acciones de política exterior con el objeto de “promover el entendimiento y la cooperación entre las naciones” (lo que se traduce en la práctica en colaboración con partidos de países pobres con los que tienen mayor afinidad ideológica) (Donoso *et al.*, 2000). En Austria, las Academias Políticas tienen por objeto asesorar a las direcciones nacionales de partidos, y su trabajo se considera una contribución de gran utilidad para los debates internos. En Finlandia existen subsidios a las organizaciones juveniles y de mujeres, cuya mayoría está vinculada a los partidos políticos (Donoso *et al.*, 2000). El Partido Laborista británico favorece la creación de un subsidio estatal a las labores de educación cívica y entrenamiento técnico de personas que ocupan y podrán ocupar puestos públicos (tales como concejales y alcaldes), que realicen los partidos políticos (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, Apéndice V, pp. 222-223).

En Alemania, desde 1994 existe un subsidio que paga 0,5 marco por cada marco obtenido de cuotas de militantes, siempre que no sobrepasen 6 mil marcos al año por militante. El Tribunal Constitucional alemán dictaminó que este subsidio es aceptable, “siempre que refleje la eficacia de cada colectividad para reclutar miembros” (Pulzer, 2000).

La situación financiera actual de los partidos chilenos

Los parlamentarios chilenos reciben dos subsidios fiscales, llamados ‘asignación parlamentaria’ y ‘dietas’, a través del presupuesto del Congreso. Las asignaciones se destinan a financiar actividades como secretaría, oficinas en el distrito representado para fortalecer el contacto con los electores,

y otras. Es frecuente que la oficina del distrito sea 'compartida' con el partido, ayudando a solventar los gastos de este último. La dieta es similar a un sueldo, pero una parte de los parlamentarios dona 10% de ella a su partido. Un partido que capte el 25% de los fondos de asignaciones y dietas, recibiría unos 1.800 millones de pesos al año (Mendoza, 1999). Como gran parte es gastada por el parlamentario sin beneficiar a otras actividades del partido, se debe hacer un supuesto al respecto. Supondremos que el 30% de estos fondos benefician directamente al partido. La suma resultante alcanza para mantener una organización de entre 25 y 50 personas, considerando también arriendos y otros gastos fijos.

En sus balances para 1997, los partidos políticos chilenos reportaron un ingreso anual por 'cotizaciones y donaciones' que alcanzó un promedio de \$ 102 millones para los cuatro mayores partidos. No vemos razones para que los partidos subdeclaren las cuotas de militantes y donaciones de simpatizantes en su contabilidad, por lo que esta cifra parece confiable. Esta cifra alcanza apenas para mantener una organización de entre 5 y 10 personas, considerando arriendos y otros gastos fijos.

Uno de los estudios encargados por la Comisión reveló que los partidos políticos chilenos casi no realizan esfuerzo alguno por recaudar cuotas de sus militantes. Los partidos políticos chilenos destinan *una* sola persona (excepto en el caso de un partido que destina *dos* personas) a la importante función de cobranza de las cuotas a sus miles de militantes dispersos por todo el país. Es claro que los partidos han preferido ahorrar costos en esta área eligiendo que la cobranza de cuotas sea una actividad poco profesionalizada y lejana a los estándares de otras organizaciones chilenas que recaudan cuotas, como son el Hogar de Cristo y asociaciones de ex alumnos universitarios. Por ejemplo, el Hogar de Cristo tiene 300.000 asociados activos, que son administrados por una infraestructura integrada por unas 300 recaudadoras más sus respectivos jefes y personal de secretaría (Donoso *et al.*, 2000, pp. 16-19).

Esta situación entrega información sobre el carácter de la relación entre los partidos políticos chilenos y sus militantes. El militante chileno no paga cuotas a su partido para lograr que éste desarrolle plataformas que ganen votos, logrando así que sus ideas accedan al poder y se implementen. Es más bien la relación inversa, donde el partido paga a sus militantes con favores y empleos a cambio de votos (clientelismo), la que podría explicar esta realidad financiera y organizativa. Otra explicación es que los partidos han privilegiado la obtención de unos pocos aportes privados de magnitud, que no se reportan en los balances partidarios por las razones sugeridas en la Parte I, y evitan así el esfuerzo de recaudar cuotas de militantes que puedan exigir representación en los órganos directivos.

La hipótesis de clientelismo también recibe apoyo de las encuestas. La encuesta CEP de abril-mayo de 1999 incluyó la siguiente pregunta, que se realizó sólo a quienes expresaron preferencia clara por un partido político¹⁰⁰:

¿Ha conseguido Ud., su grupo familiar o su comunidad cercana, algún favor o gauchada en el último año, (a) a través de un diputado o senador del partido, (b) a través de un alcalde o concejal del partido, (c) a través de otro militante del partido, o (d) a través de una persona que Ud. conoce y respeta y que tiene contactos en el partido?

El resultado es claro: el 13,2% respondió que sí en al menos una de estas cuatro opciones, y el 81,5% respondió no en todas las opciones. La cifra de 13,2% es relevante, pues el resultado de muchas elecciones de diputados cambiaría con un desplazamiento de sólo 5% de los votos.

La relación clientelista indica un déficit de desarrollo democrático, pues implica que los ciudadanos involucrados ‘venden’ su voto a cambio de favores o empleos, en vez de usarlo para expresar sus preferencias. Aparece entonces conveniente apoyar a los partidos políticos para que abandonen esta práctica.

Ventajas de un subsidio a las cuotas de militantes activos

Los argumentos a favor de este subsidio son los siguientes:

Primero, un subsidio a las cuotas de militantes activos promovería el fortalecimiento de la relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes activos. Es decir, al promover que el militante pague cuotas a su partido se lograría que éste exija al partido ganar votos ofreciendo buenas propuestas al electorado en general, y exija también participar en las decisiones internas del partido.

El segundo beneficio sería aumentar la autonomía de los partidos políticos en materias financieras, para que constituyan un patrimonio y financien su operación, o gran parte de ella, en base a múltiples pequeños aportes regulares de militantes comprometidos en forma estable, y no dependa excesivamente de grandes donaciones privadas o de subsidios públicos a todo evento.

¹⁰⁰ Véase pregunta 8B (Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 9, abril-mayo 1999”).

La tercera ventaja de este subsidio es que resulta más equitativo que una deducción de las cuotas de la base del impuesto a la renta¹⁰¹. Tal deducción beneficiaría solamente a los ciudadanos que pagan ese impuesto, y el beneficio sería proporcional a la tasa marginal de ese impuesto, que por ser progresivo es alta sólo para los contribuyentes de mayores rentas. En Chile, el 92% de los trabajadores paga una tasa marginal de impuesto a la renta de 10% o menos. En cambio, este subsidio paga la misma tasa marginal a todos los militantes, cualquiera sea su ingreso y su situación tributaria, favoreciendo a todos los partidos políticos por igual. Esto logra una competencia política mayor.

La cuarta ventaja de un subsidio a las cuotas de los militantes es que premia la intensidad de su vinculación al partido, pues el subsidio es mayor para los partidos que logran motivar a sus militantes a pagar cuotas mayores.

Objeciones a un subsidio a las cuotas de militantes

Primero, un financiamiento de los propios militantes y simpatizantes no asegura que ese partido logre producir *bienes* públicos. Por ejemplo, algunos pueden considerar que la acción de un partido representa un *mal* público, de forma que el beneficio social, incluyendo la opinión de todos, sea inferior a los beneficios privados percibidos por los militantes y simpatizantes directos.

Bradley A. Smith provee ejemplos de candidaturas 'extremistas', definidas así por su completa derrota en elecciones nacionales, pero que obtuvieron millones de dólares en aportes pequeños de parte de miles de simpatizantes: el candidato Oliver North, héroe de Vietnam, famoso también por el escándalo Irán-Contras, recaudó 20 millones de dólares en aportes pequeños en su campaña de 1994 a la presidencia de los Estados Unidos, de parte de simpatizantes de derecha (Smith, 1996, pp. 1062-64). Otro ejemplo famoso es el Partido Nazi alemán, que en 1933 recaudó tantos aportes, muchos de ellos pequeños, que quedó con un excedente financiero (Pulzer, 2000).

Sin embargo, esta objeción está basada en la apreciación subjetiva que pueda tener la mayoría sobre las propuestas de una minoría. Aceptar esta objeción implica desconocer los derechos de las minorías, por lo que no convence.

¹⁰¹ En Canadá existe esa deducción. Las tasas marginales son 75% hasta C\$ 100, 50% hasta C\$ 550, y 33% hasta C\$ 1.150 (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, p. 197). La diferencia es que en Canadá casi todos pagan impuesto personal a la renta.

El segundo argumento en contrario es que un subsidio a la recaudación de cuotas de militantes activos viola el art. 19 N° 15 de la Constitución. Este indica que otorgar subsidios fiscales a actividades que sólo pueden ser desarrolladas por los partidos puede ser inconstitucional, cuando ello implica otorgar un privilegio a los partidos políticos en comparación con otros vehículos de la expresión política de la ciudadanía.

Sin embargo, este subsidio está dirigido al militante que dona, no al partido político, pues la donación es un contrato unilateral. Es por este mismo motivo que la exención tributaria y del trámite de insinuación que favorece a las donaciones a partidos políticos, establecida en la Ley 18.603, no fue considerada violatoria del art. 19 N° 15 de la Constitución por el Tribunal Constitucional. Además, el militante que dona percibe el mismo efecto de una exención de impuesto: para que el partido reciba \$ 100, el militante sólo debe pagar \$ $100/(1+s)$, donde 's' es la tasa del subsidio. Esto equivale a eximir al militante de un impuesto, lo que demuestra la equivalencia con la exención a las donaciones, que es constitucional.

El tercer argumento en contra de este subsidio es que *promueve* el clientelismo en vez de frenarlo. Si los militantes saben que su aporte origina un subsidio fiscal, podrían aumentar su presión por obtener contraprestaciones concretas, como favores o empleos para familiares o para sí mismos.

Esta crítica no toma en cuenta que en una relación clientelista el militante *cobra* favores y por tanto no está dispuesto a *pagar* cuotas. Pero sin pago de cuotas no hay subsidio. Luego, un partido clientelista no recibe subsidio y este esquema no puede promover el clientelismo. Para reforzar la efectividad de este subsidio contra el clientelismo, conviene imponer requisitos adicionales para pagarlo: que el militante pague cuotas en forma regular, y que el militante vote en las elecciones internas. Con estos requisitos, se asegura que el subsidio estimule la participación de los militantes y debilite el clientelismo.

El cuarto argumento en contra de un subsidio a la recaudación de cuotas es que genera incentivos al abuso que son difíciles de fiscalizar. Por ejemplo, es posible imaginar que durante una campaña electoral, un partido invite a espectáculos musicales y exija en la entrada la firma de registros donde el simpatizante declara desear hacerse militante y pagar un aporte. Posteriormente, el partido obtendría aportes grandes de otros donantes privados, y materializaría dichas intenciones creando miles de nuevos 'militantes' con las cuotas al día, que dan derecho a solicitar subsidio.

Sin embargo, es posible reducir estos abusos imponiendo requisitos adicionales para el subsidio, en especial que el militante que paga las cuotas haya participado en las elecciones internas del partido y contribuya en forma regular. La fiscalización de este requisito exige que el Servicio Electoral

supervise las elecciones internas de los partidos y también obtenga información respecto a cuáles militantes pagaron cuánto en cuotas en cada trimestre. Desde luego, esta fiscalización tiene un costo, que constituye una desventaja, pero limitada.

La Comisión estima que debido a la situación inicial de los partidos políticos chilenos, los argumentos favorables a este subsidio son más convincentes que los argumentos en contra.

El diseño del subsidio

Conviene reiterar primero que una cuota pagada por un militante sólo sería válida para dar origen a subsidio cuando cumpla dos requisitos:

- a) que el militante haya votado en alguna elección interna anterior, que a su vez no puede haber sido demasiado lejana en el tiempo (por ejemplo, no más de 48 meses antes de la recepción de la cuota), donde haya firmado un registro de participación aceptable para el Servicio Electoral; y
- b) que el militante haya sido regular en el pago de cuotas. Este requisito podría materializarse, por ejemplo, en la exigencia de que sus cuotas hayan estado al día, sobre una base trimestral¹⁰², en por lo menos 3 de los 6 trimestres anteriores al correspondiente a la cuota que solicita subsidio.

Por otro lado, es sabido que también contribuye a reducir los abusos que el subsidio tenga una tasa relativamente baja. En especial, conviene evitar subsidios de monto fijo por cada militante, o de alta tasa por peso de aporte, porque ellos incentivan la subdivisión de los aportes entre varios militantes inexistentes. Las tasas bajas de subsidio, en cambio, no alcanzan a justificar el costo administrativo de subdividir las donaciones, de mantener su regularidad y de mantener la ficción de que el aportante participa en las elecciones internas.

Donoso *et al.* (2000) encuentran que los aportes mensuales típicos que reciben las organizaciones sin fines de lucro en Chile no sobrepasan la cifra de 0,2 UTM (\$ 5.000) al mes, o 0,6 UTM al trimestre.

En base a esto, ellos proponen una tasa de subsidio de 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM

¹⁰² Al usar el trimestre como unidad de tiempo, se da oportunidad al militante para ponerse al día en sus cuotas en caso de retrasos.

(\$ 20.000) al trimestre. Para cuotas válidas mayores proponen que el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre reciba un subsidio de 15%, hasta un tope de 7,5 UTM (\$ 200.000) al trimestre. Para el exceso de la cuota válida por sobre 7,5 UTM al trimestre, la tasa de subsidio sería cero. El tope de 7,5 UTM por trimestre se elige para coincidir con el límite actualmente vigente para que una donación acceda a las franquicias tributarias descritas en la Parte I.

Además, ellos recomiendan crear un delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

El posible impacto en la situación financiera de un partido político de realizar el esfuerzo de gestión que significa prestar servicios atractivos a sus militantes y recaudar cuotas, fue estimado de la siguiente manera:

- a) de acuerdo a los balances, la situación actual de un partido promedio con 25.000 militantes es que la cuota promedio recaudada es 0,03 UTM al trimestre;
- b) si el partido realiza una reforma a su gestión, quizá estimulado por este subsidio, y logra elevar la cuota promedio recaudada a 0,30 UTM por trimestre (50% de lo pagado por los socios del Hogar de Cristo), entonces aumenta su ingreso neto en \$ 600 millones al año¹⁰³;
- c) el ingreso máximo por concepto de subsidio, suponiendo que todo el incremento de cuotas origina subsidio, y que todas las cuotas reciben el subsidio marginal mayor (30%), sería de \$ 225 millones al año.

La suma alcanza a \$ 825 millones al año. Con estos fondos un partido puede mantener una organización permanente de entre 40 y 80 personas adicionales, considerando arriendos y otros gastos fijos, sin incluir el personal de recaudación. Esto significa prácticamente duplicar los ingresos de los partidos. En caso de dirigir estos recursos humanos hacia un fortalecimiento del respaldo técnico de las propuestas partidarias, la actividad política podría elevar sus estándares profesionales y recuperar prestigio (Donoso *et al.*, 2000).

El costo fiscal corresponde solamente al subsidio. En caso de existir cinco partidos similares al partido descrito, el costo fiscal alcanzaría en el peor de los casos a \$ 1.125 millones al año, o \$ 140 por votante al año.

¹⁰³ Esta cifra resta tanto la recaudación de la situación inicial como un costo de recaudación estimado en 10% de la recaudación final. El 10% de costo está justificado en Donoso *et al.* (2000).

Considerando que la posibilidad de mantener una organización permanente de entre 40 y 80 personas adicionales les significaría a los partidos acceder a cierta autonomía mínima y lograr la capacidad de emprender tareas más complejas, y considerando también el valor para la democracia chilena de un fortalecimiento de la relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes, la Comisión decidió proponer la adopción de un subsidio a las cuotas de militantes activos¹⁰⁴:

R.27. La Comisión propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

Si bien el estudio encargado por esta Comisión a Donoso, Ramos y Riquelme (2000) propone también un fondo concursable de subsidios a la educación política, que estaría abierto a otras instituciones diferentes de los partidos, la Comisión estimó que los partidos políticos chilenos deben avanzar más en su desarrollo para que ese subsidio se pueda justificar, por lo que no propone nada al respecto. En todo caso, se considera importante estudiar en profundidad el posible déficit de educación política que puede existir en Chile.

PARTE IV: FINANCIAMIENTO FORZOSO

La competencia política obliga a los candidatos a oír la voz de los ciudadanos. La Comisión ha propuesto un esquema general de transparencia para el financiamiento político, donde las donaciones privadas coexisten con algunos subsidios públicos. También se ha propuesto que las donaciones de personas jurídicas privadas a la política dejen de recibir subsidios pero también queden libres de límites y gravámenes.

¹⁰⁴ El art. 33 de la Ley 18.603 prohíbe a los partidos recibir subsidios de parte del Estado, pues limita los ingresos de un partido político a cuatro clases que lo excluyen. Este artículo debe ser modificado para acomodar esta recomendación.

Sin embargo, este esquema queda incompleto mientras no considere normas que restrinjan las donaciones forzosas. Se trata de evitar que los controladores de una persona jurídica fueren al miembro o accionista no controlador a donar dinero a uno o más candidatos, a altos funcionarios de gobierno y a parlamentarios en ejercicio, sin su conocimiento. Las normas deben garantizar que la donación de las personas jurídicas refleje la voluntad de los miembros, pues sólo eso las hace legítimas. De hecho, estas regulaciones son necesarias para defender el derecho de propiedad de los accionistas y miembros no controladores. Además, las normas que restringen las donaciones forzosas legitiman el eventual triunfo electoral de los candidatos que reciban apoyo financiero de personas jurídicas, tales como sindicatos y sociedades anónimas.

Desde luego, las restricciones propuestas deberían afectar solamente a las donaciones de personas jurídicas de propiedad diluida, pues las de propiedad concentrada no presentan este problema.

El régimen regulatorio propuesto por esta Comisión también incluye favorecer a las donaciones de personas naturales por sobre las donaciones de personas jurídicas, por la vía de subsidios que suplementen las donaciones pequeñas a partidos y candidaturas, en proporción al monto donado. Siguiendo esa misma línea, las restricciones propuestas en esta sección favorecen que las donaciones sean hechas por personas naturales o por personas jurídicas de propiedad concentrada, es decir por las empresas *holding* de los controladores de las personas jurídicas de propiedad diluida.

13. El financiamiento forzoso vía personas jurídicas

El financiamiento forzoso –definido así por verificarse sin el conocimiento ni consentimiento de los donantes últimos– es una forma de financiamiento privado que sólo puede existir en personas jurídicas¹⁰⁵. Recordemos que en la Parte II la Comisión sostuvo que las personas jurídicas deben tener derecho a realizar donaciones políticas, porque el derecho de asociación para participar en política se ejerce también en torno a las múltiples personas jurídicas ya existentes. Ello es conveniente para maximizar la competencia política, lo que permite, a su turno, aumentar la presión sobre las autoridades para que adopten políticas públicas al servicio de los ciudadanos.

¹⁰⁵ Estrictamente, el financiamiento público no es forzoso cuando las autoridades distribuyen el gasto público en uso de sus facultades legales. Cuando una persona electa a cargo público abusa de su autoridad repartiendo empleos y otros recursos públicos para favorecer a su partido político, existe violación de la probidad, pero no hay donación forzosa.

El financiamiento forzoso puede ocurrir en personas jurídicas sin fines de lucro como sindicatos¹⁰⁶, asociaciones gremiales¹⁰⁷, asociaciones de empleados públicos¹⁰⁸, corporaciones y fundaciones¹⁰⁹. También puede ocurrir en personas jurídicas con fines de lucro (colectivas, de responsabilidad limitada, en comandita por acciones y sociedades anónimas) cuando los socios controladores usan recursos de la empresa para transferirlos a la actividad política, en ausencia de un mecanismo adecuado de información y consulta a los socios no controladores.

Esta forma de financiamiento privado viola uno de los requisitos para que las donaciones privadas sean expresión de participación política: que sean voluntarias. También viola uno de los requisitos para que las donaciones de personas jurídicas sean expresión de la libertad de asociación: que expresen la voluntad de los asociados.

La situación en Chile: Derecho a vender, derecho a retiro y obligación de informar

Hay en la ley chilena herramientas generales de fiscalización que pueden utilizar los asociados de las personas jurídicas para restringir las donaciones políticas forzosas. La principal es el derecho a vender, que está complementado por el derecho de los miembros a recibir información suficiente.

En la actualidad, los miembros directos de todas las personas jurídicas privadas chilenas cuentan con la opción de vender y de retirarse. En el caso de las asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y sindicatos, todo miembro es libre de dejar de pagar cuotas y de retirarse formalmente de la organización. En el caso de las sociedades anónimas, el accionista disconforme puede vender sus acciones.

La opción de retiro pone un techo a las donaciones forzosas, en forma indirecta. Un miembro o socio que estime que el directorio destina una porción excesiva de los fondos sociales a donaciones políticas que re-

¹⁰⁶ Los mayores sindicatos chilenos son los de CODELCO.

¹⁰⁷ El Colegio de Profesores cuenta con unos 80.000 socios con cuotas al día, de los cuales 13 mil son jubilados. Este colegio posee una AFP (Magister) y otros activos.

¹⁰⁸ Véase la Ley 19.296, de "asociaciones de funcionarios de la administración del Estado", *Diario Oficial*, 14 de marzo de 1994. Esta ley sistematizó y reorganizó la jurisprudencia de la Contraloría en esta materia. Las principales son FENATS (Federación Nacional de Trabajadores de la Salud, con unos 50 mil miembros) y ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales, con unos 15 mil miembros).

¹⁰⁹ Los partidos políticos pueden concurrir a crear fundaciones y corporaciones sin fines de lucro. Muchos lo han hecho, pero su contabilidad no es pública.

chaza, puede sancionar a ese directorio retirándose y debilitando esa organización. Desde luego, ello no significa que el retiro sea indoloro, pues ese miembro pierde el derecho a voto y los beneficios financiados con su cuota.

También se crean situaciones de conflicto de interés, donde los controladores podrían beneficiarse de la venta por parte de los no controladores, aunque la organización se debilite. Esto podría ocurrir en el caso de las personas jurídicas con fines de lucro, donde el socio insatisfecho vende su acción a un precio castigado, pues ello permite a los controladores comprar a bajos precios. Sin embargo, el precio de venta no puede ser muy castigado, porque los inversionistas que no objetan la preferencia de los controladores tienden a *competir entre sí y con los controladores* para adquirir las acciones en venta. Por eso el derecho a vender otorga una valiosa protección a los miembros de todas las personas jurídicas.

También es importante el derecho de todo miembro de una persona jurídica a recibir información, pues ello obliga a los controladores a dar cuenta de sus actos y los expone a juicios de responsabilidad y otros costos.

Por ejemplo, en el caso de las sociedades anónimas, el art. 54 de la Ley de Sociedades Anónimas indica que “El balance, inventario, actas y libros quedarán a disposición de los accionistas para su examen [...] durante los 15 días anteriores a la fecha señalada para la junta de accionistas”. De esta forma, cuando el directorio de una sociedad aprueba una donación política, ella queda en acta y el accionista puede informarse. A continuación, el accionista opositor puede plantear el tema en la junta de accionistas y obligar al directorio a enfrentar sus responsabilidades. Hay una disposición similar para las asociaciones de empleados públicos¹¹⁰.

En el caso de las sociedades anónimas, existe una fuerte regulación de las obligaciones personales de los directores y gerentes para con la sociedad, que incluye penas privativas de libertad¹¹¹. Además, la Superintendencia de Valores tiene atribuciones para hacerse parte e intervenir a nombre del interés público comprometido. Esas obligaciones son más débiles en los sindicatos, en las asociaciones de funcionarios públicos y en las asociaciones gremiales.

En la práctica, la efectividad de las herramientas generales de fiscalización parece depender del número de socios y su grado de atomización, del tamaño de los fondos administrados y del número de transacciones que realiza el sindicato o sociedad. Por ejemplo, un accionista de ENDE-

¹¹⁰ Véase art. 48 de la Ley 19.296, que otorga a los afiliados acceso permanente a los libros de actas y contabilidad de la asociación.

¹¹¹ Véase los artículos 50, 41 y el 42 número 3 de la Ley de Sociedades Anónimas. Este último señala que: “no podrán inducir a los ejecutivos y dependientes a rendir cuentas irregulares, presentar informaciones falsas y ocultar información”.

SA (la mayor generadora eléctrica en Chile) que desee revisar los libros de contabilidad encontrará que ellos contienen cientos de miles de transacciones, por lo que ni una docena de contadores podría investigar dentro del plazo de 15 días todas las transacciones que podrían estar relacionadas con donaciones políticas. Por otro lado, aunque detecte una donación cuestionable importante, la proporción de una restitución que llegaría a un pequeño accionista sería tan pequeña como su fracción de la propiedad.

Por ello conviene considerar normas cuyo objeto sea restringir las donaciones políticas que puedan decidir el directorio o los socios controladores sin una aprobación adecuada de los socios no controladores. En la ley chilena no hay en la actualidad normas o mecanismos específicos con este objeto.

Experiencia internacional

En los Estados Unidos las corporaciones (sociedades anónimas) tienen prohibido hacer donaciones políticas. Sin embargo, estas personas jurídicas pueden patrocinar la formación de comités de recaudación de fondos (Political Action Committees, PAC) por sus empleados, prestando instalaciones y recursos corporativos al efecto. En la práctica, nada impide que la empresa vincule de manera informal el pago de bonos a sus ejecutivos con contribuciones de su parte a los PAC recomendados (Johnston, 1999).

En Alemania están permitidas las donaciones políticas de las empresas comerciales que pagan impuestos. Sin embargo, la ley exige que la decisión de donar sea adoptada por el directorio. En el caso de las sociedades anónimas abiertas, la ley exige además que esas donaciones sean informadas posteriormente a la junta de accionistas, como parte de los estados de cuentas. En ocasiones algunos accionistas han hecho objeciones, las que muy raras veces han prosperado. También ha habido casos en que algunos accionistas han llamado al directorio a demostrar mayor generosidad (Pulzer, 2000, p. 27).

En España, las donaciones políticas de las personas jurídicas están permitidas. Cada donación en dinero que realice una persona jurídica a un partido político debe acompañarse de la copia del acuerdo adoptado por el órgano social competente que autoriza la donación (Díaz-Santana, 1998). Sin embargo, las donaciones políticas en bienes y servicios no están reguladas, y no se conoce de una maquinaria que fiscalice la aplicación de la norma para donaciones en dinero (Díaz-Santana, 1998).

Los sindicatos, las iglesias y las asociaciones profesionales, culturales y sociales de Alemania tienen prohibición de hacer donaciones en dinero a

los partidos políticos mientras mantengan su exención del impuesto a la renta. En cuanto a las donaciones en bienes y servicios, no existen regulaciones especiales relativas a la aprobación por los miembros.

El país con más experiencia en regulaciones para restringir las donaciones forzosas de los sindicatos es Gran Bretaña. Desde 1903, los principales sindicatos ingleses pasaron a ser de afiliación obligatoria para quienes trabajaran en empresas con sindicato (*closed shop*). Por otro lado, la directiva sindical donaba al Partido Laborista parte de los fondos del sindicato, lo cual era de esperar porque los propios sindicatos fundaron este partido. Sin embargo, el resultado de esta combinación era forzar a los miembros del sindicato que no deseaban votar por dicha agrupación a donarle parte de su cuota sindical.

En 1909, un miembro de un sindicato ferroviario ganó un juicio contra su gremio por forzarlo a donar su cuota al Partido Laborista. Para evitar un aluvión de juicios, el Parlamento impuso en 1913 un requisito para que los sindicatos pudieran donar a la política, que fue la creación de un fondo especial, que a su vez requería una aprobación mayoritaria en la asamblea de socios para ser establecido. Más importante aún, los socios individuales del sindicato fueron autorizados a no contribuir al fondo especial de donaciones políticas. Con una interrupción entre 1927 y 1946, ese régimen legal continuó vigente hasta 1984.

Liderado por Margaret Thatcher, el Parlamento británico eliminó la afiliación obligatoria a los sindicatos a principios de los años 80, medida que redujo la cobertura sindical y a la pasada acabó con muchas donaciones forzosas. Además, el Parlamento aprobó en 1984 un nuevo requisito para que un sindicato pudiera mantener el fondo especial para donaciones políticas, que consistió en una nueva aprobación de la asamblea de socios cada 10 años¹¹². Además, se exigió a los sindicatos utilizar su fondo especial cada vez que hicieran donaciones políticas en la forma de bienes y servicios. Un resultado fue que el 20% de los sindicatos que tenía un fondo especial no lo renovó dentro de los diez años. Además, en 1996, el 18% de los miembros de sindicatos que tenían un fondo especial había pedido retirar su prorrata¹¹³.

En el caso de las empresas multinacionales y las más prestigeadas entre las sociedades anónimas de Gran Bretaña, existe la costumbre de no hacer donaciones políticas. La cantidad de sociedades anónimas pertenecientes al índice FTSE 350 (las 350 mayores sociedades anónimas transa-

¹¹² En muchos sindicatos, el tema no había sido presentado nuevamente a la asamblea desde 1913-1914 (70 años atrás).

¹¹³ Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), puntos 6.19 y 6.22.

das en bolsa) que hicieron donaciones políticas bajó a la mitad en el sexenio 1991-1992 y 1996-1997. La reducción fue más marcada entre las cien empresas más grandes, pertenecientes al FTSE 100. De esas cien empresas, las que donaron más de 50.000 libras (\$ 47 millones) fueron 17 en 1991-1992, pero bajaron a sólo 4 en 1996-1997 (Bogdanor, 1998).

Esta situación fue probablemente reflejo, y no causa, de la impopularidad conservadora y de las presiones de algunos fondos de pensiones más activistas. No todas las donaciones empresariales van al Partido Conservador, pues al final del período alrededor de 10 por ciento de las donaciones se hicieron al Partido Laborista y los demócratas liberales recibieron algunos pagos (Bogdanor, 1998).

Esta realidad existe a pesar de que la legislación es mucho más permisiva. La ley británica de sociedades anónimas abiertas exige desde 1967 que las compañías reporten, en la memoria anual de su directorio, cada una de las donaciones políticas en dinero que hayan realizado, cuando su monto sea superior a 200 libras (unos \$18 mil), identificando también a cada beneficiario.

Sin embargo, las donaciones en bienes, servicios y patrocinios están exentas de esta obligación, aunque su valor supere las 200 libras en muchas veces¹¹⁴. Además la ley no exige a las empresas registrar el destinatario *último* de cada donación. Esto tiene importancia porque en el pasado han dado dinero a organizaciones intermediarias de donaciones políticas. Por ejemplo, en un tiempo existió la British United Industrialists (BUI), que fue creada con el único objeto de solicitar a las empresas dinero que luego se entregaba al Partido Conservador. Las donaciones a la BUI no estaban sujetas a las disposiciones de la Ley de Empresas, porque ésta no era un partido político, y por ello las compañías no las declaraban a sus socios (Bogdanor, 1998).

Más aún, en Gran Bretaña los accionistas no gozan de ningún derecho legal si no están de acuerdo con una donación política que haga su empresa, porque el directorio tiene poder absoluto para efectuar dichos pagos si estima que convienen a los intereses de la firma (Bogdanor, 1998). Esto ocurre porque la gran mayoría de las empresas ha incorporado a sus estatutos la siguiente autorización general para donar:

[...] para suscribir o garantizar dinero para cualquier propósito nacional, caritativo, de beneficencia, público, general o útil, o para cualquier objeto que se pueda estimar que convenga, directa o indirectamente, a los fines de la empresa o los intereses de los accionistas.

¹¹⁴ Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), punto 6.24.

Este texto no utiliza las palabras 'donación política', por lo que muchos accionistas no caen en la cuenta de lo que están autorizando. Cuando algunas empresas han solicitado a la junta de accionistas su aprobación de una facultad general o particular respecto de donaciones políticas, la votación ha sido contraria, cuando ha sido publicada (Bogdanor, 1998). Esto demuestra que existe una gran diferencia práctica entre solicitar autorización a la junta e incorporar la autorización en los estatutos, disfrazada como autorización general.

Las empresas británicas tampoco están obligadas por ley a consultar a sus accionistas respecto a las donaciones políticas y sólo una pequeña minoría los consulta. Sin embargo, los accionistas siempre tienen derecho a tratar el tema de las contribuciones políticas durante la asamblea anual de accionistas de su empresa. Esta facultad ha resultado crucial en el segmento de las grandes empresas, pues en los años 90 ha canalizado las presiones de los fondos de pensiones más activistas, que han exigido terminar con las donaciones políticas. Esto ha inducido a muchas grandes sociedades anónimas a dejar de hacer donaciones políticas. Por eso, una interpretación es que la liberalidad de la actual legislación británica es de importancia en el ámbito de las empresas medianas.

La propuesta del Informe Neill

El Comité Neill estimó que las normas vigentes en Gran Bretaña son insuficientes para las empresas medianas. Propuso que las empresas pudieran realizar donaciones políticas a discreción del directorio, siempre que exista una aprobación previa de carácter general otorgada por la junta de accionistas, que especifique un monto global máximo para las donaciones políticas decididas por el directorio, y que la duración de la autorización general esté *limitada a cuatro años*, que es el período entre elecciones (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, R.34, p. 86)¹¹⁵.

El Comité Neill rechazó una propuesta de aplicar a las sociedades anónimas un régimen similar al aplicado a los sindicatos británicos. Este habría consistido en obligar a la compañía a devolver a los accionistas disconformes una prorrata de las donaciones realizadas. Ese Comité tomó esa decisión porque los testigos consultados lo convencieron de que las dificultades prácticas serían excesivas. La propuesta del Comité Neill tampoco incluye una maquinaria especial de fiscalización para asegurar que la

¹¹⁵ Además, propuso que esa autorización *incluyera* aquellas que son bienes, servicios o patrocinios.

administración informe verazmente al directorio respecto a las donaciones políticas. Esto parece justificarse en el contexto británico porque las normas generales que castigan a la administración cuando toma decisiones contra la voluntad del directorio ya son fuertes. Así, la razón efectividad/costo de una maquinaria especial de control se estimó baja.

Evaluación de la propuesta del Comité Neill

Para las grandes sociedades anónimas británicas, la mera obligación impuesta en 1967 de publicar las donaciones en los estados financieros fue suficiente para acabar gradualmente con la donación forzosa. Esa información permitió a los administradores de fondos de pensiones oponerse en las juntas de accionistas, cumpliendo su obligación fiduciaria para con sus afiliados.

Sin embargo, esos incentivos no operaron entre las empresas británicas medianas de propiedad diluida, pues éstas descubrieron una fórmula eficiente para evitar los costos de discutir el tema en la junta de accionistas: incorporar en los estatutos la autorización general para que el directorio decida donaciones políticas. Los fondos de pensiones activistas y la prensa no tienen tiempo para perseguir las donaciones políticas de las empresas medianas.

El nervio de la propuesta del Comité Neill es que impide el uso de esta fórmula, al exigir una nueva aprobación por la junta cada 4 años. La exigencia de una aprobación explícita por la junta baja el costo para la prensa de seguir estos episodios, eleva el costo del escándalo en caso de detectarse una violación, que incluye el costo de juicios y la pérdida de imagen frente a clientes y proveedores. También logra eso en la medida en que eleve la probabilidad de detección.

Esta propuesta tendrá éxito en la medida en que la fórmula que la sustituya sea más costosa para la empresa. No sabemos cuál será la fórmula sustituta. Es posible que diversos aspectos del ambiente británico, que no conocemos en detalle, impidan el uso de fórmulas de bajo costo para los controladores.

Esta Comisión estima que el camino británico para restringir las donaciones forzosas es interesante en ciertos ámbitos de la realidad chilena. Por ejemplo, entre las sociedades anónimas abiertas existen instituciones que ciertamente favorecen a la opción a) –no donar– al aplicarse un marco legal como el propuesto por el Informe Neill. En efecto, la Ley de Sociedades Anónimas chilena exige que las actas del directorio “reflejen fielmente la discusión”.

Si se impusiera una obligación de informar el monto *global* de las donaciones políticas en los estados financieros, no se podría evitar una presentación al directorio. La exigencia legal de fidelidad significaría que es ilegal que los directores decidan las donaciones políticas sin registrar en acta el monto de cada donación individual y la identidad de cada beneficiario. Una vez en el acta y en los estados financieros, las donaciones individuales resultarían accesibles a todos los accionistas, lo que aseguraría una perturbación significativa en la marcha de la empresa al tratarse el tema en junta de accionistas.

Sin embargo, estas regulaciones son insuficientes, pues subsisten muchos mecanismos de evasión. Por ejemplo, cuando una sociedad anónima tiene una filial que es sociedad limitada o está constituida en el extranjero –por ende, se halla exenta de la Ley chilena de Sociedades Anónimas–, podría canalizar sus donaciones por esa vía. Esto la exime de publicar las donaciones políticas realizadas en el estado financiero de la matriz. Tampoco está obligada a dar acceso a los accionistas de la matriz a las actas del directorio de la filial. Además, las actas de directorio de una filial que no es sociedad anónima no tienen obligación de fidelidad.

Tan importante como lo anterior es que en amplios sectores de la cultura chilena, la opción b) –ocultar mejor las donaciones forzosas– es de fácil aceptación. Nos referimos a sociedades de todo tipo, incluyendo algunas con fines de lucro, sindicatos, asociaciones gremiales, corporaciones y fundaciones. Estos ámbitos están sujetos a una regulación sectorial débil, mientras que la defensa ante los tribunales de justicia no cuenta con mayor efectividad ni prestigio. En estos sectores puede justificarse un enfoque regulatorio tanto o más draconiano que el sugerido por el Informe Neill.

Principios para una propuesta efectiva

A continuación proponemos algunos principios aplicables a las donaciones políticas de todas las personas jurídicas. Esto incluye a personas jurídicas sin fines de lucro, como los sindicatos y las demás entidades identificadas anteriormente, y a personas jurídicas con fines de lucro.

El primer principio es respetar el derecho de los socios no controladores a ser informados respecto al monto efectivo de las donaciones políticas realizadas por la persona jurídica en el ejercicio anterior, indicando el beneficiario de cada una. Esta información da al socio disconforme la oportunidad de proponer en la asamblea de socios un voto en contra de lo obrado en el período anterior. Al abrir esta opción, se aumenta el grado de control de los socios sobre el directorio.

Esta Comisión estima que esta información es esencial para quitar el carácter de forzosas a las donaciones políticas que puedan realizar las personas jurídicas con muchos miembros. Esta Comisión considera que no hay diferencia práctica entre la autorización previa de las donaciones y la aprobación *a posteriori*, pues los socios no controladores tienden a perder ambas votaciones.

El segundo principio consiste en asegurar al socio disconforme el derecho a votar en contra de lo obrado en el período anterior, de ejercer su opción de retiro de la persona jurídica y de recurrir a los tribunales con probabilidades de éxito en el evento de donación forzosa. Para lograr esto se requiere impedir las autorizaciones permanentes al directorio para decidir las donaciones políticas sin cuestionamiento de parte de los socios. Para ello se requiere exigir una nueva aprobación periódica en asamblea de socios (o junta de accionistas) del monto máximo de donaciones políticas para los ejercicios siguientes. De esta forma, la Comisión propone:

R.28. Se propone que la ley establezca que cada persona jurídica privada debe acogerse a uno de los siguientes regímenes a) y b), a su elección:

- a) (Propiedad diluida)
 1. Obligación legal de reportar anualmente en la memoria el monto y el destinatario de cada donación política realizada en el ejercicio anterior que la administración haya informado al directorio.
 2. Prohibición legal al directorio de delegar la aprobación de las donaciones políticas.
 3. Prohibición legal de que una autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas, de acuerdo a alguna política general, dure más de 4 años.
 4. Obligación legal de que cada autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas especifique un monto máximo para cada año.
- b) (Propiedad concentrada)

Obligación legal de informar a los socios de toda donación política realizada en el ejercicio anterior, excepto para las donaciones que todos y cada uno de los socios hayan autorizado previamente por escrito.

Ciertas personas jurídicas, cuya definición se propone más adelante e incluye a las sociedades anónimas abiertas y a los sindicatos grandes, que-

darían obligadas por ley a acogerse al régimen a). Otras sociedades, tales como las contractuales mineras y ciertas fundaciones, podrían elegir voluntariamente acogerse al régimen a).

En forma análoga, cuando la persona jurídica privada que realiza la donación está controlada por el Estado, entonces también existirá una donación forzosa a menos que la ciudadanía, representada por el Congreso, autorice la donación en forma oficial, es decir a través de una ley. Para evitarlo, la Comisión estima conveniente agregar la siguiente propuesta:

R.29. Se propone prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos, y a organizaciones intermediarias de donaciones políticas en su favor. Esta prohibición incluye las donaciones de dinero, bienes, servicios y patrocinios. La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público. El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.

Desde luego, las entidades que se acogen al régimen a) indicado en R.28 harán públicas sus donaciones, primero a sus socios y miembros, y a través de la Memoria a los medios de comunicación y toda la opinión pública. La simetría de información entre la ciudadanía y los donatarios (políticos) se mantiene, porque ambos conocerán la donación.

Podría creerse que existe un problema respecto a las entidades que se acojan al régimen b) de R.28, donde no existe obligación de publicidad sino solo de “informar a los socios”. Esas entidades podrían usar el mecanismo de donaciones confidenciales para realizar donaciones, informar a los socios por escrito respecto a la donación efectuada, y luego entregar copia de esa información al donatario (político). Sin embargo, esa información no debería ser creíble para el donatario porque la entidad podría estar exagerando el monto de esa donación, y más adelante puede enviar una segunda comunicación verbal a los socios –ante testigos– rectificando la información inicial.

Incentivos para la entrega de información veraz

El desafío pendiente es el siguiente: ¿cómo asegurar que los directores obtengan información adecuada respecto a las donaciones políticas realizadas por la persona jurídica a su cargo? Se trata de evitar que un director pueda escudarse en la ignorancia, alegando que la administración (ge-

rencia) realizó las donaciones sin su conocimiento –quizá por instrucciones secretas de los controladores, o por iniciativa propia. También se trata de concentrar en los directores el interés en restringir las donaciones forzosas, pues ellos son pocos, evitando así la dilución de intereses propia de cualquier organización con muchos miembros.

Insistimos en que no se pretende impedir las donaciones privadas, sino que se hagan directamente por los controladores a nombre propio de sus sociedades, excepto en casos donde exista aprobación del órgano social competente.

Una posible solución es hacer recaer en la administración (gerente general) de la persona jurídica la obligación de entregar a los directores la información necesaria en forma periódica. Al obligar a la administración a pronunciarse, se protege a cada director del ocultamiento de información por parte de la administración, pues la responsabilidad queda en manos de esta última¹¹⁶.

El objetivo de esto es incentivar a los administradores a acotar su responsabilidad civil y criminal por la vía de rechazar insinuaciones de realizar donaciones políticas a cuenta de la persona jurídica que administran, mientras esas insinuaciones no estén respaldadas por un acuerdo de directorio que les ordene explícitamente realizarlas.

Cuando una sociedad anónima o sindicato grande tiene una filial que es sociedad limitada, es necesario precisar también cuál directorio tiene la responsabilidad de aprobar y reportar las donaciones políticas a los socios no controladores de la matriz. Como la responsabilidad para con los socios no controladores radica en la persona jurídica de propiedad diluida, es natural exigir al directorio de esa persona jurídica que se haga responsable de informar las donaciones políticas realizadas por sus filiales. De lo contrario sería muy fácil evadir estas normas¹¹⁷.

También conviene obligar a la administración a pronunciarse respecto a si una donación determinada es ‘política’ o es de otro carácter (de beneficencia, cultural, educacional, ecológica, etc.). Las ‘donaciones políti-

¹¹⁶ La estrategia opuesta, que consiste en responsabilizar al director de reunir la información, es inviable, pues es imposible que pueda reunir a un costo razonable la información cualitativa necesaria para identificar las donaciones políticas.

¹¹⁷ Una sociedad anónima o sindicato que tenga una filial que sea sociedad limitada puede canalizar sus donaciones políticas por la filial. La matriz quedaría eximida de publicar en sus estados financieros las donaciones políticas realizadas por su filial. La matriz no está obligada a dar acceso a sus accionistas a las actas del directorio de la filial, que tampoco son fieles, y las normas de consolidación no se extienden necesariamente a las notas a los estados financieros, que es el lugar donde la filial reporta sus donaciones. Además la Ley General de Bancos prohíbe al banco consolidar los estados financieros con sus filiales.

cas' son aquellas en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos. Se trata entonces de obligar también al gerente general a pronunciarse respecto a si un determinado donatario lo es de una organización intermediaria a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos.

Desde luego, el gerente podrá a su vez justificar su clasificación de donatarios en base a la información que publiquen los fiscalizadores del Servicio Electoral respecto a cuáles entidades son organizaciones intermediarias de donaciones políticas. Pero la responsabilidad de informarse en forma actualizada en el Servicio Electoral debe quedar con el gerente general, pues sería demasiado costoso que los directores se informaran por su cuenta.

En base a esto la Comisión propone:

R.30. Se propone que la ley aplique las siguientes reglas a las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28:

1. obligar al gerente general de las personas jurídicas chilenas indicadas a entregar, al menos una vez al año, a cada director o miembro del órgano de administración que corresponda, una relación detallada de las donaciones realizadas por esa persona jurídica, sus filiales y las demás personas jurídicas que controla, en Chile y en el exterior, en el período precedente, en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que a juicio del gerente general actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos;

2. obligar a cada director a pronunciarse respecto de esa relación de donaciones políticas; y

3. obligar a que esos pronunciamientos queden registrados fielmente en acta, que a su vez debe estar a disposición de todos los socios, durante al menos 15 días hábiles anteriores a la junta de accionistas, si corresponde, o de alguna fecha anual fija en caso contrario.

En el caso de las sociedades anónimas chilenas, la ley prohíbe que una sociedad anónima controlada entregue información a su controladora sin entregarla también a todos los demás accionistas. La administración puede escudarse tras esta norma de la siguiente manera: un acuerdo del directorio de la filial de no entregar esta información a sus socios impediría el flujo de información hacia la matriz. La Comisión propone la siguiente norma¹¹⁸:

¹¹⁸ Aunque un determinado país extranjero establezca en su ley de sociedades que ellas no pueden dar a sus controladoras más información que a los demás accionistas, esta

R.31. Obligar a las personas jurídicas chilenas y extranjeras controladas directa o indirectamente por alguna persona jurídica chilena acogida a la opción a) indicada en R.28, a entregar la información necesaria para que su controlador cumpla con las obligaciones indicadas.

Las regulaciones propuestas deben aplicarse a los sindicatos grandes y a otras personas jurídicas sin fines de lucro de propiedad diluida, además de las sociedades anónimas abiertas. Esta Comisión estima que las regulaciones propuestas representarían un avance suficiente, y por este motivo ha decidido no proponer aplicar en Chile las regulaciones vigentes en Gran Bretaña para las donaciones políticas forzosas de sindicatos.

Como se indicó, es posible que algunos controladores reaccionen frente a la mayor responsabilidad que imponen las normas propuestas con un ocultamiento más cuidadoso y precavido de las donaciones políticas que realizan a cuenta de la organización, sea por instrucción de los controladores o por voluntad propia.

Para desincentivar esta reacción conviene dotar a la maquinaria fiscalizadora en el Servicio Electoral de facultades para investigar y perseguir prácticas de donaciones forzosas. Un posible mecanismo facilitador consiste en obligar al gerente general o administrador a *entregar copia* al Servicio Electoral de los informes que rindiera a los directores sobre donaciones políticas.

Estos fiscalizadores quedarían obligados a mantener esa información bajo reserva, pero estarían facultados para investigar la veracidad de esos informes, en cuanto al monto donado, la forma que tomó la donación y la organización intermediaria que la recibió.

Desde luego, la labor del Servicio Electoral sería denunciar a la justicia las falsedades que detecte. Entre las penas por falsificación debe estar la privación de libertad para el gerente, sus cómplices y encubridores, aparte de las sanciones civiles que correspondan. Notemos que el grupo controlador no puede compensar en forma monetaria las privaciones de libertad que sufra el gerente general por seguir insinuaciones de realizar y ocultar donaciones forzosas. Por eso, la Comisión propone:

R.32. Se propone que la ley obligue al administrador o gerente general de las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28, a entregar copia al Servicio Electoral de las relaciones detalladas de donaciones políticas que entregue a los directores. El Servicio Electoral debe mantener esa información bajo reserva y podrá investigar su

norma todavía opera, pues obliga a esa sociedad extranjera a dar esta información a todos los accionistas para dar cumplimiento a la obligación legal chilena.

veracidad. Se propone crear sanciones de privación de libertad a la falsificación de esta información.

Desde luego, todavía es posible que algunos administradores de personas jurídicas reaccionen frente a estos riesgos con un ocultamiento aún más cuidadoso y precavido de las donaciones políticas forzosas.

Sin embargo, la Comisión estima que esta propuesta representa un avance importante para restringirlas, pues eleva significativamente los costos judiciales y los costos por pérdida de imagen que sufriría el controlador en caso de ser atrapado violando estas normas.

Ámbito de la propuesta

Toda propuesta que regule las donaciones políticas debe definir su ámbito, en tres dimensiones al menos: quiénes son las entidades que originan las donaciones reguladas, quiénes son las entidades receptoras, y qué se entiende por donación política regulada.

Respecto a lo primero, esa norma debería concentrarse en las donaciones originadas en organizaciones donde existe una dificultad relativamente alta para que el donante no controlador impida las donaciones políticas que no son de su agrado, usando las herramientas generales de fiscalización. La ley podría exigir que las siguientes personas se acogieran al régimen a) ofrecido por R.28:

- a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM (\$ 75 millones) durante el ejercicio anterior, y
- b) las sociedades anónimas abiertas¹¹⁹.

Esto significa que podrían acogerse al régimen b) ofrecido por R.28 las entidades con y sin fines de lucro formadas por pocos socios o que manejan fondos de tamaño limitado, o que no están relacionadas con partidos y candidaturas políticas. Entre las sociedades con fines de lucro que podrían acogerse al régimen b) están las sociedades anónimas cerradas, las

¹¹⁹ Definidas en el artículo 1 de la Ley de Valores, como aquellas con 500 accionistas o más, y aquellas donde al menos el 10% de su capital suscrito pertenece a un mínimo de 100 accionistas. También incluye a las sociedades en comandita que cumplan estas condiciones.

colectivas, las limitadas y las en comandita por acciones. Esta exención se justifica porque las normas generales que gobiernan esas personas jurídicas proveen instrumentos suficientes a los socios minoritarios –pero no diluidos– para objetar las donaciones políticas con que discrepen.

Debe tenerse presente que la gran mayoría de las filiales de empresas extranjeras podrían acogerse al régimen b), pues es habitual que su control esté muy concentrado. Esto no presenta problemas porque no es misión de la legislación chilena impedir donaciones forzosas de extranjeros.

Como se explicó, es necesario extender las normas propuestas al consolidado entre la persona jurídica bajo análisis y las entidades y empresas controladas por ella. De lo contrario, las normas podrían ser evadidas con suma facilidad, por la vía de encargar la donación a una entidad controlada. Por la misma razón, también es necesario extender el criterio de consolidación a las entidades controladas que estén constituidas en el extranjero.

R.33.1. Se propone que la ley obligue a las siguientes entidades a acogerse al régimen a) indicado en R.28:

- a) *sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM durante el ejercicio anterior, y*
- b) *las sociedades anónimas abiertas.*

Un segundo aspecto es qué donaciones forzosas, clasificadas según el destinatario, son merecedoras de una regulación restrictiva especial. En efecto, también puede haber donaciones forzosas a favor de entidades con fines de beneficencia, filantrópicos, culturales, educacionales, religiosos o filosóficos. Por eso, es necesario determinar si conviene limitar el ámbito de las normas propuestas al control de las donaciones políticas, excluyendo a las demás donaciones.

Las donaciones no políticas de parte de personas jurídicas han sido consideradas como favorables para la sociedad por las autoridades públicas. Ello se demuestra en que reciben un tratamiento tributario favorable. En cambio, esta Comisión argumentó en la Parte II que las donaciones políticas de *personas jurídicas*¹²⁰ no siempre tienen efectos netos favorables para la sociedad y por eso no justifican ventajas tributarias. Es por ello que la Comisión acordó proponer otorgarles un tratamiento tributario

¹²⁰ En cambio, esta Comisión propone más adelante que las donaciones políticas de *personas naturales* gocen de un subsidio fiscal. Esta diferencia se justifica más adelante.

meramente neutral. Como se aplican las mismas razones al problema presente, esta Comisión ha decidido limitar sus propuestas respecto a las donaciones forzosas al ámbito de las de carácter político.

Para ello, es necesario precisar cuáles donaciones se consideran de carácter político. Desde luego, tienen ese carácter las donaciones a favor de los partidos políticos y las candidaturas políticas. Es natural considerar que también tienen ese carácter las donaciones a favor de organizaciones intermediarias, definidas como aquellas que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas. De lo contrario, las normas propuestas serían evadidas con gran facilidad, por la vía de dirigirlas a organizaciones intermediarias tales como fundaciones, agencias de publicidad, imprentas y otras que puedan idearse, estén domiciliadas en Chile o en el extranjero. Recordemos al BUI de Gran Bretaña (Bogdanor, 1998), y las *Fordergesellschaften* de Alemania (Pulzer, 2000). En la Parte II la Comisión propuso definir que una entidad es una organización intermediaria de donaciones políticas cuando reciba donaciones por más de 60 UTM (\$ 1,5 millón) de otras personas naturales y jurídicas, sobre una base anual, y además realice donaciones de cualquier tipo en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Finalmente, tienen el carácter de donación política la práctica según la cual una empresa o sindicato concede un sueldo o paga honorarios a cambio de servicios inexistentes a ciertos parlamentarios y altos funcionarios de gobierno, tales como ministros y jefes de servicio. Por ejemplo, algunas empresas conceden 'directorios no ejecutivos', es decir sueldos a parlamentarios conservadores, mientras que los sindicatos británicos conceden "patrocinios" (sueldos) a parlamentarios laboristas¹²¹.

Si bien esta práctica se ha justificado como un medio para mejorar los escuálidos salarios del sector público, ella expone al parlamentario o funcionario a graves conflictos de interés. Según la Ley de Probidad aprobada a fines de 1999, los ocupantes de cargos públicos que reciban esos dineros cometen una falta grave contra la probidad, la cual sufre ciertas penalidades. Pero eso no es todo, pues esas prácticas también constituyen una donación forzada, a menos que tengan la aprobación de los socios. Así, por ejemplo, si una corporación dependiente de una asociación gremial paga sueldos a ciertos jefes de servicio que tienen facultades normativas en el sector económico donde opera el gremio, existe falta de probidad en el donatario y donación forzosa en el donante.

¹²¹ Véase el artículo de Andrew Roberts, "Now We know the Price of a Policy (It's \$ 1 Million)" (1999).

También se debe precisar que esta Comisión no ha considerado el tema de las donaciones dirigidas, directa o indirectamente, a partidos políticos y candidaturas extranjeras¹²², ni el tema de las donaciones de extranjeros a políticos chilenos. Por ello:

R.33.2. Se propone que para efectos de estas normas, la ley defina como 'donación política' a aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria. Estas últimas son aquellas organizaciones chilenas y extranjeras que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas chilenas.

Un tercer aspecto es precisar qué actos se definen como donación. Manteniendo el criterio desarrollado en la Parte II, la Comisión estima que conviene que las donaciones cubiertas por la norma que se proponga no sean sólo aquellas expresadas en dinero, sino también aquellas que consistan en la donación de bienes, servicios (incluyendo servicios del trabajo remunerados por la entidad donante) y patrocinios¹²³. Como se explicó en la Parte II, esta extensión es esencial para incluir las donaciones realizadas por las fundaciones y corporaciones relacionadas con partidos políticos, a sus partidos y candidatos.

En base a estos conceptos la Comisión propone:

R.33.3. Se propone que las donaciones políticas consideradas por estas normas incluyan a aquellas que consistan en dinero, bienes, servicios o patrocinios.

Otro aspecto donde el marco legal chileno es débil se refiere a las obligaciones personales que asumen los directores y gerentes de las personas jurídicas para con ella y sus miembros. Lamentablemente, estas obligaciones son demasiado débiles en los sindicatos y en las asociaciones de

¹²² Sin embargo, Chile suscribió la reciente convención propuesta por la OCDE en diciembre de 1997, llamada "Convención para combatir el cohecho a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", y a principios del 2000 estaba en trámite de ratificación parlamentaria.

¹²³ Recordemos que en esta definición amplia también se considera donación al sobreprecio pagado en los servicios adquiridos a una organización intermediaria, candidatura o partido político, entendiéndose por sobreprecio el exceso por sobre el precio habitual de ese servicio en el mercado pertinente, considerando los descuentos y ajustes que los hombres de negocio prudentes obtienen cuando actúan en sus propios negocios. Del mismo modo, se considera donación a la rebaja excesiva en el precio cobrado por los servicios prestados a una organización intermediaria, incluyendo garantías, y a la falta de diligencia en el cobro de préstamos.

funcionarios públicos. En efecto, los miembros de directorios de sindicatos, asociaciones gremiales y asociaciones de empleados públicos, que destinen recursos de la persona jurídica a fines no aprobados por la asamblea de socios no arriesgan eventuales penas privativas de libertad, como ocurre a los directores de las sociedades anónimas. Para preservar la igualdad en las sanciones frente a delitos iguales, es necesario equiparar las sanciones aplicadas a los directores y gerentes de todas las personas jurídicas.

Por otra parte, debe reconocerse que estas obligaciones constituyen gravámenes y riesgos personales importantes, que de llevarse al nivel exigido en las sociedades anónimas pueden constituirse en serias trabas a la formación de estas personas jurídicas. Por eso, conviene restringir las obligaciones indicadas exclusivamente al ámbito de las donaciones políticas que puedan realizar las personas jurídicas. En suma, la Comisión propone:

R.33.4. Se propone legislar sanciones para los directivos y dirigentes de personas jurídicas privadas, que practiquen o aprueben donaciones políticas forzosas, equivalentes a las aplicables a los directores de sociedades anónimas.

Fondos de pensiones: Perfeccionar las normas generales

En Chile subsiste un caso en que los miembros de ciertas personas jurídicas de importancia no gozan de derecho a retiro o a vender. Este se refiere a los fondos de pensiones, que son *obligatorios* y agrupan a millones de afiliados de diversos colores políticos.

Desde luego, la Comisión espera que las propuestas anteriores alivien este problema, por la vía de dificultar que las sociedades anónimas chilenas realicen donaciones políticas forzosas. Esas medidas serán especialmente efectivas en vista de que la legislación previsional obliga a las AFP a manifestarse activamente en las juntas de accionistas en representación de sus afiliados.

Aquí se propone una medida adicional, que pretende restaurar el derecho a vender de estos afiliados, aunque en forma indirecta¹²⁴.

Cuando la inversión en la sociedad anónima cuyas donaciones políticas son objetadas es indirecta, a través de otra persona jurídica, fondo

¹²⁴ En Gran Bretaña se ha propuesto obligar a las sociedades anónimas a crear un fondo especial para donaciones políticas y otorgar a los accionistas individuales un 'derecho a retiro' de ese fondo, análogo al sistema aplicado a los sindicatos (Bogdanor, 1998). Sin embargo, el Committee on Standards in Public Life (Comité Neill) recomendó no seguir esa ruta debido al gran engorro administrativo que significaría.

mutuo o fondo de pensiones, el derecho a vender opera también en forma indirecta. Por ejemplo, cuando un afiliado a un fondo de pensiones que invierte en acciones de sociedades anónimas chilenas objeta las donaciones políticas realizadas por esas sociedades, puede ejercer su derecho a vender trasladando sus inversiones desde el fondo 1 al fondo 2, que está invertido exclusivamente en renta fija. Esta orden obliga al fondo de pensiones a liquidar parte de las inversiones del fondo 1 en acciones, y a comprar títulos de deuda con ese dinero, que pasa al fondo 2.

En la actualidad, esta opción está abierta solamente a los afiliados de los fondos de pensiones que tienen más de 55 años de edad o han sido declarados inválidos en forma transitoria. Por ello, el resto de los afiliados a los fondos de pensiones no cuenta con la opción de vender. Recordemos que las carteras de los fondos de pensiones de un mismo tipo (fondo 1, fondo 2) son muy similares, por atendibles razones relacionadas con la necesidad de castigar el mal desempeño de los administradores. Luego, el cambio a otra AFP no permite al afiliado retirar sus inversiones de cierta compañía, pues el fondo 1 de todas las AFP invierte una misma proporción de los ahorros previsionales en esa compañía.

Para evitar esta situación es natural extender a todos los afiliados la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija). En base a esto la Comisión recomienda:

R.34. Se propone extender a todos los afiliados al sistema de pensiones de capitalización la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija), para que cada uno pueda vender las acciones de las sociedades anónimas que tomen acuerdos de donación que el afiliado rechaza.

Es posible complementar esta medida exigiendo a las AFP que ofrezcan también un fondo 3 a sus afiliados, cuya política de inversión incluya explícitamente la de no comprar acciones de empresas que no hayan adoptado la política de no realizar donaciones a la política chilena.

PARTE V: LÍMITES Y REGULACIONES A LOS USOS DE FONDOS

Esta Parte analiza primero la propuesta de introducir límites al gasto total de las candidaturas durante los períodos electorales. Luego analiza la conveniencia de imponer límites o gravámenes a ciertos tipos específicos de gasto publicitario durante los períodos electorales.

14. Límites al gasto total de las candidaturas: Evaluación

Los límites al gasto total han sido justificados de varias maneras, que van desde una preocupación por el tráfico de influencias hasta la disipación de recursos escasos en una competencia predatoria. Sin embargo, la más importante es la que sostiene la conveniencia de asegurar una cierta igualdad *relativa* de oportunidades a los candidatos principales.

Igualdad relativa de oportunidades

Esta argumentación a favor de los límites al gasto electoral se remonta al principio de ‘un hombre, un voto’, es decir a la igualdad entre los ciudadanos. Se ha sostenido que los *ciudadanos* sólo son libres para juzgar las opciones por las que deben votar cuando los *candidatos* tienen igual oportunidad relativa de exponer sus propuestas a los electores. Esta igualdad se rompería cuando los candidatos mejor financiados alcanzan una ventaja relativa excesiva para hacer oír sus posiciones, pues impiden así que los ciudadanos ejerzan su voto con libertad¹²⁵. Los límites al gasto electoral serían una herramienta útil para impedir ese resultado.

Conviene precisar que este argumento no pretende una igualdad relativa entre *todos* los candidatos. Si se presentan 6 candidatos a la Presidencia de la República, no tendría sentido lograr igualdad entre todos ellos, cuando la ciudadanía sólo apoya en forma significativa a dos o tres candidatos. La aspiración de igualdad relativa se limita al subconjunto de candidatos con más apoyo y por ende con posibilidades de ser elegidos, pues el objetivo no es servir a los candidatos, sino servir a la ciudadanía.

Así, el argumento que debemos evaluar es que los electores sólo son libres cuando los 2 o 3 principales candidatos tienen igual oportunidad relativa de exponer sus propuestas. También debemos precisar que la aspiración de igualdad relativa no se satisface asegurando mínimos o pisos. El análisis de ese último objetivo ya fue realizado al discutir el financiamiento público (Parte III).

El argumento de la igualdad relativa tiene tres componentes. El primer componente sostiene que el gasto electoral logra ‘comprar’ votos a pesar de que el ciudadano decide su voto en forma secreta, y por tanto el gasto electoral es capaz de comprar cargos públicos (los de elección popular). El segundo componente sostiene que un límite moderado al gasto

¹²⁵ R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

electoral tiene un costo de fiscalización razonable. El tercer componente indica que de existir límites moderados al gasto electoral aumentaría la situación de igualdad de los candidatos principales y no se pondría en peligro, en forma apreciable, otros bienes como la libertad de expresión.

El primer componente ha sido cuestionado en su base empírica. Un ejemplo deportivo es ilustrativo: se sabe que el club de fútbol Colo Colo gasta muchas veces más que muchos equipos de primera división, y más que cualquier otro club de fútbol chileno. Sin embargo, ello no significa que Colo Colo haya comprado el campeonato chileno.

El motivo es el siguiente, y se aplica también a la política: aunque un mayor volumen de recursos económicos –que permite obtener mejores jugadores– aumenta la probabilidad de ganar el campeonato, hay muchos otros factores que inciden en el resultado final. Un ejemplo análogo en el caso de la política es el siguiente: en 1998 el precandidato Sebastián Piñera era mucho más rico que el precandidato Joaquín Lavín, pero a pesar de ello el segundo obtuvo la nominación de la Alianza por Chile para la campaña presidencial de 1999. El motivo fue que sus demás atributos lo hacían más atractivo para la ciudadanía (como se verificó en la Encuesta CEP de diciembre 1998). Esto no implica que la publicidad electoral no logre votos: cuando se consideran cien elecciones, esperamos que exista una correlación estadísticamente positiva entre el gasto electoral relativo y la votación relativa, pero eso es compatible con que el gasto electoral relativo explique sólo una fracción menor de los resultados electorales.

Es útil revisar los datos empíricos. Nos interesa saber qué fracción de los resultados electorales es explicada por las diferencias de recursos. En los Estados Unidos no hay límites al gasto de los candidatos a diputado (*representative*), pero existen datos de gasto desde 1976. Los más avanzados estudios empíricos de esas elecciones encuentran que la diferencia de fondos disponibles para cada candidato explica en conjunto a lo más el 5% de la variación en la votación. El 95% de la variación de votos es explicado por diferencias entre distritos y por cambios a nivel nacional en el sentimiento político a favor de uno u otro partido principal (Levitt, 1994, p. 789). Luego, en el caso de los EE. UU. la ‘compra de cargos de elección popular’ no es significativa. Sin embargo, se debe admitir la réplica de que si el gasto electoral explica una fracción tan pequeña de los resultados, entonces un límite no tendría mayor costo en los Estados Unidos.

Por otra parte, también se conoce de casos, en otros países, en que un cargo de elección popular ha sido ‘comprado’ por un candidato rico (o con amigos ricos). Fue el caso de un conocido miembro de la mafia rusa.

Para el caso de Chile, la respuesta a esta cuestión empírica puede depender del tipo de elección. En el caso de las campañas presidenciales,

los resultados de las elecciones desde 1920 hasta el presente demuestran que aunque el candidato de un sector gaste “siete veces más”¹²⁶ que otro, no ha podido ‘comprar’ la elección.

En el caso de algunas campañas parlamentarias chilenas, hay casos en que el candidato ganador o sus asesores han revelado privadamente que su estrategia consistió en inundar el distrito con propaganda, ahogando a los de sus rivales. Sin embargo, se podría argumentar que esos candidatos habrían ganado de todas formas con menos recursos económicos. También es posible que esa estrategia se justifique porque debían hacer una gran inversión publicitaria simplemente para darse a conocer con rapidez. La ausencia de datos impide establecer cuál es la productividad en votos del gasto electoral en Chile, en el sentido estadístico, y más importante, impide saber qué fracción de los resultados electorales se explica por las diferencias de recursos económicos.

Así, no es posible demostrar que en Chile no se puede ‘comprar’ escaños parlamentarios. Tampoco es posible demostrar que se pueda comprarlos. Corresponde indicar que en el futuro, si se adoptan las recomendaciones de esta Comisión en cuanto a exigir a las candidaturas llevar contabilidad y publicar sus estados financieros, existirán datos para dilucidar esta cuestión empírica.

El segundo componente del argumento a favor de los límites sostiene que un límite o gravamen al gasto electoral es capaz de lograr el objetivo a un costo de fiscalización razonable (Bogdanor, 1998). En contra, se ha sostenido que los límites al gasto electoral no pueden ser fiscalizados a un costo razonable. La evidencia internacional puede ser interpretada a favor de la segunda tesis.

Por ejemplo, en los Estados Unidos se han fijado límites al gasto en las campañas presidenciales, apoyados por la más perfecta maquinaria de fiscalización conocida. A pesar de ello, en 1996 los dos principales partidos gastaron por la vía del “dinero blando” (soft money, exento de límites) más del doble de lo permitido por los límites al gasto de los candidatos presidenciales. En efecto, a pesar de que el límite opcional al gasto de cada candidatura fue de 61,8 millones de dólares, el Partido Demócrata gastó 123,9 millones de dólares y el Partido Republicano gastó 138,2 millones de dólares en “dinero blando” adicional, dejando en ridículo el límite al

¹²⁶ La afirmación apareció en el título de un reportaje del diario *La Nación*: “Larín gastó casi 7 veces lo que Lagos”. Su fuente fue un estudio encargado por el gobierno, que no ha sido publicado ni ha sido respaldado por fuentes independientes. El diputado Juan Antonio Coloma sostuvo que esta cifra era un “trascendido anónimo”, del cual no se hacía cargo, mientras que el senador Hernán Larraín sostuvo que Lagos gastó mucho más que lo que reconoce ese trascendido, especialmente al agregar el costo de la primaria (*La Nación*, 20 de enero 2000, Santiago).

gasto (A. Corrado *et al.*, editores, 1997, p. 175). Se reconoce a la campaña del propio presidente Clinton, en 1996, la innovación de haber usado 46 millones de dólares del dinero blando de su partido para pagar avisos con su fotografía pero sin una exhortación expresa a apoyarlo, con lo cual ese gasto no contó para efectos del límite. Además, el fiscal jefe de la *Federal Election Commission* (FEC) demandó en 1998 a ambas campañas presidenciales por haber violado directamente los límites al gasto, en 7 millones de dólares una y 17,7 millones de dólares la otra, exigiendo la devolución del exceso, aunque el directorio de la *Federal Election Commission*, designado por los dos partidos principales, dejó sin efecto la sanción en forma unánime (*The New York Times*, 11 diciembre 1998, p. A1 y A33).

En Gran Bretaña, los límites al gasto *local* parecen cumplirse, pero ello se puede explicar porque el grueso del gasto electoral se efectúa a nivel nacional, que está exento de límites, a pesar de sus evidentes efectos sobre las elecciones locales.

Desde luego, para fiscalizar un límite o gravamen se debe definir una fecha a partir de la cual se empiezan a contar los gastos de una candidatura. Por ejemplo, Francia fija esa fecha en doce meses antes de la elección. Sin embargo, esa fecha no se aplica a candidaturas que no se han registrado ni constituido legalmente, a pesar de existir de hecho y estar realizando gastos electorales. Para incentivar a los candidatos a reconocer la verdadera fecha de inicio de su campaña es necesario adoptar normas que prohíban a personas o grupos que no hayan registrado una candidatura reunir o recibir donaciones, como se hace en los Estados Unidos.

Además, conviene indicar la imposibilidad de distinguir entre los gastos realizados para una elección primaria, sobre todo si es abierta, y los gastos realizados en la campaña electoral oficial. En el caso de las campañas parlamentarias también resulta especialmente difícil separar entre los gastos realizados por un partido y los realizados por las candidaturas de miembros del partido o incluso de candidatos independientes en lo formal pero con fuertes vínculos al partido. La única forma de evitar que un límite o gravamen al gasto electoral sea eludido por medio de estas fórmulas consiste en extender el límite al conjunto de todas estas actividades: candidaturas internas (primarias) y gasto de partidos afines, lo cual multiplica las regulaciones y sus costos sociales.

Para aplicar un límite o gravamen al gasto también se debe introducir regulaciones contables muy estrictas. En efecto, cuando lo gravado es el gasto, las candidaturas y partidos querrán contabilizar los egresos de caja como inversiones (activos), o en las cuentas de orden (garantías y compromisos eventuales). Las regulaciones contables son complejas y tienden a dar origen a conflictos judiciales. Los consiguientes escándalos periodísticos desprestigian

la actividad política, como muestra la experiencia internacional, pues la sucesión de contiendas puede ser interpretada por la ciudadanía en el sentido de que los políticos operan en el borde o incluso fuera de la legalidad.

Los costos de fiscalización y desprestigio mencionados hasta aquí constituyen, según los expertos, sólo una parte menor del costo total (Johnston, 1999; Palda, 1999). Hay consenso en cuanto a que un límite al gasto es fácilmente evadido a menos que se contabilice y limite también el gasto de grupos que promueven temas específicos (ecología, probidad, aborto, etc.), y de grupos que promueven políticas generales, sin nombrar o identificar en su publicidad la identidad de los candidatos que favorecen o atacan¹²⁷. En efecto, estos grupos tienen incentivos para realizar publicidad durante la campaña con el objeto de perjudicar o favorecer a un candidato específico sin nombrarlo. Es claro que el control de este tipo de gastos plantea grandes desafíos en términos del respeto a la libertad de expresión, y multiplica los costos de fiscalización.

A ellos debemos agregar el gasto publicitario de grupos que actúan de fachada pero están estrechamente coordinados con la candidatura que favorecen. Los *independent expenditures* han llegado a ser determinantes en las campañas presidenciales de los Estados Unidos, pues la presencia de límites al gasto eleva significativamente la potencia electoral de esos mensajes. Es así como en los Estados Unidos la Federal Election Commission dedica ingentes recursos a emitir regulaciones e investigar si los gastos publicitarios de ciertos grupos están o no 'coordinados' con alguna candidatura, dando origen a complejos conflictos judiciales y a acusaciones de arbitrariedad contra la FEC.

En Chile ya hemos iniciado ese camino, pues existe una prohibición a las empresas periodísticas de publicar propaganda electoral con más de 30 días o menos de 3 días de anticipación a la elección o plebiscito. A principios de 1999 apareció un grupo de "Independientes por Zaldívar" que pagó una costosa publicidad en la prensa a favor de su candidato en la elección primaria de la Concertación. Si Zaldívar hubiera ganado esa primaria, ¿violó esa publicidad la prohibición indicada? Esto puede dar origen a regulaciones crecientes y los consiguientes conflictos judiciales.

Finalmente, los límites también pueden ser evadidos por la vía de adquirir o crear medios de comunicación masiva, con el objeto de usar los espacios noticiosos como propaganda encubierta y de sesgar los pro-

¹²⁷ Recordemos que la ley chilena reserva ese derecho a los partidos políticos. Se propuso ya en la recomendación R.15. prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas sujetas a las normas de transparencia, invertir en publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción.

gramas de opinión. Este resultado sólo puede ser evitado creando restricciones a la propiedad de los medios de comunicación, o introduciendo 'normas sobre pluralismo' que resultan subjetivas y por ende ponen en peligro la libertad de expresión, pues dificultan a los medios de comunicación mantener su propia línea editorial.

A pesar de estas dificultades, la Comisión Neill propuso crear límites al gasto publicitario, durante las campañas electorales, de los grupos que promueven temas específicos y generales¹²⁸. La factibilidad de aplicar esos límites está por verse, pues las objeciones jurídicas por violación de la libertad de expresión son conocidas. La factibilidad de fiscalizar estos límites también está por verse, pues ningún país los ha llevado a la práctica.

Se ha replicado a estas objeciones indicando que la evasión de una regulación siempre impone costos a los evasores, aunque se trate del riesgo de ser declarado culpable en el futuro. La dúplica es que la regulación es indeseable cuando el costo de fiscalización es suficientemente alto, aunque obtenga algunas ganancias sociales.

¿Es posible aumentar la igualdad con límites al gasto?

El tercer componente del argumento indica que un límite al gasto electoral aumenta los grados de igualdad relativa entre los candidatos –lo cual justifica imponerlo¹²⁹. Se ha cuestionado esa hipótesis, sosteniéndose que los límites al gasto meramente modifican la desigualdad entre candidatos, sin reducirla, e incluso pueden aumentarla.

La capacidad de convencer y atraer el voto depende de muchos atributos, adicionales a los recursos económicos. Ejemplos de éstos son contar con ciertos apellidos famosos, y ser o haber sido estrella de televisión, cine, deporte u otra actividad. También influye la educación recibida. Se deduce que los límites al gasto electoral sólo redistribuyen influencia entre facciones de la elite, reduciendo la influencia de los ricos y aumentando la notoriedad e influencia de estrellas del deporte y de la televisión, por ejemplo, pero nada asegura que aumente la igualdad de oportunidades que interesa al ciudadano que debe ejercer su voto (Smith, 1996).

En el caso de Chile, algunos han sostenido que cuando un candidato obtiene el apoyo de un número 'siete veces mayor' de actores de tele-serie que otro, puede ganar tanta o más ventaja electoral que la obtenida con grandes diferencias de dinero. Lo mismo puede decirse de los perio-

¹²⁸ Véase Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, puntos 10.72 a 10.85.

¹²⁹ Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, punto 10.25 (5).

distas y otros que controlan el tono de los noticieros centrales de la televisión y los programas de opinión.

En suma, esta crítica sostiene que los límites al gasto electoral ponen el acento en uno solo de los factores de desigualdad, sin afectar otros que pueden ser tanto o más relevantes. De hecho, el patrocinio de personalidades famosas en el caso de la propaganda comercial tiene un costo económico elevado. Es efectivo que en una campaña electoral los ‘famosos’ entregan su apoyo por motivaciones políticas y sin interés económico. Pero siendo la fama un bien escaso y valioso, la forma en que se distribuye entre los candidatos crea entre ellos desigualdades que sería absurdo desconocer o postular su atenuación.

A la réplica de que las personas con apellidos famosos, estrellas e intelectuales son libres de expresar su apoyo a quién deseen, se duplica sosteniendo que los ricos también son dueños de donar su dinero a quién deseen. Si se desea respetar la libertad de expresión y de acción de los miembros de las elites, parece justo que ella se respete no importa la forma que tome esa expresión (sea ella dinero, la adhesión que despierta un apellido o una estrella de televisión, la influencia de un periodista).

Así, en los Estados Unidos la Corte Suprema ha estimado que los límites al gasto son inconstitucionales porque afectan la libertad de expresión de los donantes, y en 1976 derogó los límites al gasto electoral que había aprobado el Congreso en 1974. En efecto, la libertad para donar a una campaña política es una de las formas de expresar intensidades muy altas en las preferencias. Es posible que grupos significativos de ciudadanos valoren fuertemente ciertos resultados electorales en ciertos momentos considerados críticos –por ejemplo, en una elección entre candidatos presidenciales pro y contra el respeto del medio ambiente, o pro y contra el respeto al derecho de propiedad privada de los medios de producción. En estos casos, la presencia de un límite al gasto total puede constituirse en una barrera intolerable a la libertad de expresión.

Otra réplica es que el respaldo de personas con apellidos famosos, o de estrellas de la televisión, es público, mientras que el apoyo de donantes ricos es reservado¹³⁰. Del mismo modo, el respaldo en dinero no tiene límites naturales por el lado de la oferta de fondos, pero el número de artistas influyentes es limitado. Estas diferencias moderan la validez de las analogías anteriores, pues demuestran que hay diferencias entre los modos de influir. Sin embargo, también se deben reconocer semejanzas entre los modos de influir.

¹³⁰ El apoyo de muchos periodistas también es reservado, pues deben preservar la apariencia de objetividad para ser más efectivos en su apoyo.

Esta crítica ha tomado otras formas en la literatura especializada, que conviene resumir brevemente. Desde luego, siempre existe una desigualdad inicial entre los candidatos principales, originada en historias diferentes. Esta desigualdad es deseable para el ciudadano, pues estimula la competencia para obtener mejor posición inicial en el futuro, y esa competencia favorece al ciudadano que no es miembro de las elites. Pero dada esta desigualdad inicial, un límite al gasto que uniforma el gasto publicitario –o el número de apoyos de estrellas y periodistas– no consigue la igualdad, sino que congela la desigualdad inicial.

Se ha argumentado que los límites al gasto electoral aumentan la ventaja relativa de los candidatos titulares, es decir de los que van a la reelección o representan a una coalición que va a la reelección. Así, los límites pueden reducir la equidad y también la competencia¹³¹. La evidencia empírica para los Estados Unidos señala que en las elecciones de diputados, el mero hecho de que un candidato sea titular aumenta su votación entre 3 y 4 puntos porcentuales, lo que puede ser decisivo (Levitt, 1994, p. 788).

Esas ventajas, y el acceso a fondos públicos que otorga un cargo público (por ejemplo, parlamentario) para financiar oficinas de atención al público en los distritos, han quedado exentas del límite a los gastos en todos los países, pues se justifican como necesarios para desempeñar el cargo público (Smith, 1996). Ningún país ha establecido límites diferenciados para titulares y aspirantes.

Sin embargo, estas críticas se aplican sólo cuando el límite es una cifra absoluta. En realidad ese diseño no se justifica cuando el objetivo es una mayor igualdad relativa, no absoluta. Cuando el límite al gasto es una cifra relativa al gasto publicitario del rival, entonces se admite que el aspirante gaste más que el titular, aunque no demasiado más. Este diseño debilita las críticas a los límites.

Una hipótesis famosa es que los candidatos titulares (quienes buscan la reelección) obtienen menos rendimiento en votos por cada millón de pesos gastados en propaganda electoral que los candidatos aspirantes, en promedio¹³². Ello implicaría que los límites absolutos al gasto reducen la competencia política, pues impiden que los candidatos nuevos compensen con más inversión publicitaria las demás ventajas de los candidatos titulares.

En varios países, la investigación empírica ha respaldado esta hipótesis respecto a la productividad de la inversión publicitaria. Un estudio

¹³¹ Otros argumentan que los límites al gasto electoral benefician a los candidatos aspirantes, porque en algunos países son los titulares los que más gastan. Véase R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

¹³² G. C. Jacobson (1978), pp. 469-491; G. C. Jacobson (1990), pp. 334-362.

con los datos de las elecciones de 1993 en Francia 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 doble¹³³. Esto implica que un límite al gasto daña más a los candidatos aspirantes que a los titulares. En ese caso, el límite legal al gasto electoral se aplicaba a los gastos realizados desde doce meses antes de las elecciones, y alcanzaba 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. Las simulaciones con el estudio citado muestran que si los límites franceses al gasto electoral total fueran reducidos a la mitad de ese nivel, los candidatos titulares habrían obtenido diez por ciento más de votos en cada distrito por sobre su competidor más cercano.

La mayoría de los investigadores han llegado a un resultado empírico análogo para los Estados Unidos¹³⁴. En el estudio más completo¹³⁵ y reciente se encuentra que cada cien mil dólares de gasto electoral del aspirante produce entre dos y tres veces más votos que el gasto electoral del titular (Levitt, 1994, p. 790). Sin embargo, este autor concluye también que, en esta muestra, los gastos electorales tienen un efecto muy pequeño sobre los votos obtenidos, tanto para titulares como para aspirantes, por lo que un límite absoluto al gasto tampoco da una ventaja apreciable al titular.

Sin embargo, como se indicó, cuando el límite al gasto es una cifra relativa, por ejemplo el gasto publicitario del rival más una suma fija, entonces se permite al aspirante gastar más que el titular, aunque no demasiado más.

Desperdicio, desprestigio y tráfico de influencias

Examinamos ahora tres argumentos secundarios a favor de los límites al gasto electoral. En el mundo comercial, la inversión en publicidad siempre tiene dos efectos: ampliar el mercado total (efecto expansivo) y

¹³³ F. Palda y K. Palda (1998), pp. 157-174.

¹³⁴ Véase resumen en Levitt (1994), pp. 777-798; seis estudios confirman la hipótesis y dos la rechazan.

¹³⁵ Un estudio convincente debe controlar por el hecho de que el candidato con mayores atributos tiende a obtener más dinero porque es más probable que gane, y eso hace que más donantes quieran congraciarse con él. Así, los fondos disponibles no son un dato exógeno, sino que son dependientes de los demás atributos del candidato. Para controlar por esto, Levitt (1994) restringe su muestra solamente a elecciones de diputados donde vuelven a encontrarse los mismos contrincantes. La diferencia de votos obtenidos en dos elecciones seguidas entre los mismos candidatos no puede depender de sus atributos, y sí puede ser influenciada por el volumen de sus gastos electorales, que varían entre elecciones.

atraer clientes desde los rivales (efecto predatorio). Este efecto obliga a cada competidor a gastar más sólo con el objeto de mantener su posición relativa, por lo que, desde el punto de vista social, existe cierto desperdicio de recursos escasos¹³⁶. Ocurriría un desperdicio análogo en las campañas electorales, que sería incompatible con la pobreza en que se debaten muchos ciudadanos.

A esto se agrega el argumento de que de convertirse las campañas electorales en eventos publicitarios dominados por el dinero, se rebajaría a los candidatos al nivel de meros objetos de consumo masivo. Rebajar el debate democrático a una competencia entre publicistas llevaría a muchos ciudadanos a despreciar a los políticos y a la actividad política, fomentando la abstención¹³⁷.

Además, se argumenta que en el caso de la competencia política, la competencia predatoria es más dañina que para los productos de consumo masivo, porque estimularía el tráfico de influencias: la exigencia competitiva de alcanzar y superar la publicidad electoral de los rivales dejaría a cada candidato vulnerable a las exigencias de los grandes donantes. También la ansiedad por igualar la publicidad electoral de los rivales impulsaría a cada candidato a extorsionar con más convicción a las grandes empresas con intereses en su distrito (Johnston, 1999).

Para evitar estos tres males (desperdicio, desprestigio y tráfico de influencias) se propone gravar el gasto electoral total de cada candidato. Los gravámenes podrían ser topes máximos, impuestos a la parte de los gastos que sobrepase cierto umbral, y gravámenes indirectos tales como imponer una duración muy corta a las campañas.

Una ilustración de este enfoque es el proyecto de ley del gobierno del Presidente Frei, anunciado por el ministro Villarzú¹³⁸, que proponía un límite legal al gasto electoral. Otro ejemplo está dado por el proyecto de ley del gobierno de Eduardo Frei que propone modificar la Ley de Votaciones y Escrutinios para reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentarios desde 150 a 105 días, y en el caso de las candidaturas presidenciales, desde 120 a 90 días¹³⁹. Uno de los objetivos sería reducir la duración de las campañas electorales y reducir, por esa vía, los gastos.

¹³⁶ Cuando los rivales son pocos –lo típico en la política– el efecto predatorio deja de ser anónimo (se quitan clientes a todos los competidores en general) y pasa a ser personalizado (se quitan clientes a un rival claramente identificado y, a veces, odiado).

¹³⁷ Esto es análogo a que la inversión publicitaria provoque una contracción del mercado.

¹³⁸ *El Mercurio*, 30 de mayo de 1998, p. C3.

¹³⁹ Mensaje N° 257-339, del Presidente al Senado, 21 de abril de 1999.

La Comisión Nacional de Ética Pública justificó su propuesta de imponer un límite al gasto electoral en base a estas mismas consideraciones, aunque limita su propuesta sólo al evento en que se establezcan subsidios públicos a la actividad política¹⁴⁰⁻¹⁴¹.

Objeciones a estos argumentos

Las tres justificaciones secundarias para imponer un límite al gasto electoral han sido objeto de críticas. Respecto al *desperdicio*, se ha sostenido que el desperdicio asociado al gasto comercial predatorio no justifica imponer límites. En efecto, un desperdicio análogo es frecuente en los mercados de productos de consumo masivo, donde la publicidad es importante. A pesar de ello, ese desperdicio no ha llevado a la autoridad a legislar límites al gasto comercial. Sería un doble estándar hacerlo sólo en el caso de la competencia política.

En todo caso, cierta evidencia para los Estados Unidos encuentra que el desperdicio es sustancial en el caso del gasto electoral (Levitt, 1994).

Respecto al *desprestigio*, se argumenta que ello no es efectivo a los ojos de la ciudadanía, sino que se trata de un fenómeno de elite. Es decir, el grueso de la ciudadanía considera que las campañas aportan información y son entretenidas. Sólo la elite sentiría que la política sufre desprestigio, lo que podría ser un síntoma más de que resienten la 'irrupción de las masas'. Luego, este argumento sería poco democrático, pues trataría de imponer a la masa ciudadana los gustos de la elite en cuanto a maneras de razonar y expresarse.

Además, una campaña electoral bien diseñada es aquella que maximiza los votos, lo cual exige reducir la abstención en beneficio del candidato propio. Luego, si una campaña tiene el resultado opuesto, se trata de una simple falla o error, que los propios candidatos desearían enmendar por la vía de cambiar el estilo de la campaña. Este deseo es una fuerza que empuja a los candidatos a elegir el estilo de su gasto electoral de forma que se llegue a minimizar la abstención.

Respecto al *tráfico de influencias*, se replica que la justificación reseñada no es aplicable cuando se crean mecanismos separados que aseguran una simetría de información entre ciudadanos y candidatos respecto al origen de las donaciones individuales. En efecto, ese arreglo reduce la vulnerabilidad de los candidatos a las exigencias de los grandes donantes e impide que los políticos extorsionen a las empresas que dependen del Estado para obtener recursos electorales.

¹⁴⁰⁻¹⁴¹ Véase Recomendación 36.

Balance

El balance de la discusión y la evidencia dicen que hay muchos canales de influencia de las elites sobre el resultado de las elecciones, y muchas fuentes de desigualdad entre los candidatos, aparte del dinero. Esto no es novedoso, pues la teoría política sostiene desde Aristóteles que el acceso a los cargos públicos por elección popular es una forma de oligarquía, es decir un gobierno de las elites y facciones, nunca una democracia en el sentido estricto. Esta última existiría sólo cuando los cargos públicos sean asignados por *sorteo* entre los ciudadanos, como ocurrió en Atenas por cerca de 200 años¹⁴². El que la democracia representativa moderna sea una oligarquía en las categorías aristotélicas se refiere el hecho de que los candidatos recurren a una gran variedad de herramientas legítimas para competir por los votos, donde el dinero es una de ellas.

Sin embargo, también es verdadero que la inversión publicitaria tiene propiedades que la diferencian de otros canales de influencia, como por ejemplo ser más reservada y tener menos límites naturales. Por ello, sólo es posible afirmar en general que el efecto sobre la competencia política de una regulación que limita una sola de estas herramienta (el dinero) depende del caso particular.

Opciones para regular la suma de todos los gastos electorales

La evaluación también depende de la forma que tome la restricción o regulación al gasto. Entre otras, existen las siguientes opciones concretas:

- a) No regular el gasto electoral. Al evitar normas cuyo efecto se limita a redistribuir poder entre segmentos de la elite, se logran las siguientes ventajas: evitar una fiscalización muy costosa, evitar el restringir la libertad de expresión, evitar la reducción de la competencia política en los escenarios donde los límites favorecen a los grupos titulares del poder, y evitar el desprestigio de la actividad política asociado a una fiscalización muy difícil. El costo de no regular es que en ciertos escenarios la redistribución del poder dentro de segmentos de la elite puede favorecer la competencia política. Por ejemplo, en ciertos casos los grupos con más recursos económicos podrían usarlos para reducir la competencia política.

¹⁴² Agradecemos esta información al profesor Óscar Godoy. Ello no significa que él se oponga a los límites y gravámenes a la publicidad electoral.

Enfrentada a esta opción, la Comisión Neill optó por imponer límites al gasto electoral, aunque muy amplios (propuso un límite de un millón de libras a cada grupo que promueva un tema específico, y 20 millones de libras (\$ 1.000 millones) a cada partido político). Cabe observar que esos límites son muy cercanos al gasto observado en la última elección británica, por lo que tienen poca relevancia inmediata.

- b) Imponer un límite absoluto al gasto electoral total de cada candidatura y partido. Esta es una regulación rígida, que no toma en cuenta el estado de la competencia política en cada elección. La revisión anterior muestra ejemplos donde los límites al gasto electoral debilitan la competencia, aunque también es posible idear casos donde esos mismos límites aumentan la competencia política. A esto debemos agregar las dificultades de fiscalización de una regulación sobre el gasto, pues ella es fácilmente evadida a menos que se contabilice y regule también el gasto de grupos que promueven temas específicos y generales. Otra crítica es que un límite absoluto no se justifica cuando el objetivo es una mayor igualdad relativa, no absoluta.
- c) Imponer un límite relativo al gasto electoral total de cada candidatura. Por ejemplo, la regulación puede establecer que cada campaña no debe exceder el gasto electoral de las campañas rivales más una cierta suma, que dependería del tamaño del distrito o circunscripción. Este diseño pone un límite relativo porque el objetivo es una mayor igualdad relativa, por lo que salva algunas de las críticas a la opción b), en especial aquella que indica que el límite castiga más a la candidatura aspirante. Sin embargo, ésta todavía es una regulación rígida, pues no toma en cuenta aspectos del estado de la competencia política en cada elección. También se mantienen las dificultades de fiscalización ya mencionadas.
- d) Imponer un impuesto a la diferencia relativa de gasto electoral de cada candidatura y partido. Por ejemplo, cuando una campaña realice un gasto electoral que exceda el gasto de las campañas rivales más un cierto umbral, el exceso quedaría sujeto a un impuesto, por ejemplo 30% de ese exceso. Ese umbral dependería del tamaño del distrito involucrado y del tipo de elección. Esta regulación también es relativamente rígida, pues en algunos casos este impuesto podría reducir la competencia política, y los costos de fiscalización serían igualmente altos.

Un impuesto presenta ciertas desventajas en relación a un límite, aunque su importancia es menor: primero, para recaudar un impuesto se debe exigir a cada candidatura realizar ‘pagos provisionales’ a lo largo de la campaña. Segundo, la base del impuesto –y por ende su monto– es incierta para cada candidatura, pues no sabe cuánto gastarán los rivales. Este problema no debe exagerarse, pues existe certeza de que al gastar una suma menor o igual al umbral, no se paga impuesto. Además, es posible estimar algunos gastos de las candidaturas rivales, con las que se puede afinar considerablemente la estimación del monto del gasto libre de impuesto¹⁴³. En lo que sigue daremos por superadas estas desventajas.

Un límite es equivalente a un impuesto de tasa infinita al gasto que exceda el límite o umbral, y por tanto es un caso particular del impuesto. Existen consideraciones de eficiencia que conviene tener en cuenta al comparar impuestos de distintas tasas: la evidencia económica muestra que los impuestos a tasas muy altas generan distorsiones e ineficiencias altas, que incluyen la creación de grandes incentivos a la evasión y de grandes incentivos a identificar vacíos en la legislación que permitan eludir sus objetivos en forma legal. En particular, numerosos estudios empíricos en numerosos mercados muestran que las tasas de impuesto superiores a 50% generan distorsiones significativas. En el caso analizado aquí, esos incentivos inducen a las candidaturas a operar en el borde de la legalidad, y la batalla con los fiscalizadores genera una sucesión de escándalos por detección de violaciones al ‘espíritu’ de la norma, con el resultado de desprestigiar la actividad política.

Cuando se pretende desincentivar conductas, los impuestos presentan la ventaja adicional de recaudar sumas positivas (un límite recauda cero), lo que permite obtener fondos generales que ayudan a cubrir los financiamientos públicos de la actividad política y también permiten aliviar la presión tributaria general. La experiencia indica que la recaudación deja de crecer cuando la tasa del impuesto supera cifras del orden de 50%.

Finalmente, los límites tienen el defecto de restringir la libertad de las candidaturas para gastar más si les parece urgente y están dispuestas a pagar el impuesto, aumentando la importancia de la ubicación del límite al gasto. El principio de libertad indica que es preferible otorgar más que menos libertad.

Estos antecedentes indican que la opción d), que es un impuesto, domina a la opción c), que es una prohibición al gasto.

¹⁴³ Además, se espera que cada candidatura entregue esta información al Servicio Electoral, para que éste se asegure de que la campaña rival contabilice esos gastos.

Por otra parte, se podría creer que un límite absoluto tiene la ventaja de reducir el desperdicio, pero ello no es efectivo. Por el contrario, un impuesto a las diferencias de gasto que superen un umbral reduce el incentivo de cada candidato individual para invertir en publicidad electoral, porque al invertir más se permite al rival invertir una suma mayor libre de impuesto. En otras palabras, un límite relativo induce un nivel inferior de gasto electoral agregado, con menos desperdicio, aunque los rivales no cooperen en coordinar sus gastos. Por estas razones, se concluye que la opción d) domina también a la opción b).

En definitiva, sólo conviene elegir entre las opciones a) y d), indicando en el segundo caso la magnitud del umbral y la tasa del impuesto.

En el caso de elegir la opción d), no existen antecedentes que permitan identificar con relativa certeza el umbral óptimo. Los antecedentes disponibles se refieren solamente al nivel de gasto observado, que no tiene por qué ser óptimo. Por ello se debe recurrir al sentido común. El umbral para la diferencia de gasto dependería del tamaño del distrito involucrado y del tipo de elección. Es conveniente definir el umbral en términos de los votos válidamente emitidos, pues eso fomenta la publicidad orientada a reducir la abstención. Parece razonable considerar umbrales para la diferencia de gasto del orden de 0,04 UTM por voto (\$ 1.000 por voto). Esto equivale a 14 millones de dólares para las campañas presidenciales, a 600 mil dólares para las senatoriales de regiones y 200 mil dólares para las campañas de diputados. Respecto al umbral para el gasto de los grupos que promueven temas específicos o generales, conviene mencionar que la Comisión Neill propuso un límite de 5% del límite para un partido político.

A pesar de esta optimización de los límites al gasto global, ellos siguen constituyendo una regulación masiva e intrusiva. Para demostrar esto, enumeramos a continuación el conjunto mínimo de normas que son necesarias para que un gravamen global optimizado opere con alguna eficiencia y efectividad:

- 1) Imponer un impuesto al gasto electoral, de 30% del gasto que exceda un umbral. En el caso de las campañas presidenciales, el umbral sería 0,04 UTM por voto válidamente emitido, más el mayor de los gastos electorales entre las campañas rivales. En el caso de las campañas parlamentarias, el umbral para cada candidato de alianza sería el cociente entre la suma de 0,04 UTM por voto válidamente emitido en el distrito y el mayor de los gastos electorales entre las alianzas rivales, y el número de candidatos de la alianza a la cual pertenece el candidato.

- 2) En el caso de las campañas presidenciales, definir que el *gasto de una campaña* es la suma de los gastos realizados en las elecciones primarias y oficiales por la candidatura, más los gastos realizados por los partidos políticos que lo apoyan oficialmente, durante los 12 meses anteriores a la elección, y de acuerdo con los reglamentos contables, de pago provisional y de otra naturaleza que establezca el Servicio Electoral. En el caso de las campañas parlamentarias, definir que el *gasto de una alianza* es la suma de los gastos realizados en las elecciones primarias y oficiales por las candidaturas oficiales de la alianza, más los gastos realizados por los partidos políticos que apoyan oficialmente a la alianza a nivel nacional prorrateados según el número de votos emitidos en el distrito en comparación con la suma de los votos emitidos en todos los distritos y circunscripciones donde el partido respalda candidatos, durante los 12 meses anteriores a la elección, y de acuerdo con los reglamentos contables, de pago provisional y de otra naturaleza que establezca el Servicio Electoral.
- 3) Imponer un impuesto de 30% al gasto publicitario realizado en los 12 meses anteriores a una elección que exceda un umbral, por parte de grupos y personas que promuevan temas específicos o generales y que tengan interés en el resultado de la elección. El Servicio Electoral emitirá reglamentos para definir cuándo tiene interés en un resultado electoral un grupo, cuándo debe registrarse y llevar contabilidad, cómo debe llevar esa contabilidad y cómo debe calcularse la inversión publicitaria sujeta a regulación. El umbral será 5% del gasto efectivamente realizado por las campañas (presidenciales) o alianzas (parlamentarias) en su caso, dirigido al distrito donde ocurre la elección. El gasto dirigido a más de un distrito, será prorrateado entre los distritos afectados de acuerdo a un reglamento emitido por el Servicio Electoral. El gasto publicitario de los grupos que actúen en forma coordinada con una candidatura, alianza o partido deberá sumarse al gasto de campaña del candidato o alianza respectivo, para efectos de los umbrales de estos últimos. El gasto publicitario de los grupos que actúen en forma coordinada entre sí deberá sumarse para efectos del umbral que se aplica a cada uno de ellos. La existencia de coordinación será determinada en base a un reglamento emitido por el Servicio Electoral. El Servicio Electoral exigirá estados financieros mensuales a las candidaturas, partidos y grupos y los dará a conocer a sus rivales.

La Comisión aprecia la complejidad de las regulaciones requeridas y los costos de fiscalización asociados. Para adoptar una recomendación final, tomó en cuenta los siguientes aspectos adicionales:

- 1) Cualquier regulación sobre el gasto electoral está expuesta a un conflicto de interés: los poderes públicos que deciden el nivel y tipo del límite al gasto electoral serán personalmente afectados por los efectos de estas regulaciones sobre la competencia política. Su reelección, o la de su coalición política, depende de los detalles de esas reglas. Sin embargo, los candidatos aspirantes y las coaliciones del futuro no están representados en el Congreso y no pueden defender sus intereses. Luego, es probable que los parámetros y detalles de las regulaciones reduzcan la competencia política.

- 2) En muchos países no han sido aceptados los límites al gasto total: Alemania, Australia, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda y Suecia no imponen límite alguno al gasto electoral. Los Estados Unidos no imponen límites a los gastos de las campañas de senadores y representantes, pues la Corte Suprema los rechazó como contrarios a la libertad de expresión (Johnston, 1999). En el caso de las campañas presidenciales, los Estados Unidos imponen un 'límite optativo' al gasto, pues se aplica sólo cuando el candidato lo acepta voluntariamente, lo cual debe hacer para recibir un subsidio público. España impone límites al gasto, pero en los años 80 ellos no se cumplían (Del Castillo, 1989). En los años 90 los límites se estrecharon en forma moderada y parecen haberse cumplido, pero esto coincidió con un aumento explosivo del gasto permanente de los partidos políticos financiado con subsidios a todo evento, con un efecto total en el aumento del gasto (Díaz-Santana, 1998). En los 70 y 80 Australia estaba en la misma situación, pues sus límites al gasto eran violados abiertamente (Chaples, 1989). Israel impuso límites al gasto por primera vez en 1969, pero ya en 1974 ellos fueron violados realizando parte del gasto por intermedio de organizaciones de fachada que aparecían solamente en las elecciones, y en las campañas de 1981 y 1984 los límites fueron explícitamente excedidos en 44% y 34% respectivamente, sin tomar en cuenta el gasto por intermedio de organizaciones de fachada (Mendilow, 1989). Sólo algunos países, como Francia y Canadá, imponen límites máximos al gasto electoral total de las candidaturas y partidos y además parecen cumplirlos.

- 3) Efectos esperados de las demás propuestas de la Comisión: las propuestas de formalización y transparencia de la contabilidad de las candidaturas, las propuestas de formalización tributaria, las propuestas que dotan de confidencialidad a las donaciones individuales para preservar la simetría de información entre los candidatos y la opinión pública, y las propuestas que restringen las donaciones forzosas conducen en general a reducir la influencia de los recursos económicos en la competencia política. En su presencia, las regulaciones sobre el gasto total tienen un beneficio menor que si se aplicaran en la situación sin reformas.
- 4) Los límites al gasto total son sustituidos parcialmente por límites a gastos electorales específicos. En Chile, a diferencia de muchas democracias, el gasto electoral en avisos de televisión está prohibido por completo. En la medida que esa norma se mantenga, un límite al gasto total tiene menos justificación, porque la capacidad del gasto electoral para obtener votos ya ha sido reducida por ella.

En consideración a la propuesta que se hace más adelante respecto a la prohibición de transmitir publicidad en televisión, la Comisión recomienda:

R.35. Se propone no imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta. Esto tiende a eludir el espíritu de la norma, y los escándalos consiguientes desprestigian la actividad política. Además, la aplicación de límites exige restringir la libertad de expresión de ciudadanos que no apoyan a candidaturas determinadas y reduce la competencia política en ciertos escenarios.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión estima que las propuestas para reducir la duración de las campañas electorales tienen bajo costo de implementación y no provocan mayor daño a la competencia política, siempre que el plazo sea suficiente como para entregar una información adecuada al votante. En ese sentido, la Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley del gobierno de Eduardo Frei, que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días. También convendría analizar la conveniencia de reducir ese plazo aún más.

R.36. La Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días.

En algunos países la legislación favorece la cooperación o ‘cartelización’¹⁴⁴ de las candidaturas, en el sentido de ayudar a sostener pactos o acuerdos entre las candidaturas y partidos para limitar la inversión publicitaria. Un ejemplo son los acuerdos observados en España, donde los partidos se reparten la vía pública para efectos de poner sus avisos (Díaz-Santana, 1998).

Tal como en otros casos de ‘cartelización’, estos acuerdos llegan a ser sustentables sólo cuando no existen candidatos nuevos que aspiren a alterar el *statu quo*. El motivo es que tales candidatos tienden a rechazar acuerdos de repartición de espacio publicitario que se basan en las votaciones del pasado, cuando ellos no participaban, porque se constituyen en una barrera a su competitividad.

Por otra parte, no se debe desconocer que si todos los candidatos acuerdan una restricción de inversión publicitaria, se logra un ahorro de recursos valioso. Por este motivo, no sería conveniente prohibir sin más todos los acuerdos de este tipo. Por otra parte, tampoco es aceptable que un grupo de candidatos y partidos se coordinen para montar una campaña publicitaria conjunta en contra de un tercer candidato o partido que no sea parte del acuerdo cooperativo.

Es así como el informe del Comité Presidencial alemán de 1983 sobre el financiamiento político propuso autorizar la exigibilidad legal de los acuerdos para limitar los gastos de campaña (Schneider, 1989, p. 222). Considerando estos antecedentes, la Comisión recomienda lo siguiente:

R.37. Se propone otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen.

15. Restricciones a gastos electorales específicos

Ciertos gastos electorales son de fácil fiscalización, por lo que la principal crítica a las restricciones generales al gasto electoral pierde validez respecto de ellos. Nos referimos en especial a los límites a la publicidad transmitida por televisión.

¹⁴⁴ Por analogía con los carteles económicos, que son acuerdos entre competidores para dividirse el mercado, para fijar el precio del producto o servicio vendido. Estas conductas están penadas en Chile por el Decreto Ley 211 de 1973, de protección de la libre competencia. Los acuerdos entre competidores para reducir la inversión publicitaria no están penados explícitamente por ley, pero pueden ser estimados contrarios a la libre competencia por los tribunales.

Están vigentes en Chile las siguientes regulaciones que prohíben, limitan o gravan ciertos tipos de gasto electoral:

- a) Prohibición de transmitir publicidad política en la televisión abierta¹⁴⁵;
- b) Prohibición de transmitir publicidad política en la televisión limitada (cable, satélite, microondas, otras);
- c) Prohibición a las empresas periodísticas y a las radios de publicar o transmitir propaganda electoral con más de 30 días o menos de 3 días de anticipación a la elección o plebiscito;
- d) Prohibición de la propaganda electoral en cines y salas de exhibición de videos, y la que se difunde por altoparlantes fijos o móviles;
- e) Prohibición a los canales de televisión (abierta y limitada) de transmitir los resultados de encuestas electorales durante los tres días anteriores a una elección o plebiscito¹⁴⁶;
- f) Exigencia a los canales de televisión abierta de cumplir una “Directiva sobre Pluralismo”, respecto al tiempo destinado a los candidatos en los noticieros y en los programas de opinión¹⁴⁷⁻¹⁴⁸.
- g) Prohibición a las empresas periodísticas y a las radios de discriminar tarifas entre candidaturas o proposiciones para plebiscitos;

Chile no está solo en el uso de límites a tipos específicos de gasto. Por ejemplo, Gran Bretaña también prohíbe la transmisión de publicidad política en televisión durante los períodos electorales, y además prohíbe la transmisión de publicidad política en radio (a diferencia de Chile, Gran Bretaña tiene también un “franja” política en la radio) (Bogdanor, 1998). Francia también prohíbe adquirir publicidad política en televisión y radio, pero va más allá pues también tiene vedada la publicidad en la vía pública, los avisos en la prensa y los bancos telefónicos (*The Economist*, 31 de julio de 1999, p. 46).

¹⁴⁵ Una disposición similar fue rechazada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Buckley versus Valeo (1976), por violar la libertad de expresión de los ciudadanos donantes.

¹⁴⁶ Véase “Norma especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de los resultados electorales”, emitida por el Consejo Nacional de Televisión, el 10 de enero de 1994 (www.cntv.cl).

¹⁴⁷⁻¹⁴⁸ La Directiva sobre Pluralismo fue adoptada por el Consejo Nacional de Televisión el 14 de junio de 1999. Ella establece que “Los canales de televisión, en consideración al interés público y en pleno ejercicio de su libertad de programación, deberán proporcionar a la ciudadanía una información del proceso electoral que sea completa, independiente e imparcial”. Véase www.cntv.cl, y el artículo “Se inició el monitoreo de la pluralidad durante la campaña”, *El Mercurio*, 17 de agosto 1999, página C2, Santiago.

En su origen en 1988, el objetivo de la norma chilena que prohíbe transmitir publicidad política en televisión adicional a la ofrecida gratis por la franja, fue “exclusivamente contribuir a conseguir la plena igualdad de todas las personas en la participación en los procesos electorales”, pues la igualdad entre partidos políticos e independientes en la participación en actos electorales “obviamente no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en períodos electorales”¹⁴⁹.

Se trataba de asegurar un acceso relativo igual a la televisión de las dos posiciones que compitieron en el plebiscito de 1988, en un contexto en que la estación de Televisión Nacional era controlada por el gobierno –después pasó a ser controlada por un consejo independiente–, ninguno de los demás canales era favorable a la oposición, no existía el Consejo Nacional de Televisión¹⁵⁰ y las personas que ocupaban cargos públicos podían usar su acceso a los noticieros para promocionar su opción o las propuestas asociadas.

Es posible que en 1988, en ausencia de la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada, se hubiera dado uno de los casos extremos de desigualdad relativa entre los candidatos o propuestas principales, a los que hace referencia el argumento de igualdad entre candidatos discutido anteriormente. Quizá la situación de desigualdad relativa de 1988 era extrema, y se justificó imponer medidas extremas, como es la prohibición absoluta de transmitir publicidad electoral pagada.

Sin embargo, la situación actual de desigualdad relativa en las elecciones presidenciales es menos extrema y se prevé que continúe siendo menos extrema hacia el futuro. Para ilustrar esta tendencia, recordemos que el Consejo Nacional de Televisión parece haber estimado que un método importante para eludir la prohibición de transmitir publicidad pagada es la cobertura asimétrica de los candidatos en los noticieros y programas de opinión de la televisión abierta. Para utilizar esta vía se requiere adquirir la propiedad del medio de comunicación y cambiar su línea editorial. La respuesta del Consejo fue emitir, en 1999, la Directiva sobre Pluralismo ya citada, que exige una “cobertura equilibrada” a los canales de TV abierta en la programación no pagada¹⁵¹. En suma, es claro que la justificación de la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada en las elecciones presidenciales es más débil en la actualidad que en 1988.

¹⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 9 de agosto de 1988.

¹⁵⁰ Este fue creado por la Ley 18.838 de 1989.

¹⁵¹ Es dudoso que la Directiva sobre Pluralismo pueda resistir una impugnación en los tribunales por violar el derecho de cada canal a mantener una línea editorial. Esta Directiva no se aplica a las radios, a la prensa escrita ni a los servicios de noticias y entretenimiento basados en internet.

La dureza de esta prohibición queda demostrada por el intenso uso de la propaganda pagada en televisión que se observa en los países que la permiten. Por ejemplo, en los Estados Unidos el gasto electoral destinado a avisos en televisión, como proporción del gasto total en las campañas, fue 27% en las campañas de representantes, 40-45% en las campañas de senadores y sobre 50% en las campañas presidenciales (A. Corrado *et al.*, editores, 1997, p. 342). Se han reportado cifras similares para la Argentina.

Así, una posición respetable sostiene la conveniencia de *derogar* la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada, o *al menos de sustituirla* por un umbral positivo donde el gasto que supere el umbral quede sujeto a impuesto. Es claro que tal umbral debería ser inferior al umbral que parecía razonable para el gasto total, de existir alguno. Por su parte, las eventuales tasas de impuesto debieran ser similares, porque se aplican razonamientos similares. En Canadá, un fallo judicial de 1995 (Reform Party v. Canada) derogó el límite sobre el tiempo de televisión que podía comprar un partido establecido, aunque mantuvo un límite para el tiempo que puede comprar un partido nuevo (Palda, 1999). Así, una propuesta que liberalice la publicidad televisiva podría tomar la siguiente forma:

- Reemplazar la prohibición de transmitir publicidad política en la televisión abierta y en la televisión limitada, por un impuesto al gasto en esta publicidad, de 30% del gasto que exceda un umbral. En el caso de las campañas presidenciales, el umbral sería 0,02 UTM por voto válidamente emitido, más el mayor de entre los gastos en publicidad de televisión de las campañas rivales. En el caso de las campañas parlamentarias, el umbral para cada candidato sería el cociente entre la suma de 0,02 UTM por voto válidamente emitido en el distrito, más el mayor de los gastos electorales entre las alianzas rivales, y el número de candidatos de la alianza a la cual pertenece el candidato.

La posición contraria estima que en ausencia de un límite al gasto global, una prohibición de transmitir por televisión abierta la publicidad de las candidaturas presidenciales no vulnera significativamente la libertad ni reduce perceptiblemente la competencia política. Además, esta posición estima que esta prohibición contribuye a una igualdad relativa de información para los ciudadanos respecto a las principales candidaturas, sobre todo las presidenciales. En efecto, por existir otros medios publicitarios no afectados por límites análogos, y existir el subsidio que es la franja gratuita de televisión, la libertad y la competencia política no serían significativamente afectadas por la prohibición de adquirir publicidad en televisión. Esta po-

sición evalúa del mismo modo las regulaciones que igualan el tiempo destinado a los candidatos en los noticieros y en los programas de opinión y las demás regulaciones enumeradas arriba.

Se espera que las dos posiciones indicadas arriba den origen a un interesante debate en los próximos años. Por su parte, la Comisión debe tomar en cuenta también la situación inicial de Chile y el conjunto de las demás propuestas que ha realizado. Suponiendo que se aplican las demás propuestas de la Comisión, en especial aquella que propone no poner límites al gasto electoral total de cada candidatura (R.35.), la Comisión opta por:

R.38. Se propone mantener las regulaciones vigentes a la compra de publicidad política en televisión y otros medios de comunicación.

ANEXO 1:

ACLARACIONES, RESERVAS Y VOTOS DE MINORÍA

Enrique Barros

Estimo que entre los bienes de la información acerca de las fuentes de financiamiento y de la privacidad, debe tener primacía el primero. En esta materia mantengo la opinión que expuse en un artículo sobre régimen legal de los partidos políticos que apareció en *Estudios Públicos* N° 14 (Otoño, 1984). En concreto, estimo que el procedimiento de R.18. tendrá presumiblemente poca eficacia práctica, porque en el caso de donaciones significativas puede no ser realista suponer que se conservará la incertidumbre. Por eso, en R.18., no soy partidario de reconocer al donante de sumas significativas la opción de hacerlo en forma confidencial por medio del Servicio Electoral. Los principios sobre publicidad que rigen en los mercados, especialmente de valores, pueden extenderse razonablemente al financiamiento político. Con esta reserva, estimo que, aún en este respecto, las normas propuestas en la sección 6 constituyen un progreso respecto de la actual situación.

Francisco José Folch

El Tribunal Constitucional ya ha zanjado el punto de aceptabilidad de la carga que para los canales de televisión significa la franja electoral. Pero las razones que se acatan para esa aceptación no podrían extenderse más o menos oblicuamente a los demás medios de comunicación (televisión por cable, satelital, internet, radios, prensa o cualesquiera otros que surjan en el futuro).

El subsidio para publicidad en esos otros medios hace surgir la aprensión de que pudiera entenderse (o quererse entender) que tales medios tendrán la obligación de acoger dicha publicidad, por analogía con la franja de televisión. Esto afectaría de manera muy grave la libertad de cada medio para resolver soberanamente qué publicidad acoge y cuál no.

En consecuencia, la norma legal que recogiera esta recomendación, a mi juicio, requeriría imprescindiblemente de *una ratificación legal expresa y precisa de la total libertad de cada medio para aceptar o rechazar la publicidad que una candidatura quiera entregar por el mismo*. Eso forma parte esencial de la libertad de emitir opinión y de informar, garantizada por el art. 19, N° 12 de la Constitución.

Juan Andrés Fontaine y Rodrigo Vergara

En las R.9, R.23 y R.27, se proponen subsidios fiscales a la actividad política. En el primer caso, la justificación sería cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad. En el segundo, propender a una mayor igualdad entre los distintos candidatos. En el tercero, fortalecer el accionar de los partidos políticos y promover la participación ciudadana en la actividad partidista.

El costo fiscal de dichos subsidios es bastante moderado, como queda de manifiesto en algunos cálculos que se hacen en el propio documento. No obstante, tal como se señala en el mismo, uno de los principales problemas de este tipo de subsidios es que abren una puerta para mayores subsidios en el futuro. La evidencia presentada muestra cómo en distintos países los subsidios iniciales son muy moderados, pero el propio Poder Legislativo los va aumentando en el tiempo. De alguna manera, ésta constituye una práctica para autoentregarse recursos, lo que tiende a producir incentivos perversos. Así, es posible imaginarse a parlamentarios argumentando, una y otra vez en el futuro, que los recursos que se les dan no son suficientes para cumplir con los objetivos propuestos, por lo que se requiere un reajuste significativo.

En el documento se hace un extenso análisis de este punto y se adelantan algunas posibles soluciones. Sin embargo, en el R.26 se dice en forma muy general que “todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política”. *Sin embargo, no hay en R.26 una propuesta específica y aquellas sugeridas en el texto nos parecen insuficientes.*

Dado que es probable el escalamiento abusivo de los subsidios, nuestra opinión es contraria a las proposiciones R.9, R.23 y R.27.

Cristián Larroulet

Los siguientes comentarios se centran en las propuestas específicas contenidas en el informe que merecen mi voto de minoría. Por razones de tiempo y espacio no plantearé comentarios a las fundamentaciones. He ordenado las reservas en base a la numeración de las propuestas y finalmente planteo dos reservas de naturaleza global:

1. En relación a las propuestas respecto a donaciones de bienes y servicios considero que se discrimina negativamente con ellas y a favor de las donaciones en dinero. Lo anterior restringe excesivamente una de las formas más habituales y generalizadas de participación ciudadana. Es por lo anterior que considero necesario perfeccionar la propuesta R.4.4 en la dirección de reducir la diferenciación y sugiero eliminar el límite de 40 UTM contenido en la R.4.5 ya que como el propio informe lo señala “la ventaja de poder cargar una donación en bienes y servicios a gastos no existe cuando son personas naturales”.
2. En relación a la R. 5.4, me parece que es limitativa para la libertad de organizaciones intermedias de la sociedad, que no son partidos políticos, en cuanto a su participación en actividades de publicidad o promoción. No parece suficiente ni conveniente el argumento de que la Constitución y la ley orgánica de los partidos políticos les dan a éstos derechos monopólicos. Además, para evitar evasión y ocultamiento de información hay disponibles otros instrumentos que permiten no llegar a la prohibición sugerida.
3. No comparto la propuesta R.9, ya que llevar contabilidad es una actividad principal relacionada con la transparencia requerida del financiamiento de la actividad política que es el objetivo público deseado. Además, el objetivo de transparencia no necesita de un plan de cuentas que genere un costo regulatorio enorme. Más aún, el subsidio propuesto va a incentivar en forma perversa mayores costos burocráticos que son innecesarios pero otorgan ‘poder’ al aparato público. Otras instituciones sin fines de lucro también deben llevar contabilidad para cumplir con sus obligaciones de transparencia frente al pago de impuestos y no por ello deben recibir un subsidio para financiar su obligación de llevar contabilidad.
4. Resulta conveniente aclarar la R.20, ya que considero que son dos los objetivos que deben exigirse al financiamiento público para ase-

gurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores: a) que favorezca la competencia política y b) que esos recursos no tengan un uso alternativo de mayor beneficio social neto. La propuesta tiene una letra b) que en sí misma es contradictoria y resulta redundante.

5. En relación a la propuesta R.22, creo que ella tiene el inconveniente de restringir el acceso a la difusión pública de algunas de las candidaturas en base a criterios históricos que pueden limitar la competencia. Además, se restringe el acceso a un mínimo de igualdad para todos en la difusión de propuestas en la franja presidencial. El país valora en forma significativa este instrumento de difusión de ideas que recomienda no alterarlo en lo fundamental, especialmente cuando la proposición puede ser apreciada como limitación a los derechos democráticos.
6. En relación a la propuesta R.23, aun cuando el propósito del subsidio es atractivo al ampliar la oferta de información a los electores vía la radio, su implementación práctica requiere de regulaciones que finalmente pueden terminar afectando la libertad de expresión. En efecto, no debemos olvidar que en el país hay más de 500 radios y que en cada campaña de diputados hay alrededor de 480 candidatos. ¿Se justifica desde la perspectiva de la competencia política, de la libertad de expresión, que sólo algunos tengan acceso a la difusión radial con recursos públicos? Además, su costo fiscal compete con otras prioridades para el Estado.
7. En relación a la R.27, creo que no están satisfechos los requisitos acordados por la Comisión para el financiamiento público. En efecto, primero los antecedentes existentes no muestran que nuestro sistemas de partidos políticos está afectado por una relación “clientelística”. Puede que uno de ellos lo tenga, pero ello no justifica un subsidio como el propuesto. Segundo, el mecanismo propuesto no corrige el supuesto clientelismo.
8. Finalmente, dos observaciones al contenido global del informe. Algunas propuestas tienen un objetivo que es compartido, pero cuyo instrumental es discutible. Sabemos que las regulaciones tienen también costos. La experiencia internacional en materia de financiamiento de la política muestra numerosos ejemplos en donde las regulaciones no han logrado su propósito, induciendo a otros costos socia-

les. No se puede negar el esfuerzo que el informe realiza para considerar esta variable, pero en aras de alcanzar una mayor transparencia, mayor competencia y frenar la corrupción y extorsión en la actividad política, creo necesario plantear esa inquietud. En segundo lugar, hay un tema prioritario desde la perspectiva de la probidad y el financiamiento de la política que no es considerado, esto es, la necesidad de sugerir propuestas para limitar las donaciones a candidaturas y partidos políticos a través de utilizar recursos humanos y financieros del sector público. Tampoco se consideran propuestas para poner fin al aporte de recursos que hoy realizan para financiar actividades políticas las instituciones internacionales.

No obstante todo lo anterior, creo que el informe responde a un estudio acucioso que constituye un gran aporte al debate sobre el financiamiento de las actividades políticas.

Claudio Orrego

En relación a las propuestas concretas de la comisión, y sin perjuicio a mi aprobación en general del documento, deseo señalar explícita pero escuetamente aquellos puntos respecto de los cuales mantengo mi discrepancia o bien tengo ideas complementarias:

1. Transparencia del financiamiento privado: En este tema tengo objeciones de distinta índole.

a) *Primero, a nivel conceptual* no comparto el rechazo tan absoluto que se hace de la alternativa de publicidad total respecto a las donaciones. Encontrando válida y digna de probar la proposición de financiamiento indirecto y confidencial, y compartiendo algunas de las críticas a la donación directa y pública (sobre todo en las dificultades prácticas de fiscalización y sobre eventuales represalias), no estoy de acuerdo con que esta última sea descartada completamente como una alternativa viable y buena, para efectos de transparentar la política chilena.

Sin entrar en un debate pormenorizado de los argumentos esgrimidos en su contra (R.12 a R.17), me gustaría señalar que la mayoría de las objeciones de índole práctico en contra de la donación directa y pública, también se pueden aplicar a la propuesta de donación indirecta y confidencial. En efecto, los problemas de administración y fiscalización para este último sistema son tantos o mayores que para los otros sistemas. Al mismo tiempo, también existe el riesgo

de que aún en este sistema confidencial un donante inescrupuloso o de mala categoría ocupe el mecanismo, pero luego se encarguen de probar al candidato electo que él fue el principal donante de su campaña, con el beneficio adicional de no haber sido nunca nombrado. Lo anterior me hace, entre otras cosas, reiterar mi apoyo entusiasta a la afirmación central sobre la necesidad de una institucionalidad fuerte dedicada a la administración y fiscalización de este (o cualquier) sistema. De igual forma, me hace reiterar la idea de que, en caso de ser muy difícil la implementación del mecanismo confidencial aquí propuesto, la publicidad total sigue siendo el menos malo de los mecanismos para lograr la tan preciada simetría de información entre político y votante.

- b) *Segundo, sobre la forma y alcance de ciertas normas, como las multas:* Las multas establecidas para quienes violen la ley me parecen claramente insuficientes para actuar como señal clara y nítida respecto a la importancia que le dará la sociedad chilena al respecto de toda esta normativa.
2. Restricción del número de candidatos para franja televisiva presidencial: Sin perjuicio de estar de acuerdo con la idea de mantener y mejorar la franja televisiva gratuita, me parece carente de sentido conceptual y práctico la limitación y restricción del número de postulantes a La Moneda con derecho a franja televisiva. La experiencia práctica ha demostrado que, para bien o para mal, dicha franja sirve para que la ciudadanía se forme una opinión sólida sobre quien está detrás de cada candidatura.
 3. Límites a gastos: Estando de acuerdo sobre la dificultad que ha existido en la experiencia internacional y comparada para imponer esta norma ahí donde existe, lo cierto es que me parece adecuada la idea de un gravamen creciente a partir de ciertas sumas. Por esta vía, sin impedir la manifestación de la libre voluntad ciudadana a través del financiamiento de campañas, uno puede crear desincentivos para gastar crecientes sumas de dinero en un país con tantos otros problemas sociales que resolver.
 4. Financiamiento público a la política: Gustándome mucho la idea de un subsidio a cuotas de militantes (*matching funds*), creo que no hay que cerrarse a la idea de que este subsidio pueda ser complementado con un porcentaje proveniente de la votación anterior o bien un piso mínimo por partido para actividades de formación y educación. No hay que olvidarse, que los principales contribuyentes a la

vida cotidiana de los partidos están desproporcionadamente concentrados en un mismo sector político. Esto claramente no ayuda a igualar el campo de juego.

ANEXO 2:
LISTA DE RECOMENDACIONES

R.1. Frente a la alternativa de establecer o no límites y gravámenes a las donaciones en dinero de las personas naturales a las candidaturas y partidos políticos, la Comisión se pronuncia por no imponerlos.

R.2. Ante la alternativa de permitir o no el financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de permitirlo.

R.3. Ante la alternativa de establecer o no límites y gravámenes al financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de no establecerlos.

R.4. La Comisión propone que el tratamiento tributario aplicado al financiamiento político provisto por personas jurídicas sea neutral, por lo cual rechaza posibles exenciones tributarias en su favor y posibles gravámenes en su contra. Por neutralidad se entiende que la donación no es considerada ni gasto ni retiro para efectos tributarios.

R.4.1. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas.

R.4.2. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de los partidos políticos registrados. Esto requiere modificar la ley para eliminar el actual límite de 30 UTM.

R.4.3. Se propone eximir de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para producir la renta, a las donaciones en dinero a favor de candidaturas y partidos registrados, realizadas por sociedades afectas a primera categoría.

R.4.4. Se propone mantener las exigencias de tasación previa para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a candidaturas y partidos políticos.

R.4.5. Se propone eximir del trámite de insinuación a las donaciones de bienes y servicios realizadas por personas naturales en favor del conjunto de candidaturas y partidos registrados, cuando la donación en favor de un mismo donatario en un periodo de doce meses sea inferior a 40 UTM (\$ 1 millón aproximadamente).

R.4.6. Se propone simplificar el trámite de insinuación para las donaciones de bienes, servicios y patrocinios a las candidaturas y partidos políticos, limitándolo a la tasación de los bienes, servicios y patrocinios por parte del servicio fiscalizador que corresponda.

R.4.7. a) *Se propone definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.* b) *Se propone que las donaciones a favor de organizaciones intermediarias de donaciones políticas no puedan contabilizarse por el donante como gasto para efectos del impuesto a la renta, y que al mismo tiempo sean tratadas como gasto necesario para producir la renta.* c) *Se propone que los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido.* d) *Se propone autorizar a los servicios fiscalizadores para introducir normas de control de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas.*

R.5. *Se propone obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.*

R.5.1. *Se propone obligar a todas las candidaturas constituidas como persona jurídica a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.*

R.5.2. *Se propone obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos. Esto implica llevar contabilidad en libros timbrados por el Servicio de Impuestos Internos, mantener un Rol Único Tributario (RUT) y atenerse a las normas comunes de contabilidad tributaria.*

R.5.3. *Se propone autorizar al Servicio Electoral a definir la forma de contabilización de los distintos tipos de operaciones que contabilicen las candidaturas y los partidos políticos.*

R.5.4. *Se propone prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas financiar directamente publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción. Se propone autorizar a los tribunales a aplicar multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que hagan esos grupos, cuando existan motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario, hasta por el total de los gastos objetados. Se propone dotar al Servicio Electoral de iniciativa para denunciar estos hechos, y para regular su fiscalización y sanción.*

R.6. *Se propone trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos sobre las personas jurídicas sin fines de lucro, y también todas las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos respecto a las operaciones de donación a favor de candidaturas y partidos políticos que realice cualquier persona.*

R.7. Se propone crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.

R.8. Se propone dotar a la unidad de fiscalización del Servicio Electoral de una planta de inspectores y de los recursos adecuados a la labor encomendada. Se propone contratar un estudio especializado para determinar la planta y presupuesto exigidos por cada función encargada.

R.9. Conceder a las candidaturas y los partidos políticos un subsidio fiscal para cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad.

R.10. Se propone obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva. Autorizar al Servicio Electoral a definir el plan de cuentas común al cual deberán ceñirse los estados financieros de las candidaturas de un mismo tipo, el cual deberá ser razonablemente informativo. Limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro en el Servicio Electoral. Facultar al Servicio Electoral para dictar normas generales para expulsar y admitir auditores en este registro.

R.11. Se propone estudiar agregar a las sanciones existentes por no publicar oportunamente los estados financieros exigidos por ley, las siguientes:

- a) Reducir en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral a todo partido político que no haya publicado los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por dicho partido. El tiempo restado se prorrateará entre los partidos rivales.*
- b) Reducir la asignación mensual del candidato electo en 10% a todos aquellos parlamentarios que no hayan publicado los estados financieros que correspondan. Esta multa se mantendría hasta que cada uno de ellos publique los estados financieros exigidos.*

R.12. La Comisión propone acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.

R.13. La Comisión propone que una publicidad total respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con qué monto no es esencial para el régimen democrático.

R.14. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la privacidad respecto a la intensidad de las preferencias políticas, y el derecho a hacer donaciones altruistas sin peligro de represalias u otras molestias, sufren cuando se exige una publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas.

R.15. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la honra personal de los donatarios (candidatos, partidos) y de los donantes sufre cuando se elige una publicidad total de las fuentes de fondos privados.

R.16. La Comisión reconoce que la publicidad total de las fuentes de donaciones privadas está sujeta a críticas válidas, tales como facilitar el tráfico de influencias (extorsión y corrupción), reducir la autonomía de los políticos respecto a sus donantes y reducir la competencia política al facilitar represalias contra quienes donen a candidatos con potencial de desplazar a los titulares.

R.17. La Comisión reconoce que la experiencia internacional demuestra que una exigencia de publicidad total es difícil de fiscalizar, pues ella grava con fuerza a los donantes que se sienten intensamente interpretados por un candidato o partido, creando fuertes incentivos para que el donatario colabore en la evasión de esa norma.

R.18. La Comisión propone entregar al donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También propone que el donatario tenga la libertad de rechazar cualquier donación directa grande, pero que quede obligado a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que le sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones en dinero de tamaño menor deben transferirse en forma indirecta y confidencial. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en más de 200 UTM siempre se entienden entregadas en forma directa y por tanto están sujetas a una obligación de publicidad total.

R.19.1. La Comisión propone la adopción de un mecanismo que transfiera donaciones en dinero en forma indirecta y confidencial en base a la modalidad descrita a continuación, y recomienda la realización de estudios adicionales para el perfeccionamiento del mecanismo propuesto.

R.19.2. Se propone encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados. Todo donante tendrá derecho al secreto de su identidad y del monto donado, pero ese secreto se levanta en forma reservada en caso de investigación de fiscalización y judicial.

R.19.3. *Se propone entregar al donante que desee donar recursos valorizados en montos superiores a 200 UTM (\$ 5 millones) a una misma organización intermediaria de donaciones políticas dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También se propone que las organizaciones intermediarias de donaciones políticas queden obligadas a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que les sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones de volumen menor sólo pueden ser recibidas en forma indirecta y confidencial.*

R.19.4. *La Comisión propone prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile. También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al monto transferido, cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.*

R.20. *La Comisión declara que es posible justificar financiamientos públicos cuyo objeto sea asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores en las elecciones populares, siempre que el mecanismo concreto concilie tres objetivos: a) sea efectivo en aumentar la competencia política; b) beneficie solamente a los principales competidores o sea indispensable para la incorporación pacífica de minorías significativas al sistema político; y c) el costo no ponga en peligro la eficiencia fiscal.*

R.21. *La Comisión propone mantener la franja presidencial y la franja parlamentaria en la televisión abierta, pero recomienda realizar estudios adicionales para identificar e introducir perfeccionamientos a estas franjas, especialmente a la parlamentaria.*

R.22. *La Comisión propone perfeccionar la franja presidencial de televisión, limitando el número de candidaturas con derecho a espacio gratuito. Sujeto a estudios adicionales, se propone determinar su identidad seleccionando a las cuatro con mayor número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, o el número de firmas con que registró la candidatura, cualquiera de las dos cifras, la que sea mayor. El número de candidaturas presidenciales con acceso a la franja gratuita sería cuatro (4) cuando el conjunto de los partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, y sería seis (6) en caso contrario.*

R.23. *La Comisión propone conceder un subsidio en dinero de libre disponibilidad, cuya tasa sería el 60% del gasto en publicidad de medios de comunicación local, limitando el subsidio con los siguientes toques: 180 UTM para las candidaturas a diputado, 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción para las candidaturas a senador, 5.400 UTM para las candidaturas presidenciales con derecho a franja gratuita de televisión en la primera, y 2.700 UTM a cada candidato presi-*

dencial que pase a segunda vuelta. Este subsidio estaría disponible para las seis candidaturas en cada distrito o circunscripción parlamentaria que demuestren más apoyo, y para las cuatro candidaturas presidenciales con derecho a franja de televisión. Se crearía un delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los partidos que patrocinan la campaña y contra el medio de comunicación involucrado.

R.24. La Comisión propone rechazar el argumento del control del tráfico de influencias como justificación de un subsidio por voto obtenido.

R.25. La Comisión propone no distribuir financiamientos públicos a la actividad política en proporción a la votación obtenida en las elecciones, pues no contribuye a reducir la desigualdad originada en el financiamiento privado, no provee un incentivo efectivo para aumentar la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía y expone a las autoridades legislativas a un conflicto de interés que pone en riesgo la eficiencia fiscal.

R.26. La Comisión propone que todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.

R.27. La Comisión propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

R.28. Se propone que la ley establezca que cada persona jurídica privada debe acogerse a uno de los siguientes regímenes a) y b), a su elección:

- a) *(Propiedad diluida)*
- 1. Obligación legal de reportar anualmente en la memoria el monto y el destinatario de cada donación política realizada en el ejercicio anterior que la administración haya informado al directorio.*
 - 2. Prohibición legal al directorio de delegar la aprobación de las donaciones políticas.*
 - 3. Prohibición legal de que una autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas, de acuerdo a alguna política general, dure más de 4 años.*

4. *Obligación legal de que cada autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas especifique un monto máximo para cada año.*

b) *(Propiedad concentrada)*

1. *Obligación legal de informar a los socios de toda donación política realizada en el ejercicio anterior, excepto para las donaciones que todos y cada uno de los socios hayan autorizado previamente por escrito. La recepción de la información por parte del socio debe ser registrada por la persona jurídica en un libro abierto con ese objeto, que debe permanecer abierto a los socios y a los fiscalizadores.*

2. *Cuando uno o más socios no haya entregado recibo de la información dentro de 90 días desde el fin de cada ejercicio, se entenderá que ha existido donación forzosa.*

R.29. Se propone prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos, y a organizaciones intermediarias de donaciones políticas en su favor. Esta prohibición incluye las donaciones de dinero, bienes, servicios y patrocinios. La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público. El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.

R.30. Se propone que la ley aplique las siguientes reglas a las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28:

1. *obligar al gerente general de las personas jurídicas chilenas indicadas a entregar, al menos una vez al año, a cada director o miembro del órgano de administración que corresponda, una relación detallada de las donaciones realizadas por esa persona jurídica, sus filiales y las demás personas jurídicas que controla, en Chile y en el exterior, en el período precedente, en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que a juicio del gerente general actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos;*

2. *obligar a cada director a pronunciarse respecto de esa relación de donaciones políticas; y*

3. *obligar a que esos pronunciamientos queden registrados fielmente en acta, que a su vez debe estar a disposición de todos los socios, durante al menos 15 días hábiles anteriores a la junta de accionistas, si corresponde, o de alguna fecha anual fija en caso contrario.*

R.31. Obligar a las personas jurídicas chilenas y extranjeras controladas directa o indirectamente por alguna persona jurídica chilena acogida a la opción a) indicada en R.28, a entregar la información necesaria para que su controlador cumpla con las obligaciones indicadas.

R.32. Se propone que la ley obligue al administrador o gerente general de las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28, a entregar copia al Servicio Electoral de la relaciones detalladas de donaciones políticas que entregue a los directores. El Servicio Electoral debe mantener esa información bajo reserva y podrá investigar su veracidad. Se propone crear sanciones de privación de libertad a la falsificación de esta información.

R.33.1. Se propone que la ley obligue a las siguientes entidades a acogerse al régimen a) indicado en R.28:

- a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM durante el ejercicio anterior, y*
- b) las sociedades anónimas abiertas.*

R.33.2. Se propone que para efectos de estas normas, la ley defina como 'donación política' a aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria. Estas últimas son aquellas organizaciones chilenas y extranjeras que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas chilenas.

R.33.3. Se propone que las donaciones políticas consideradas por estas normas incluyan a aquellas que consistan en dinero, bienes, servicios o patrocinios.

R.33.4. Se propone legislar sanciones para los directivos y dirigentes de personas jurídicas privadas que practiquen o aprueben donaciones políticas forzosas, equivalentes a las aplicables a los directores de sociedades anónimas.

R.34. Se propone extender a todos los afiliados al sistema de pensiones de capitalización la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija), para que cada uno pueda vender las acciones de las sociedades anónimas que tomen acuerdos de donación que el afiliado rechaza.

R.35. Se propone no imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta. Esto tienta a eludir el espíritu de la norma, y los escándalos consiguientes desprestigian la actividad política. Además, la aplicación de límites exige

restringir la libertad de expresión de ciudadanos que no apoyan a candidaturas determinadas y reduce la competencia política en ciertos escenarios.

R.36. La Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días.

R.37. Se propone otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen.

R.38. Se propone mantener las regulaciones vigentes a la compra de publicidad política en televisión y otros medios de comunicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barros, E. (1983). "Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 10, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Be-Vier, Lilian (1997). "Campaign Finance 'Reform' Proposals: A First Amendment Analysis". *Cato Policy Analysis* N° 282, 4 de septiembre, Washington D.C. (www.cato.org)
- Bogdanor, Vernon (1998). "El financiamiento político en Gran Bretaña". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Bronars, S. y Lott, J. (1997). "Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes?, or Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things that They Do?". *Journal of Law and Economics*, Vol. XL (Octubre).
- Centro de Estudios Públicos (1999). "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 9, abril-mayo 1999". Serie *Documento de Trabajo* N° 295, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Coloma, Juan Antonio (2000). Declaraciones recogidas en reportaje "Lavin gastó siete veces lo que Lagos". *La Nación*, 20 de enero de 2000, Santiago.
- Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción (1994). "Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVIII, N° 1-2 (1996) Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Committee on Standards in Public Life (Comisión Neill) (1998). "The Funding of Political Parties in the United Kingdom". *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life* (conocido como 'Informe Neill'). Controller of her Majesty's Stationery Office, Dd 5068347, octubre, Londres.

- Common Cause (agosto-septiembre 1996). "Guides to Republican and Democratic Soft Money Donors". Citado por R. Dworkin en "The curse of American politics", *New York Review of Books*, Vol. 43, N° 16, 17 de octubre.
- Consejo Nacional de Televisión (1994). "Norma especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de los resultados electorales", 10 de enero de 1994 (www.cntv.cl).
- _____ (1999). "Directiva sobre pluralismo", 14 de junio de 1999 (www.cntv.cl).
- Contardo, F. (1999). "Donaciones políticas confidenciales". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Corrado, A. et al. (editores) (1997). *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Corte Suprema de los Estados Unidos (1976). Caso Buckley versus Valeo, 424 U.S.1 (1976).
- Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro (1999). Inserción en *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, Santiago, p. C3.
- Chaples, E. (1989). "Public Funding of Elections in Australia". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
- Del Castillo, P. (1989). "Financing of Spanish Political Parties". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
- DESUC (Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica) (1993). Encuesta realizada en diciembre de 1993. Encuesta citada en *Qué Pasa*, 13 de noviembre de 1999, p. 23, Santiago.
- Díaz-Santana, H. (1998). "Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Donoso, P.; Ramos, P. y Riquelme, P. (2000). "Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 302 (enero), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Dworkin, R. (1996). "The Curse of American Politics". *New York Review of Books* Vol. 43, N° 16, 17 de octubre.
- El Mercurio* (1992). "Balances de partidos replantean tema de financiamiento". Reportaje, 29 de febrero, p. A1.
- _____ (1995). "Gobierno estudia financiamiento mixto a los partidos políticos". Reportaje, domingo 20 de agosto, p. 1.
- _____ (1999). "Se inició el monitoreo de la pluralidad durante la campaña". Crónica, 17 de Agosto, página C2.
- _____ (1999). Crónica, 28 de agosto, p. C2.
- _____ (1999). Crónica sobre franja electoral de Ricardo Lagos 20 de noviembre, p. C2.
- Feliú, Manuel. Citado en editorial de *El Mercurio*, jueves 11 de febrero de 1993, p. A.3.
- Jacobson, G. C. (1978). "The Effect of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections". *American Political Science Review*, 72.

- (1990). “The Effect of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments”. *American Journal of Political Science*, 90.
- Johnston, M. (1999). “Votos, dinero y buena política: Las normas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos”. Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- La Nación*. Reportaje titulado “Lavín gastó siete veces lo que Lagos”, 20 de enero de 2000.
- La Segunda*. Crónica, jueves 15 de julio de 1999, p. 12.
- Lagos, Ricardo. Programa de gobierno: “Para crecer con igualdad”.
- Larraín, Hernán (2000). Declaraciones recogidas en reportaje “Lavín gastó siete veces lo que Lagos”. *La Nación*, 20 de enero de 2000, Santiago.
- Lavín, Joaquín (2000). Declaraciones en programa “La entrevista del Domingo”, Televisión Nacional de Chile, domingo 9 de enero de 2000, 21:30 horas.
- Levine, B. (1997). “Campaign Finance Reform Legislation in the U.S. Congress: A Critique”. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 28, N°. 1, Kluwer Academic Publishers.
- Levitt, S. (1994). “Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House”. *Journal of Political Economy* Vol. 102, N° 4 (Agosto), University of Chicago.
- Mann, T. (2000). “Dilemas de las regulaciones del financiamiento político”. *Estudios Públicos* N° 78 (Otoño), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Matte, Eliodoro (1997). “No es el país que queremos”. *Puntos de Referencia* N° 191 (Septiembre), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Mendilow, J. (1989). “Party Financing in Israel: Experience and Implementation 1968-85”. En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
- Mendoza, R. (1999). “Alcances jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en Chile”. Serie *Documentos de Trabajo* N° 292 (marzo), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Muñoz Barra, Roberto. Moción parlamentaria (18 de diciembre de 1996). Boletín del Senado N° 1962-07.
- Nassmacher, K. H. (1989). “Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: Austria, Italy, Sweden and West Germany”. En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
- Palda, F. y Palda, K. (1998). “The Impact of Campaign Expenditure Limits on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993”. *Public Choice*, 94.
- Palda, F. (1999). “Regulación del financiamiento electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos”. *Estudios Públicos* N° 74 (Otoño), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

- Paltiel, K. (1976). "Party, Candidate and Election Finance". *Study* N° 22 (julio), Royal Commission on Corporate Concentration, Ottawa, Canadá.
- Piñera, José. Carta del Director. N° 22, 22 de abril de 1999, en www.economiaysociedad.com
- Pulzer, P. (2000). "El financiamiento político en Alemania". *Estudios Públicos* N° 77 (Verano), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Qué Pasa*. Reportaje, 13 de noviembre de 1999, p. 23, Santiago.
- Roberts, Andrew (1999). "Now We Know the price of a Policy (It's \$ 1 Million)". *The Sunday Telegraph*, 18 de julio, Londres.
- Rosenkranz, J. (1998). Carta al editor. *Commentary*, Vol. 105, N° 3, marzo.
- Schneider, H. P. (1989). "The New German System of Party Funding: The Presidential Committee Report of 1983 and Its Realization". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
- Smith, Bradley A. (1996). "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform". *The Yale Law Journal*, Vol. 105.
- Valdés, S. y Hinzpeter, X. (2000). "Cuánto cuesta una campaña electoral: análisis en base a gastos de los candidatos al Parlamento en 1997 en Chile". Serie *Documentos de Trabajo*, 309, octubre 2000, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Wagner, Gert (1994). "Corrupción y modernización del Estado". Documento de Trabajo N° 174 (Diciembre), Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.

Acerca de los autores

THOMAS E. MANN

Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington, D. C.). Ex presidente de la Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos (1981-1987).

MICHAEL JOHNSTON

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Yale. Profesor de Ciencias Políticas, Colgate University.

PETER PULZER

Profesor Emérito Gladstone de Gobierno, All Souls College, Universidad de Oxford.

VERNON BOGDANOR

Profesor de Gobierno, Brasenose Collage, Universidad de Oxford.

HÉCTOR DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS

Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

FILIP PALDA

Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Asociado de Economía en la École Nationale d' Administration Publique en Montreal y Senior Fellow del Instituto Fraser en Vancouver.

RAMIRO A. MENDOZA ZUÑIGA

Abogado, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Los Andes, Santiago, Chile.

PATRICIO DONOSO I.

Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. Sc. Massachusetts Institute of Technology.

PAULINA RAMOS V.

Abogado, Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política y Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

PAULINA RIQUELME P.

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

FERNANDO CONTARDO DÍAZ-MUÑOZ

Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Gerente de Operaciones de Oficinas del Banco de Chile.

SALVADOR VALDÉS PRIETO

Doctor en Economía, Massachusetts Institute of Technology. Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor, Instituto de Economía, PUC.

Acerca de los integrantes de la Comisión

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS QUE SUSCRIBIERON EL
INFORME CON PROPOSICIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

FERNANDO ALLIENDE

Asesor en regulación del medio ambiente. Doctor en Recursos Naturales, Universidad de Munich.

ENRIQUE BARROS

Miembro de la Corte Suprema. Profesor de Leyes en la Universidad de Chile. Doctor en Leyes, Universidad de Munich. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

HARALD BEYER

Economista del Centro de Estudios Públicos. MA en Economía, Universidad de California en Los Angeles.

VIVIANNE BLANLOT

Subsecretaria de Energía. MA en Economía Aplicada, Universidad Americana, Washington D.C.

EDGARDO BOENINGER

Senador. Ex Ministro de la Presidencia 1990-94. Ex Rector de la Universidad de Chile. Ingeniero Civil, Universidad de Chile.

JORGE CAUAS

Presidente de ISAPRE Cruz Blanca. Ex Ministro de Hacienda. MA en Economía, Universidad de Columbia. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

ÁNGEL FLISFISCH

Subsecretario de Marina. Ex Director de FLACSO. MA en Ciencias Políticas, Universidad de Michigan.

FRANCISCO JOSÉ FOLCH

Abogado, Universidad de Chile. Miembro del Consejo Editorial del diario *El Mercurio*. Miembro del Consejo de la Fundación Paz Ciudadana.

JUAN ANDRÉS FONTAINE

Consultor económico y Director de empresas. Ex Director de Estudios del Banco Central de Chile. Profesor de Economía en la Pontificia Universidad Católica de Chile. MA en Economía, Universidad de Chicago.

ARTURO FONTAINE TALAVERA

Director del Centro de Estudios Públicos. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. MA y M.Phil. en Filosofía, Universidad de Columbia.

DAVID GALLAGHER

Socio de Asset Chile. Ex Profesor del Saint Anthony's College en Oxford. columnista del diario *El Mercurio*. MA, Universidad de Oxford, Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

CARLOS HURTADO

Consultor económico y Director de empresas. Ex Ministro de Obras Públicas. Doctor en Economía, Universidad de Harvard.

CRISTIÁN LARROULET

Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo. Ex Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda. Profesor de Economía en la Universidad del Desarrollo. MA en Economía, Universidad de Chicago.

NORBERT LECHNER

Asesor del PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo) en Santiago. Director de FLACSO. Doctor en Sociología, Universidad de Friburgo.

NICOLÁS MAJLUF

Profesor Titular en la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile. miembro del Directorio de Telefónica de Chile S.A. Doctor en Finanzas, MIT.

ELIODORO MATTE

Presidente del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos. Vicepresidente del Directorio de CMPC S.A.. MBA, Universidad de Chicago.

CLAUDIO ORREGO

Ministro de Vivienda y Urbanismo. Ex Secretario de la Comisión de Modernización del Estado. MPP, Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

MÁXIMO PACHECO MATTE

Director de empresas. Ex Vicepresidente para Chile de Carter Holt Harvey. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

CARLOS PEÑA

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Diego Portales. Profesor de Derecho Civil en la Universidad de Chile. MA en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

BRUNO PHILIPPI

Presidente de Gener S.A.. Ex Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía. Doctor en Ingeniería y Sistemas Económicos, Universidad de Stanford. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

JORGE ROSENBLUT

Presidente de Chilectra S.A.. Ex Subsecretario de Telecomunicaciones. MPP, Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

LUCÍA SANTA CRUZ

Miembro del Consejo del Instituto Libertad y Desarrollo. Ex miembro del Consejo Editorial del diario *El Mercurio*. BA, Universidad de Oxford.

EUGENIO TIRONI

Profesor del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Sociología, Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales, París.

SALVADOR VALDÉS PRIETO

Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos. Profesor Titular en el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, MIT.

RODRIGO VERGARA

Economista del Centro de Estudios Públicos. Profesor de Economía en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Harvard.

WOLF VON APPEN

Presidente de Transmares Naviera de Chile Ltda.. Empresario. Vicepresidente del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.