

FINANCIAMIENTO POLÍTICO: LA ESTRATEGIA Y UNA LEY BUENA*

Salvador Valdés P.

En su primera parte, este artículo comenta desde el punto de vista del bienestar social (es decir, de lograr una buena legislación) el proyecto de ley sobre transparencia, límites y control del gasto electoral que el Gobierno ha propuesto al Senado. La evaluación que se hace aquí es que junto con mociones positivas, como exigir a las candidaturas llevar contabilidad, los aspectos principales del proyecto, si se convirtieran en ley, empeorarían la situación real de deshonestidad financiera en la actividad política chilena contrariando los efectos aparentes.

En su segunda parte, este artículo adopta una óptica estratégica y analiza, en relación con este proyecto de ley, cuáles son los intereses privados de las principales coaliciones. Se señala que una reciente encuesta CEP indica que la Alianza está peor posicionada que la Concertación en la percepción del electorado respecto a cuál tiene más que esconder acerca de su financiamiento. Y se sostiene que esta asimetría está en evolución y sujeta, por tanto, a iniciativas de

SALVADOR VALDÉS PRIETO. Doctor en economía MIT. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

* En este trabajo el autor expande su artículo “El País que Viene: Financiamiento Político”, publicado como *Punto de Referencia* N° 259, Centro de Estudios Públicos, julio 2002. El autor agradece los comentarios recibidos en la sesión “Financiamiento Político” del Congreso de Ciencias Políticas que se realizó el 8 de mayo de 2002 en Santiago. También agradece los comentarios de Carlos Peña, Carla Lehmann, José de Gregorio y Lucas Sierra.

las coaliciones. En la parte final, el artículo retoma el punto de vista de los requisitos para una buena ley y propone medidas concretas para recuperar la confianza de aquellos ciudadanos que opinan que la deshonestidad financiera campea en la actividad política.

1. Introducción

El financiamiento de la actividad política es un tema de importancia creciente en el debate público chileno, lo cual sigue una tendencia mundial. Las causas de este aumento de atención parecen ser muchas, pero nos parece útil mencionar tres. Primero, los medios de comunicación han encontrado en este tema un rico filón de noticias, pues al apelar al sentido de honestidad y justicia logran acercar el tema a audiencias masivas. El aumento de circulación permite a su vez generar influencia e ingresos por avisaje.

En segundo lugar, para cada partido político en particular resulta natural aprovechar cualquier asomo de abuso o deshonestidad de parte de sus rivales para iniciar una denuncia pública en los medios de comunicación masivos, pues así fortalece su posición electoral relativa. Tercero, en realidad el tema resulta ser complejo en el plano técnico, en el sentido de que no parece haber un par de medidas sencillas y efectivas que garanticen la probidad en el financiamiento político y la equidad en el acceso de los candidatos a los electores. El resultado de éstas y otras fuerzas parece ser, en todo el mundo, una espiral de desprestigio de la actividad política y desinterés de los electores en votar.

Sin embargo, en el plano de las soluciones técnicas el avance reciente ha sido mucho mayor de lo que se cree. Partiendo por el diagnóstico, diversos estudios, de distintas instituciones, han concordado en identificar las principales debilidades del marco legal y de la práctica del financiamiento electoral en el Chile de hoy. Por ejemplo, la Comisión de Reforma del Estado del CEP, integrada por 25 personas que cubren una importante diversidad de enfoques, llegó a un consenso respecto a identificar dos fallencias importantes¹:

a) Chile no hace lo que podría hacer por crear un piso de igualdad en el financiamiento de los candidatos principales, especialmente en las campañas parlamentarias.

¹ Véase Comisión de Reforma del Estado del CEP, "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política" (2000).

b) Chile aplica relativamente pocas protecciones contra la corrupción y contra la extorsión, en relación a las disponibles.

Esto no significa que haya acuerdo total en el diagnóstico de la situación chilena actual, pues subsisten numerosas discrepancias. La novedad es que existen conjuntos importantes de medidas donde hay bastante consenso.

Este trabajo analiza desde esta perspectiva el Proyecto de Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral que el Gobierno envió al Senado. Nuestra evaluación es que junto con iniciativas positivas, como exigir a las candidaturas llevar contabilidad, las propuestas principales empeorarían la situación real de deshonestidad financiera en la actividad política chilena. Es decir, el proyecto contiene importantes disposiciones que están fuera del área de consenso antes referida. Además, preocupa que esas propuestas agudicen el escándalo en materia financiera y empeoren la percepción de deshonestidad, con los consiguientes efectos nocivos para la actividad política en general. Los jóvenes de mayor capacidad podrían descartar la actividad política si detectan que ella exige someterse a una dependencia financiera de donantes interesados en favores legislativos o regulatorios, o exige desempeñar labores de extorsión de donaciones a contratistas del Estado o empresas reguladas, o al menos exige soportar acusaciones infundadas de medios de comunicación que viven del escándalo. Esta situación abre una oportunidad a la Comisión de Gobierno Interior del Senado para perfeccionar el proyecto en la dirección del consenso ya descrito.

Para estimar la probabilidad de que los partidos representados en esa Comisión efectivamente realicen ese esfuerzo de perfeccionamiento, la segunda parte de este artículo adopta una óptica estratégica. Se intenta analizar, en relación con este proyecto de ley, cuáles son los intereses privados de las principales coaliciones. Esos intereses se dan en el plano de las ventajas relativas para financiar sus campañas, donde la Alianza parece estar mejor posicionada que la Concertación en el “statu quo”. Sin embargo, ese “statu quo” apoya una determinada distribución del poder al interior de cada coalición, que puede ser menos que satisfactoria para algunos miembros al interior de ellas.

Los intereses se dan también en el plano de la percepción del electorado de cuán honesta es cada coalición. Esta percepción podría tener alguna influencia sobre el voto en la próxima elección, pero quizá es más importante su efecto en lo que toca al reclutamiento y retención de candidatos calificados. Si una coalición considera que estas percepciones la dañan relativamente más que a su adversario, podría tener un interés estratégico en una reforma de las regulaciones del financiamiento.

Los datos de una reciente encuesta CEP indican que la Alianza está peor evaluada que la Concertación, en términos de cuál tiene “más que esconder” respecto a su financiamiento. También encontramos que esta asimetría está en evolución, por lo que existe espacio para que las coaliciones tomen la iniciativa con medidas para aumentar la honestidad y equidad del financiamiento.

En su parte final, este trabajo retoma el punto de vista benevolente e identifica con más precisión el área de consenso ya mencionada, presentando un breve listado de medidas específicas para reducir la deshonestidad financiera y aumentar la equidad económica en la actividad política.

2. El Proyecto de Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral

El proyecto de ley enviado por el Gobierno al Senado propone varias regulaciones nuevas al financiamiento político chileno, que se sumarían a las ya existentes, que son numerosas. Entre las regulaciones existentes, que muy pocos observadores han sugerido eliminar, destacan las siguientes: la prohibición de adquirir publicidad en televisión (la “franja electoral de televisión” que es gratuita para los partidos y candidatos)², la prohibición de adquirir publicidad en radio y periódicos fuera de un período de 27 días previo a la elección, la obligación de los partidos políticos de publicar sus estados financieros anuales, y la potestad de los alcaldes para retirar toda la publicidad callejera que los candidatos pongan antes de un período autorizado por ley. Otras regulaciones existentes han sido objeto de fuertes críticas, en especial el tratamiento tributario prohibitivo aplicado a las donaciones a candidatos y partidos que superen ciertos montos ínfimos³.

Algunas de las regulaciones nuevas que contempla el proyecto concitan consenso, como aquella que exige a las candidaturas llevar contabilidad y designar un apoderado responsable ante los fiscalizadores y ante la ley. Sin embargo, creemos que las principales propuestas nuevas del pro-

² Algunos canales de televisión objetaron el gravamen que les impone la Franja de TV cuando ella se repuso en 1988, pero los tribunales no les dieron la razón, porque esa carga fue impuesta en la década de 1960 en compensación por la gratuidad de la concesión que recibieron para usar el espectro radioeléctrico. Como desde 1988 el efecto económico de esta carga ya está incorporado en el valor económico de cada estación de TV, quienes compraron esas estaciones con posterioridad no pueden aducir una expropiación de sus derechos de propiedad.

³ Véase S. Valdés (redactor) “Tratamiento tributario del financiamiento privado”, capítulo 2 de “Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política” (2000).

yecto no aumentan, sino, por el contrario, disminuyen el nivel actual de honestidad en materia de financiamiento político y además favorecen el escándalo injustificado, lo cual tiene efectos negativos sobre la actividad política en lo que toca al reclutamiento y retención de personas capaces. En la primera parte del análisis que sigue supondremos que las nuevas regulaciones se hacen cumplir, y luego mostramos por qué ese escenario es importante en la práctica.

2.1. Publicidad obligatoria de las fuentes de fondos

Esta propuesta no debe confundirse con aquella que exige a las candidaturas llevar contabilidad, ni con aquella que exige abrir las cuentas a la revisión confidencial por parte de los fiscalizadores del Servicio Electoral, ni con aquella que exige a las candidaturas publicar sus estados financieros agregados.

La publicidad obligatoria de las fuentes va mucho más allá, pues exige publicar quién donó cuánto a quién, para todas las donaciones mayores que \$1, en tiempo real. El mensaje del proyecto sostiene que la publicidad total contribuiría a reducir la extorsión y el soborno.

Esa publicidad total no pone ningún obstáculo a la corrupción. Como todo debate genera argumentos favorables a ambas posiciones en conflicto, el político corrupto (que vendió su voto) puede justificar cualquier voto suyo recurriendo a argumentos de mérito, lo que impide distinguirlo de otro político que también recibió una donación de la misma fuente y votó igual, pero por un motivo distinto y legítimo como la simpatía política. Así, el político corrupto puede justificar cualquier donación recibida sobre la base de que ha logrado atraer las simpatías de muchos ciudadanos y donantes. Esto ha sido demostrado por la experiencia de los Estados Unidos⁴.

La investigación académica reciente muestra por qué la publicidad total no contribuye a reducir el soborno ni la extorsión⁵. Si el voto de cada ciudadano fuera obligatoriamente público (y no confidencial), el efecto sería facilitar el cohecho, pues el corruptor obtiene facilidades (información) para condicionar su pago a una verificación de que el votante votó como se le pidió. Históricamente, la institución que obtuvo la libertad para el votante fue el voto secreto (llamado originalmente “voto australiano”), y no el voto con publicidad y transparencia total.

⁴ Michael Johnston, “Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos: Las Reglas Básicas del Financiamiento Político” (2000).

⁵ Véase I. Ayres y J. Bulow, “La Donación Secreta: Evitar que los Candidatos Sepan Quiénes Son sus Donantes Permite Desarticular el Tráfico de Influencias” (2001).

La publicidad total de las fuentes de las donaciones permitiría al oficialismo, actual y futuro, impedir que sus oponentes se financien con donaciones de empresas reguladas y contratistas del Estado. En efecto, el oficialismo podría dañarlas fácilmente apenas se publique que han donado a la oposición. Esta estrategia de extorsión se ha observado en los Estados Unidos⁶. El costo social de la extorsión es alto, pues facilita al oficialismo persistir en políticas públicas contrarias al sentir ciudadano, costo cuyo componente económico puede alcanzar a miles de millones de dólares al año.

Las consecuencias imprevistas son aún más graves: la publicidad obligatoria de los aportes permitiría por primera vez en Chile a los empleadores privados (y a los sindicatos) extorsionar a sus trabajadores (a sus socios), amenazándolos con el despido (con una golpiza) en caso de observar que han donado a candidatos considerados “anti-empresa” (“anti-sindicato”) o en caso de incumplir exigencias de aportar a los candidatos favorecidos. En una sociedad donde la “lealtad” es muy valorada, sería natural que surgiera un “Dicom político”, usado por los empleadores para evaluar a cada candidato a emplearse con cada uno de ellos, y por los sindicatos para admitir a nuevos socios. A quienes sospechen de la validez de esta crítica, se les recomienda entrar al sitio www.opensecrets.org. Para ver cuánto ha donado una persona específica en las últimas seis campañas de los EE.UU., y a quién, escriba el nombre de esa persona y haga una búsqueda gratis⁷. En Chile los donantes podrían ser buscados por su RUT, generando condiciones ideales para que los empleadores y sindicatos extorsionen a sus empleados y socios, respectivamente. Este aumento de la extorsión reduciría la honestidad en el financiamiento político chileno respecto a su nivel actual.

Algunos opinan que ceder a la extorsión y pagar protección a autoridades abusivas es el mal menor. Algunos empresarios donan a varios candidatos a la Presidencia a la vez, no por agrado, sino para cubrirse contra las represalias que puede aplicar el ganador a quienes apoyaron a sus rivales o simplemente a quienes omitieron apoyarlo. También donan a varios partidos a la vez en las elecciones parlamentarias, por temor a las represalias que un partido puede propinar en el futuro, sea desde el parlamento o desde el Poder Ejecutivo. Esta actitud defensiva es más frecuente en las empresas más fácilmente dañadas por el poder político, como aquellas cuyas tarifas están reguladas o cuyas inversiones están sujetas a regulaciones ambienta-

⁶ Véase M. Johnston, “Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos: Las Reglas Básicas del Financiamiento Político” (2000).

⁷ Por ejemplo, si usted escribe “Kennedy, Deborah”, descubrirá a quién y cuánto donaron varias señoras con ese nombre.

les discrecionales. Con una obligación efectiva de dar publicidad a sus donaciones, estos empresarios tendrían que sumar a la molestia que significa donar a candidatos que no son de su agrado, una humillación pública ante amigos y familiares, que sospecharían de su honestidad o de su lealtad. Esto podría reducir en algo el número de empresarios que optan por ceder a la extorsión, pero aumentaría el daño sufrido por quienes continúen cediendo a la extorsión, con un efecto neto ambiguo.

Considerando todas estas negativas consecuencias, el debate contemporáneo se ha trasladado a diseñar métodos análogos al voto secreto para ser aplicados a las donaciones en dinero. Esos métodos buscan impedir que el candidato conozca las fuentes de sus fondos. He planteado antes que el objetivo normativo debe ser lograr una mayor *simetría de información entre ciudadanía y candidatos*, tal como ocurre en el voto secreto: los candidatos y la opinión pública están igualmente desinformados respecto a quién voto por quién⁸.

Los nuevos métodos de donación indirecta y confidencial que se han ideado a partir de este concepto son capaces, a la vez, de alertar en forma oportuna a la ciudadanía, es decir en medio de la campaña, apenas algún candidato exhiba una alta concentración en sus fuentes de financiamiento. La Comisión de Reforma del Estado del CEP propuso un mecanismo concreto de donaciones confidenciales indirectas, respaldado por una evaluación técnica preliminar⁹. El punto central aquí no son los detalles del mecanismo: el punto es que el proyecto de ley del Gobierno sufre una falla conceptual significativa.

2.2. Límites al gasto electoral total de cada candidato (0,02 UF por cada ciudadano inscrito para votar en la circunscripción, distrito o comuna)

Recordemos que ya existen en Chile límites parciales al gasto electoral, y por eso la cuestión es cuánto agrega un límite global en dinero

⁸ Véase S. Valdés (redactor), sección “Objetivos de un sistema de donaciones indirectas y confidenciales”, en “Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política” (2000), p. 454 y siguientes.

⁹ Propuso que el Servicio Electoral abra cuentas bancarias a cada candidato para recibir depósitos confidenciales en su favor, que se convertirían automáticamente en donaciones sólo una vez transcurridos 10 días sin haber sido retirados. Esto permite que el recibo del depósito no sirva como prueba de la donación. Además, el Servicio Electoral sumaría las distintas donaciones antes de transferirlas al candidato, postergando la transferencia de fracciones aleatorias de las donaciones más grandes, de forma que el candidato no pueda deducir cuándo recibió una donación prometida. Véase F. Contardo, “Donaciones Políticas Confidenciales” (2000), pp. 361-383.

como el propuesto. Esta propuesta ha sido justificada con dos argumentos: 1) sería una manera de frenar el “despilfarro” de recursos en las campañas, y 2) evitaría que la desigualdad económica relativa alcance niveles tales que permita a los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus competidores.

a) Se ha exagerado un posible despilfarro

Las cifras conocidas de gasto electoral *por voto* para Chile son similares a las observadas en EE.UU., Alemania y Gran Bretaña¹⁰. Pero el Gobierno presenta sus estimaciones de gasto electoral como porcentaje del PIB, indicador con el cual Chile aparece con un gasto electoral entre 20 y 30 veces mayor que esos países. ¿Cuál es el indicador de gasto electoral apropiado?

Existe consenso de que sería equivocado comparar el gasto en agua potable entre países usando como indicador el gasto expresado como porcentaje del PIB. Si ello se intentara, Chile aparecería con un gasto “excesivo” en agua potable. El motivo es que el gasto en agua potable crece menos que proporcionalmente con el PIB per cápita y el salario real per cápita, porque el componente de mano de obra en su costo de producción es pequeño. El componente de costo de capital no es muy diferente entre países gracias a la movilidad internacional de capitales.

Según la literatura de las ciencias políticas, el gasto electoral comparado está determinado por las diferencias en el costo de la comunicación con los electores y en el grado de competitividad entre candidatos y partidos¹¹. A su vez, el costo de la comunicación exhibe una significativa intensidad de capital físico y capital humano altamente calificado. Esto significa que el costo de una campaña no depende tanto del salario promedio, sino también del costo del capital. Entre los gastos de campaña menos intensivos en personal de calificación promedio o calificación baja están las asesorías de imagen, los *spots* para la franja de TV, la publicidad de radio, el arriendo de maquinaria para instalar propaganda callejera en altura, la impresión de afiches y gigantografías, las encuestas de opinión pública, celulares, camionetas, computadores, arriendo de sedes, bandas musicales profesionales, telemarketing y mailing. En un estudio de cinco campañas chilenas, se encontró que en cuatro de ellas la proporción del gasto total destinado a

¹⁰ Véase S. Valdés y X. Hinzpeter, “Cuánto Cuesta una Campaña Electoral: Los Gastos de los Candidatos al Parlamento en 1997 en Chile” (2000), p. 24.

¹¹ Véase P. Pulzer, “El Financiamiento Político en Alemania” (2000), pp. 92-97.

ítems intensivos en mano de obra de calificación promedio fluctuó entre 30 y 40%. Sólo en una campaña esta proporción llegó a 80%¹².

Esta evidencia implica que el costo de una campaña electoral en Chile no crece en proporción al salario medio ni al PIB, sino más lentamente, acercándose a lo que ocurre con el costo del agua potable. Al comparar el gasto electoral con los países antes citados, el indicador ideal sería entonces el precio de una canasta de insumos que combinara salarios y costo de capital, reflejando la tecnología utilizada. Como el gasto por voto en Chile es similar al observado en EE.UU. y Europa, es completamente no plausible que ese indicador ideal entregue cifras de gasto para Chile que sean 20 a 30 veces mayor que en EE.UU. y Japón, como hace el porcentaje del PIB.

Esta conclusión es confirmada por el propio gobierno, pues todos los límites que propone en su proyecto de ley son una *cifra fija en UF por voto*, y no un porcentaje del PIB per cápita o del salario medio, como sería lo coherente con su indicador de costo. En suma, no hay evidencia de que el despilfarro en las campañas chilenas sea muy diferente del ocurrido en otros países. Si bien puede haber algún despilfarro, éste no puede justificar los límites propuestos.

b) ¿Logran los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus rivales?

El segundo argumento a favor de un límite al gasto electoral de cada candidato es que evitaría que los candidatos mejor financiados ahoguen en publicidad a sus competidores. Enfatizamos que para que esto ocurra, no basta la existencia de desigualdad económica, la cual tiene un efecto secundario sobre los votos, sino que es necesario que esa desigualdad supere el umbral que permitiría ahogar en publicidad a los competidores.

Sin embargo, en Chile ya existen otros límites que dificultan a los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus competidores. Chile ya prohíbe a los canales de televisión abierta y de cable transmitir publicidad de candidaturas y partidos. También prohíbe a las radios y a la prensa escrita transmitir publicidad de candidaturas y partidos fuera de un período de 27 días anterior a la elección. Los medios de comunicación ya están sujetos a un dictamen del Consejo Nacional de Televisión que exige transmitir noticias y programas políticos en forma equilibrada.

¹² Véase S. Valdés y X. Hinzpeter (2000), "Cuánto Cuesta una Campaña Electoral: Los Gastos de los Candidatos al Parlamento en 1997 en Chile" (2000), Cuadros 4, 5 y 6.

Además, la ley otorga duras facultades legales a los alcaldes para retirar la publicidad callejera fuera de un período limitado, y cuando aplican esas facultades, como lo hizo el ex alcalde de Santiago Jaime Ravinet en el año 1997, los candidatos no llenan las calles de avisos¹³. El hecho de que otros alcaldes no hagan uso cabal de estas facultades debería ser un tema importante a tratar en un proyecto bien fundado, pero el proyecto del Gobierno no hace nada en esa dirección.

No menos importante es que Chile ya ofrece una franja electoral de TV en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Una reciente encuesta demuestra que la franja parlamentaria de TV logra su cometido, pues el 31% de los votantes declara haber decidido su voto al observarla, a la par con la influencia de noticieros, diarios y revistas (otro 31%)¹⁴. En su enfoque conceptual, la franja electoral de TV es exactamente opuesta a los límites al gasto total: para evitar que los candidatos mejor financiados ahoguen en publicidad a sus competidores, opta por ayudar a los competidores peor financiados, en vez de gravar a los candidatos mejor financiados.

En suma, ¿cuánto agregaría un límite global al gasto electoral a lo ya logrado en Chile para evitar que el mejor financiado ahogue en publicidad a sus rivales? Poco. Pero aunque exista algún beneficio positivo, ello no puede justificar todavía la introducción de un límite global, pues se debe tomar en cuenta también los costos adicionales que causaría. Veremos a continuación que estos costos son significativos, pues un límite al gasto global también reduce la competencia política y estimula el escándalo como arma competitiva, con efectos adversos sobre el reclutamiento y retención de personas capaces a la actividad política.

c) El impacto de los límites al gasto electoral total sobre la competencia

Si el límite fuera amplio (en el entendido de que se cumple), no tendría mayor efecto, excepto molestar un poco al candidato mejor financiado. Esta molestia tendría algún efecto favorable para el segundo candidato mejor financiado. Los demás candidatos, que están aún peor financiados (el tercero, el cuarto, etc.), no obtienen ventaja alguna de un límite amplio.

Si el límite fuera estrecho, tendría un efecto dañino: *reducir la competencia política*. Un candidato nuevo, que pretende reemplazar al titular

¹³ Agradezco esta información a la diputada Carolina Tohá.

¹⁴ Véase Centro de Estudios Públicos, "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002" (2002).

que intenta la reelección, necesita recursos para darse a conocer. Una verdadera competencia exige que este rival cuente con fondos suficientes para compensar la ventaja que dan años de aparición en los medios de comunicación por parte de su contendor. También debe compensar la ventaja que da haber recibido fondos estatales (en la forma de dieta parlamentaria, y quizá de intervención oficialista) durante años, pues el contendor normalmente ha destinado una buena parte de esos fondos a mantener oficinas en su distrito que en la práctica son oficinas de campaña que preparan su reelección.

El nivel del límite propuesto por el proyecto del Gobierno es 0,02 UF por cada ciudadano inscrito para votar. En un distrito normal de diputados, con cien mil inscritos, esto equivale a 2.000 UF. Según una encuesta a tres campañas de diputado realizadas en 1997, el gasto total varió entre 5.527 y 9.314 UF, con un promedio de 7.760 UF (dos de esas campañas fueron de la Concertación)¹⁵. Entonces el límite propuesto por el proyecto del Gobierno exige bajar los gastos a *la cuarta parte del nivel actual*. Consideramos que este límite debe clasificarse como muy estrecho. Por eso, su efecto más probable es perjudicar a las campañas de los candidatos aspirantes y beneficiar a los titulares que decidan reelegirse, ahora libres de rivales molestos. Esta situación, entre otras, ha llevado a importantes autores a sostener que el límite al gasto total es inconstitucional¹⁶.

Desde luego, la fórmula del límite presenta el problema de no tomar en cuenta varios de los factores de costo más importantes, adicionales al número de electores a contactar. Entre ellos destaca la densidad poblacional (no es lo mismo que la población esté concentrada en 3 ciudades que dispersa en el campo, o que el distrito sea parte de una gran ciudad como Santiago donde la audiencia de cualquier medio de comunicación masivo incluye una mayoría de personas que no son parte del distrito), y el grado de competencia política por los escaños de ese distrito en particular. Estas omisiones hacen que la estrechez del límite al gasto varíe en forma aleatoria y por tanto ineficiente entre los distritos.

La experiencia internacional hace presumir además que en el futuro el Congreso estrecharía ese límite aún más: justamente porque el cuerpo legislativo está integrado por titulares que aspiran a reelegirse, resulta conveniente para todos ellos, oposición y oficialismo, estrechar el límite, hasta lograr que tenga el efecto anticompetitivo. En el caso de Francia, país con

¹⁵ Véase S. Valdés y X. Hinzpeter, "Cuánto Cuesta una Campaña Electoral: Los Gastos de los Candidatos al Parlamento en 1997 en Chile" (2000), p. 24.

¹⁶ Véase Carlos Peña, "El Sonido del Dinero", en esta misma edición de *Estudios Públicos*.

frecuencia citado como uno donde los límites se cumplen, un estudio empírico demostró que los límites al gasto electoral total de cada candidato se pusieron en un nivel tan bajo que favorecieron significativamente a los candidatos y partidos titulares que van a la reelección, perjudicando a sus rivales¹⁷.

2.3 Efectos sobre la percepción de honestidad en la vida política

Otro efecto que tendrían las nuevas regulaciones propuestas en esta ley sería un aumento de los incentivos para que los candidatos realicen esfuerzos especiales destinados a acusar a su rival de deshonestidad financiera, simulando tener respaldo en la nueva publicidad de fuentes de fondos y en los nuevos datos oficiales sobre cumplimiento de límites globales al gasto. Debido a la demanda por honestidad que se observa en las encuestas, éste puede ser un medio efectivo para quitar votos al rival, aunque no atraiga más votos para sí mismo y sólo aumente la abstención y la no inscripción en los registros electorales.

La experiencia de los países que lideraron la publicidad del origen de las donaciones individuales a cada candidato, en especial Estados Unidos, avalan este diagnóstico. La reciente aprobación de una reforma que limita el *soft money* en los EE.UU., estrechando más los límites al gasto total y profundizando la publicidad obligatoria de las fuentes de fondos, ha dado la partida a una nueva carrera para eludir estas normas en forma oculta y para detectar y denunciar las violaciones que realice el rival.

En Chile las acusaciones individuales de deshonestidad financiera han sido limitadas, pero ello no debe ser atribuido a la ausencia de límites al gasto, pues desde 1988 existen numerosos límites parciales ya descritos (uno limita a cero el gasto en publicidad por televisión, otros restringen a sólo 27 días la publicidad en radios y medios de prensa escrita, otro limita la publicidad callejera). Lo que explica la escasez de acusaciones individuales de deshonestidad es que estos límites a gastos específicos son fácilmente fiscalizables, excepto en el caso de la publicidad callejera, que sí ha

¹⁷ Véase F. Palda y K. Palda, "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993" (1998), pp. 157-174.

Otro argumento que se ha dado a favor de agregar a la legislación vigente un límite global al gasto es el siguiente: bajo el supuesto de que un candidato aspirante tendría menos capacidad de extorsión que un candidato titular, el límite reduciría la ventaja de este último en capacidad de extorsionar a —o extraer dinero de— los contratistas, empresas reguladas y funcionarios públicos. Este argumento admite que subsista un determinado volumen de extorsiones a favor del titular, y por eso un límite global al gasto es menos eficiente que un mecanismo de donaciones confidenciales como el descrito.

dado origen a todo tipo de acusaciones entre candidatos. A ello debe agregarse la ausencia de obligaciones de publicitar el origen de todos los fondos.

¿Cuál es el efecto de estas acusaciones sobre la deshonestidad real en el financiamiento? Lamentablemente, es posible que aumente la deshonestidad real. En efecto, las nuevas normas abren más oportunidades para explotar este juego hipócrita que premia a quien combina las acusaciones más punzantes a su rival con la práctica de las violaciones más grandes en el financiamiento propio.

Si se agudiza el escándalo en materia financiera, empeorará la percepción de deshonestidad, con los consiguientes efectos negativos sobre la actividad política en general en lo concerniente a reclutamiento y retención de personas capaces y honestas. Los jóvenes de mayor capacidad podrían descartar en grados aún mayores participar en política si detectan que ello implica soportar acusaciones infundadas de medios de comunicación que medran en el escándalo, alimentados por los partidos y candidatos rivales.

3. Estrategia: el interés privado de las principales coaliciones

Esta sección adopta una óptica estratégica y analiza cuáles son los intereses privados de las principales coaliciones, en relación con este proyecto de ley. La legislación sobre financiamiento político fija las reglas de la competencia entre partidos y coaliciones. Por eso esta legislación tiene un cierto carácter “constitucional”, tal como ocurre con el sistema electoral (actualmente binominal) y con el sistema de votaciones públicas y escrutinios. Los partidos y coaliciones no pueden ser neutrales o imparciales respecto a la legislación sobre financiamiento político, pues sus intereses privados son afectados. El interés privado de los partidos es aumentar sus votos para elevar la probabilidad de ocupar los cargos públicos de elección popular, lo cual depende en parte de la posición relativa que sus rivales logren en la competencia electoral. Esperaríamos entonces que este proyecto de ley tenga efectos asimétricos en las coaliciones, favoreciendo a la coalición que lo redactó, en este caso el oficialismo.

Habitualmente se supone que la Alianza por Chile accede a más financiamiento privado, por razones de simpatía política de los empresarios y de otros sectores con más medios económicos que el promedio de la población. Por ello, muchos observadores dan por un hecho que imponer un nuevo límite, esta vez al gasto electoral total de un candidato, sería relativamente más perjudicial para los candidatos de la alianza opositora.

Sin embargo, esta tesis aparece debilitada por el hecho de que todos los sectores políticos han manifestado públicamente su disposición a aprobar el proyecto. Una explicación de este hecho es que, por una parte, la Alianza estima que las nuevas reformas serían eludibles con facilidad, con lo cual conservaría su ventaja real en cuanto al nivel de gasto electoral. Además, la experiencia ha demostrado que cualquier resistencia de la Alianza puede ser criticada públicamente por la Concertación como una oposición interesada, que busca preservar una ventaja inequitativa a costa de la ciudadanía. Así, cualquier manifestación directa de rechazo de parte de la Alianza podría dar origen a un evento comunicacional favorable a la Concertación. Estas dos consideraciones podrían explicar que la Alianza haya optado por no oponerse a estas reformas frontal y explícitamente, y se haya limitado a demorar su trámite.

En la siguiente sección evaluamos si dos nuevas regulaciones contenidas en este proyecto serían aplicadas efectivamente, de ser éste aprobado.

3.1 Efectividad de las regulaciones, una vez aprobadas

Una posición plausible, que hemos sostenido en otras ocasiones, es que sería fácil evadir las normas propuestas por el proyecto de ley. Existe una amplia experiencia en el sector privado en estas materias. Además, el diseño del proyecto de ley presenta múltiples vacíos conceptuales y de definición, por lo que prácticamente incita a la evasión. En el escenario de fácil evasión, las críticas ofrecidas en la sección anterior no serían válidas, y deberían ser reemplazadas por otra crítica: el proyecto simula mejorar la relación entre dinero y política, pero en realidad es una cortina de humo para que todo siga como está hoy. La honestidad financiera también disminuiría en ese escenario, respecto a la situación actual, pues se agregaría una capa adicional de hipocresía.

Sin embargo, deseamos hacer ver que hay también sólidos argumentos a favor de la hipótesis de que las nuevas regulaciones sí serían aplicadas. Al oficialismo le conviene que ello ocurra, pues, como hemos indicado, sus principales normas tendrían efectos asimétricos a su favor. Además, la detección de violaciones, ficticias o reales, de parte de la Alianza y sus candidatos podría originar una secuencia de eventos comunicacionales favorables a la Concertación.

Para que ello ocurra bastaría con que el oficialismo destine, en la Ley Anual de Presupuestos, fuertes recursos humanos y financieros a la fiscalización de la obligación de cada candidato (sobre todo de oposición) de revelar sus fuentes de fondos y a aplicar el límite a los gastos totales.

Para ello, podría destinar sumas significativas a crear nuevas unidades especializadas al interior del Servicio Electoral, Servicio de Impuestos Internos y Superintendencia de Valores y Seguros, organismos que podrían usar también su potestad reglamentaria para rellenar los vacíos técnicos de la ley y sentar jurisprudencia administrativa. Recordemos que la Constitución chilena incluye normas que permiten al Presidente hacer aprobar la Ley de Presupuestos que le plazca, en cuanto a la asignación de fondos a la fiscalización, pues si el Congreso no llega a acuerdo con el Ejecutivo, éste puede insistir y el proyecto se entiende aprobado.

Es visible, por supuesto, que las candidaturas opositoras estén dispuestas a asumir el riesgo de intentar eludir esa fiscalización en este nuevo contexto, pero es probable también que las empresas reguladas y contratistas del Estado reduzcan su disposición a arriesgarse y opten por no donarles. En efecto, si son atrapadas podrían ser objeto de daños significativos. Como ya se indicó, la publicidad de las fuentes de fondos de los candidatos opositores, que exigiría una de las nuevas regulaciones, hace factible extorsionar a las empresas reguladas y contratistas del Estado que les donen.

Ocurre algo similar con los nuevos límites al gasto total de cada candidato. Aunque las candidaturas mejor financiadas que no sean oficialistas usen sus mejores armas para eludir la fiscalización, no puede descartarse que el resultado de dicha batalla implique una caída en el gasto electoral relativo de los candidatos de la Alianza. En cambio, cuando el candidato mejor financiado sea oficialista, no es descartable que la fiscalización sea más débil o se retrase.

Debido a estos elementos, nos parece de alto riesgo apostar a que las regulaciones serán eludidas con facilidad, en caso de ser aprobadas. Esto equivale a apostar a que el Presidente no destinará, en la ley anual de Presupuestos, fuertes recursos a la fiscalización de estas regulaciones, una vez aprobadas.

3.2 Inconstitucionalidad del proyecto

Hasta aquí nuestro análisis supone que el proyecto de ley analizado será aprobado, pues ningún sector se ha declarado contrario a él. Recientes estudios encargados por el CEP ponen en duda este supuesto, pues revelan que el proyecto de ley sobre “Límite y Control del Gasto Electoral” es inconstitucional¹⁸.

¹⁸ Véase Carlos Peña, “El Sonido del Dinero: El Gasto Electoral y la Libertad de Expresión” (2002).

Una razón es que existen alternativas regulatorias que logran el mismo fin sin disminuir la comunicación política en perjuicio de los electores, por ejemplo crear una nueva Franja en medios de comunicación local que eleve los ingresos de esos medios.

Un segundo motivo es que no resulta posible definir qué gasto constituye gasto electoral —etapa previa a definir algún límite— sin referirse al contenido de la publicidad o mensaje. Sin embargo, delegar la interpretación de contenidos a una autoridad administrativa es abiertamente lesivo para la libertad de expresión, bien protegido por la Constitución.

Finalmente, es inconstitucional limitar las donaciones de bienes directamente expresivos. Esto es justamente lo que hace el proyecto, donde limita las donaciones “avaluables en dinero”. En una sociedad moderna este concepto incluye los aportes intelectuales (avaluables como asesorías profesionales), la aparición de artistas del espectáculo y deportistas en actos electorales (avaluables según las tarifas de los programas de televisión).

Por todo esto, consideramos improbable que el proyecto de ley sea aprobado mientras mantenga los contenidos inconstitucionales, que son centrales para su diseño actual.

3.3 ¿Empate estratégico?

Hasta aquí, nuestro análisis parece generar un “empate estratégico”. Por una parte, la Concertación cuenta con la opción de presionar la aprobación de un proyecto mal diseñado, con la amenaza de denunciar a la Alianza ante la opinión pública como defensora de un *statu quo* inequitativo. En cambio la Alianza cuenta con el arma de la inconstitucionalidad del proyecto, que le permite impugnarlo ante el Tribunal Constitucional.

Creemos que no hay tal “empate” estratégico. En la sección 4 demostramos que hoy la Alianza está peor evaluada que la Concertación en materia de honestidad financiera, según la percepción de los independientes y de quienes no simpatizan con ningún partido. Esta ventaja de imagen de la Concertación puede haber aumentado debido a que ella tomó la iniciativa de proponer al Senado el proyecto sobre “Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”. En vista de la nube de dudas que existe en cuanto a la honestidad del financiamiento político, el sector que se opusiera al proyecto, por ejemplo a través de una solicitud al Tribunal Constitucional, podría ser acusado públicamente de intentar mantener el tráfico de influencias, y podría perder un número importante de votos. Pero si todos aprueban el proyecto sólo la Concertación ganaría en imagen, porque es ella quien lo

apadrina y puede mostrarlo como propio a una ciudadanía ansiosa de honestidad. Además, la Concertación ganaría la opción de crear después, con las necesarias inversiones en fiscalización, una eficiente máquina generadora de eventos comunicacionales que quiten votos a la Alianza.

Como este desequilibrio estratégico la perjudica, parece existir espacio para que la Alianza tome iniciativas para cambiar este escenario. Una posibilidad es que proponga medidas para lograr una mejora real de la relación entre dinero y política en Chile. La sección 5 esboza una reforma legal alternativa que proveería esa mejora real.

4. Percepciones de la honestidad de los partidos chilenos

Esta sección demuestra que hoy la Alianza está peor evaluada que la Concertación en materia de honestidad financiera, según la percepción de los independientes y de quiénes no simpatizan con ningún partido.

La relación entre dinero y política es de gran importancia para la democracia. Entre otras cosas, influye en la percepción que tiene la ciudadanía respecto a la honestidad de los líderes políticos. Las respuestas a dos preguntas de la encuesta CEP de enero de 2002 sugieren que relación presenta problemas de imagen en Chile. La primera pregunta está en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1: ¿CUÁL DE ESTOS SECTORES TIENE MÁS *QUE ESCONDER* RESPECTO A SU FINANCIAMIENTO?
(En porcentaje)

	Total	Derecha ^a	Izquierda ^b	Indep./Ninguno ^c
Ninguno, todos están tranquilos	4,0	4,0	4,3	2,4
Todos tienen lo mismo que esconder	37,8	44,9	32,8	32,6
La Alianza por Chile	22,2	10,0	47,4	14,6
La Concertación	9,3	19,0	4,7	7,3
El P. Comunista + el P. Humanista	5,3	9,4	2,4	3,4
No sabe + No contesta	21,4	12,7	8,3	39,6

^a Se trata de los encuestados que se identifican o simpatizan más con la “Centroderecha” y la “Derecha” en una pregunta previa de la misma encuesta. Corresponden al 29,0% de la muestra.

^b Encuestados que se identifican o simpatizan más con la “Centroizquierda” y la “Izquierda”. Corresponden al 23,3% de la muestra.

^c Encuestados que se identifican o simpatizan más con “Independientes” y “Ninguno” (de los partidos). Corresponden al 27,3% de la muestra. Este grupo decide las elecciones presidenciales.

Fuente: Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública No. 42, Diciembre-Enero 2002” (2002).

Cuando sólo el 4% de los ciudadanos cree que los partidos son “limpios” o lícitos en cuanto a su financiamiento y no tienen nada que esconder, una democracia arriesga su legitimidad. En Chile un 38,2% cree que tanto la Alianza y la Concertación son igualmente culpables, porque estima que todos los partidos tienen más o menos *lo mismo* que esconder. El problema de legitimidad parece ser más grave frente a la juventud, pues un 44,7% del grupo de 25 a 34 años de edad cree que todos los partidos tienen más o menos lo mismo que esconder.

Las grandes coaliciones chilenas se han denunciado mutuamente de deshonestidad financiera. La Concertación denuncia a los partidos rivales por obtener su financiamiento vía corrupción¹⁹. La Alianza denuncia a sus rivales de financiarse a través del desvío de fondos del Estado y de la extorsión²⁰. ¿Cuál ha sido el efecto de estas denuncias mutuas?

Los simpatizantes de la centroizquierda y la izquierda creen, en mucho mayor proporción que el promedio, que la Alianza por Chile es la que tiene más que esconder ($47,4 - 22,2 = 25,2\% \gg 0$). En el otro extremo, los simpatizantes de la centroderecha y la derecha creen, en mucho mayor proporción que el promedio, que la Concertación, el Partido Comunista y el Partido Humanista tienen más que esconder ($28,4 - 14,6 = 13,8\% \gg 0$)²¹. En suma, estas denuncias mutuas parecen haber contribuido a ahondar las desconfianzas cívicas.

Sin embargo, el impacto no ha sido simétrico. Hasta ahora, la estrategia de denunciar a la Alianza por obtener su financiamiento vía corrupción parece haber permitido a la Concertación sacar una ventaja en términos electorales. De los votantes que se identifican como Independientes y Ninguno, que acumulan un 27,3% del electorado y dirimen las elecciones presidenciales²², sólo un 7,3% atribuye mayor culpabilidad a la Concertación, mientras que el 14,6% atribuye más que esconder a la Alianza, siendo esta diferencia de 7,3 puntos estadísticamente significativa.

Esa asimetría puede crecer. Hay un 34,8% de Independientes y Ninguno que responden “No sabe”. Este porcentaje es anormalmente alto, pues

¹⁹ La corrupción consiste en un comercio de mutuo consentimiento, donde un funcionario público o partido ofrece medidas de política pública o votos en el parlamento a cambio de dinero, bienes, servicios o patrocinios.

²⁰ La extorsión consiste en que un funcionario público o partido obliga a un privado a donarle dinero o bienes bajo amenaza de daño, perjuicio que a su vez se inflige utilizando el poder del Estado para este fin privado del funcionario.

²¹ Estos porcentajes se obtienen directamente de los resultados de la encuesta CEP y no del Cuadro N° 1.

²² Véase Ximena Hinzpeter y Carla Lehmann, “¿El Fin de los Tres Tercios Tradicionales? La Irrupción de una Nueva Fuerza Política” (1999).

triplica el 12,5% de “No sabe” en el resto de la muestra²³. Esto sugiere que las acusaciones financieras tienen un carácter naciente. La Alianza es el sector que más puede perder de un aumento de información que siga los patrones vigentes hasta enero de 2002: si los Independientes que “No saben” se redujeran a la proporción observada en el resto de la población (si un 22,3% de ellos pasara a “saber”) y adoptara posiciones distribuidas de igual forma que los demás Independientes que ya han tomado posición, sólo un 9,8% de los Independientes atribuiría mayor culpabilidad a la Concertación mientras que el 19,6% atribuiría más que esconder a la Alianza²⁴. La diferencia de 9,8 puntos es electoralmente significativa, pues es un 2,7% de los votos totales. Por supuesto, no hemos probado todavía que los Independientes y Ninguno cambiarían su voto por este motivo, pero hemos probado que si ello ocurre, las consecuencias serían significativas.

Otro tema importante es averiguar si el juego de la acusación financiera mutua es de “suma negativa” para el país. Ocurriría eso si a cada coalición le conviene acusar al rival para no sufrir daños mayores, pero las acusaciones de ambas inducen a los votantes marginales a concluir que todos los actuales partidos tienen financiamiento “sucio” o ilícito. Esto puede producir un perjuicio neto para las dos, si esos electores dan su voto a nuevos partidos o nuevos candidatos presidenciales “apolíticos” sólo para expresar su rechazo a los actuales partidos.

No sabemos cuán conscientes están los encuestados de que las fuentes de fondos indicadas con A y B en el Cuadro N° 2 son ilegales en Chile²⁵. Sin embargo, según 61,9 de cada 200 menciones, la fuente A está dentro de las dos principales, y según 38,1 de cada 200 menciones, la fuente B está dentro de las dos principales.

Conviene conectar esto con las explicaciones dadas por los encuestados que no se han inscrito en los registros electorales: el segundo motivo para no inscribirse, con un 15,0% de menciones, es que “los políticos no son honestos”. Ésta es también una de las dos razones mencionadas por el 15,4% de quienes votaron en blanco o nulo²⁶. Quizá los ciudadanos más

²³ Estos porcentajes se obtienen directamente de los resultados de la encuesta y no del Cuadro N° 1.

²⁴ El cálculo es: $[(1 - 0,125)/(1 - 0,348)]0,146 = 0,196$.

²⁵ El desvío de fondos del Estado central y de los municipios es ilegal. El funcionario público que participa en corrupción y extorsión viola la Ley de Probidad (1999), además de otras normas de antigua data. La entidad privada que participa en corrupción y extorsión viola la Ley de Donaciones y Herencias y, en muchos casos, viola también la Ley del Impuesto a la Renta y otras leyes que establecen tributos. Este último punto es desconocido para algunos analistas políticos, que piensan que el financiamiento privado en Chile es legal.

²⁶ Véase Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002”.

CUADRO N° 2: ¿CUÁLES CREE QUE SON LAS FUENTES MÁS IMPORTANTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES?
(En porcentaje)

(Dos menciones de cada encuestado; suman 200%)	Total menciones	Escolaridad (años)		
		0-8	9-12	13 y +
A. Fondos del Gobierno o del Municipio*	61,9	72,6	64,9	42,5
B. Donaciones privadas hechas a cambio de futuros favores	38,1	28,1	41,7	47,6
C. Fondos personales del candidato	22,9	18,8	23,2	28,6
D. Donaciones por simpatía más cuotas militantes**	48,2	41,2	46,2	62,0
E. No sabe + No contesta	28,9	39,4	23,9	19,5

* Corresponde a la suma de las menciones de las siguientes dos alternativas: “Fondos del Gobierno” y “Fondos de las Municipalidades”.

** Corresponde a la suma de las menciones de las siguientes dos alternativas: “Donaciones privadas por simpatía política” y “Cuotas de militantes y simpatizantes de partidos políticos”.

Fuente: Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002” (2002).

informados están conectando sus creencias respecto al origen de los fondos con el hecho de su ilegalidad y deshonestidad, y estarían respondiendo con un rechazo a la inscripción y votando en blanco o nulo.

El Cuadro N° 2 desglosa los resultados por nivel educacional. El segmento con estudios universitarios se considera a sí mismo mejor informado, pues la proporción que declara “No saber” es en este grupo la mitad que en el grupo con estudios básicos o menos. La suma de menciones a las fuentes ilegales A y B entre los universitarios alcanza a 90,1 de 200²⁷.

Que “los políticos no son honestos” es una razón mencionada por el 27,6% de quienes votaron en blanco y nulo y tienen una escolaridad de 13 años o más. También esta razón es mencionada por el 19,5% de quienes no se han inscrito en los registros electorales y tienen una escolaridad de 13

²⁷ Los universitarios atribuyen mayor importancia a la fuente B que a la fuente A, que los demás grupos. Esto puede tener al menos dos explicaciones. Una es que los grupos de menor educación aprecian más los regalos que distribuye el Gobierno y el Municipio, como “créditos” del INDAP y los SERVIU, regalos del FOSIS y artículos deportivos provistos por Chiledeportes. Estos regalos no serían apreciados por los grupos de mayor educación. Otra explicación es que los grupos universitarios están mejor informados, y efectivamente la fuente B es más significativa que la fuente A en cuanto a volumen de fondos.

años y más²⁸. En suma, el sector líder de la ciudadanía podría estar pensando que participar en política en las condiciones actuales equivale a participar en actividades ilegales o semi-ilegales. Las consecuencias para la actividad política, en lo que toca al reclutamiento y retención de personas capaces y honestas, son alarmantes.

El porcentaje de jóvenes de 25 a 34 años que considera que la Alianza tiene más que esconder respecto a su financiamiento supera en 9,6 puntos a los que consideran que la Concertación tiene más que esconder. Esta diferencia es superior a los 7,3 puntos registrados para los Independientes/Ninguno. La asimetría se eleva a 14,8 puntos entre quienes tienen algún estudio universitario. Por eso, el tema de la honestidad financiera podría dañar más a aquellos partidos de la Alianza que se han esforzado especialmente en atraer a la juventud universitaria.

El impacto de largo plazo de estas percepciones puede ser dramático, como sugieren algunos análisis de la actual crisis argentina. Cuando la actividad política es abandonada por las personas honestas, su lugar es tomado por individuos sin escrúpulos respecto a las actividades ilegales. Estos últimos pueden iniciar una suerte de régimen predatorio de gobierno donde el bien común recibe el último lugar en la lista de prioridades. Desde luego, la llegada de ese escenario perjudica relativamente más a los partidos que fundamentan su crecimiento y éxito en la capacidad de atraer personas idealistas y capaces a la actividad pública, en mayor medida que a otros partidos.

5. Principios para una reforma equitativa y eficiente

Existen medidas equilibradas que han concitado consensos suprapartidarios, como ocurrió con la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Entre esas medidas brillan por su ausencia las dos regulaciones nuevas que propone el proyecto, por las razones expuestas en la sección 2. Su ausencia sugiere que este proyecto de ley cumple funciones de carácter publicitario.

Para diseñar una mejora real de la relación entre dinero y política, esta sección revisa brevemente los principios normativos que deberían guiar el financiamiento político, para el bien general. Postulamos que la ley debería favorecer formas de financiamiento que fomenten la igualdad de

²⁸ Véase Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002”.

oportunidades y la competencia entre los partidos sobre la base de políticas públicas y no de favores privados, que degeneran en tráfico de influencias. Esto debería hacerse respetando el marco provisto por los derechos constitucionales, incluyendo la libertad de expresión y el derecho de propiedad.

5.1 Un marco de análisis para definir una intervención benevolente

Consideremos la siguiente evaluación normativa:

- (1) Financiamiento a partidos y candidatos de parte de los privados:
- (1a) *Legítimo*: sobre la base de simpatía o afinidad política.
- (1b) *Ilegítimo*: tráfico de influencias, de dos tipos: extorsión (los políticos obligan a privados a donarles bajo amenaza de daño; y corrupción (comercio de medidas de política pública a cambio de beneficios privados).

La extorsión es ilegítima por muchas razones, una de las cuales es que los políticos adquieren el poder de desviar las políticas públicas hacia su gusto privado, con fuertes pérdidas potenciales para la ciudadanía. Cuando hay corrupción, las empresas y grupos más ricos adquieren el poder de desviar las políticas públicas en su beneficio privado. El tráfico de influencias es dañino para el crecimiento económico como lo demuestra la evidencia empírica internacional²⁹.

El financiamiento privado que se origina en simpatía política es respetado en la mayoría de las democracias avanzadas, pues es considerado parte de la libertad de expresión y del ejercicio de la propiedad.

Por otro lado, entendemos que cuando la simpatía de los ciudadanos más ricos está concentrada en un solo partido, otorgar la exclusividad del financiamiento a las fuentes privadas tendría consecuencias lesivas para la información requerida por los votantes, si es que la desigualdad económica entre candidatos supera el umbral a partir del cual el candidato mejor financiado puede ahogar la publicidad de sus rivales. Consideremos entonces algunas posibles intervenciones estatales y su evaluación normativa.

²⁹ Véase Shang-Jin Wei, "How Taxing is Corruption on International Investors?" (2000), pp. 1-11.

(2) Ventajas otorgadas por el Estado:

(2a) *Legítimas*: Para proveer mínimos de igualdad en el acceso (Franjas de TV, nueva franja de publicidad en los medios de comunicación local que no perjudique los ingresos de esos medios, estímulo a las cuotas de militantes, límites a ciertos gastos electorales fiscalizables).

(2b) *Ilegítimas*: Financiamiento público asimétrico, de dos clases: intervención oficialista (extorsión de empresas reguladas, de contratistas y de funcionarios de menor jerarquía, distribución de puestos en el Estado); y subsidios y ventajas para políticos y partidos titulares (tanto de oposición como de gobierno), en perjuicio de candidatos independientes y de partidos nuevos.

Esta distinción ilustra la existencia de medidas públicas que aseguran un piso de igualdad para la información requerida por los votantes, y que al mismo tiempo promueven la competencia entre los partidos y candidatos. Ningún partido ha criticado la Franja de TV argumentando que sus recursos podrían destinarse a aliviar la pobreza. Esto demuestra que en Chile es posible lograr un amplio apoyo para medidas de financiamiento público, siempre que su diseño garantice que ellas aumentan la capacidad de elegir de los propios ciudadanos y siempre que no perjudiquen los ingresos de los medios de comunicación locales.

Hay también otras maneras de distribuir fondos y ventajas públicas que reducen la equidad y la competencia. Consideramos que el financiamiento público asimétrico es ilegítimo, aunque gracias a él el segundo sector mejor financiado logre “compensar” su desventaja económica respecto al primer sector mejor financiado. Es ilegítimo porque equivale a permitir que un sector se apropie de la recaudación de impuestos (un bien público) con un fin privado: reelegirse.

Además, la ciudadanía pierde cuando las regulaciones dan ventajas a los políticos titulares o a los oficialistas para desviarse de las preferencias ciudadanas en materias públicas. Finalmente, si alguna vez el sector mejor financiado llega a ser oficialismo, esta misma asimetría tendría un efecto descompensador que podría reducir la competencia política en forma permanente.

Es ilusorio pensar que las regulaciones al financiamiento político permitirán solucionar por completo los problemas de competencia y de equidad que existen en la política, pues todas regulaciones presentan tam-

bién costos. Un costo obvio ocurre cuando las regulaciones son draconianas al punto de poner en peligro la libertad de expresión de grupos y personas, o los ingresos de los medios de comunicación. Las regulaciones que intentan aumentar la igualdad económica en la política *demasiado* por encima de la desigualdad social subyacente tienen efectos netos dañinos. En efecto, incentivan un traslado del tráfico de influencias hacia la sociedad civil, con costos mayores para la propia igualdad de oportunidades.

Así, el siguiente canal de financiamiento ha adquirido importancia creciente en los países que regulan en exceso el financiamiento a partidos y candidatos: financiamiento y ventajas, de parte de los sectores privado y estatal, para actores públicos que promueven temas públicos específicos (ideológicos, sectoriales) y que no son partidos políticos³⁰.

Para un donante, el financiamiento a este tipo de actores públicos es un sustituto del financiamiento directo a candidatos y partidos políticos. Este desvío del financiamiento político plantea problemas insolubles de fiscalización, porque esos actores son cambiantes y multiformes, y porque defienden con vigor su derecho a la libertad de expresión. Además esos actores se desnaturalizan y dejan de cumplir su fin propio, lo cual debilita a la sociedad civil en general. La prudencia, entonces, exige moderar las regulaciones al financiamiento político para mantenerlas en niveles que no gatillen un desvío significativo de fondos hacia estos actores.

5.2 Una propuesta simplificada

Creemos posible diseñar un conjunto de reformas al financiamiento político en Chile que, tomando en cuenta las prevenciones y distinciones indicadas, contribuya al bien general y fundamente una nueva confianza en la honestidad de la actividad política. La Comisión de Reforma del Estado del CEP, por ejemplo, propuso un paquete de medidas que incluye:

- 1) Perfeccionar las Franjas de Televisión, especialmente la parlamentaria.
- 2) Crear nueva Franja en medios de comunicación local, que no reduzca los ingresos de esos medios.
- 3) Crear un estímulo a las cuotas periódicas pagadas por los militantes, con topes bajos.
- 4) Fortalecer la aplicación de los límites que ya existen sobre ciertos gastos electorales.

³⁰ Estos actores públicos pueden ser ONG ideológicas, centros de estudios ideológicos, universidades ideológicas y medios de comunicación ideológicos.

- 5) Exigir a las candidaturas llevar contabilidad y abrirla a la fiscalización confidencial.
- 6) Exigir a las candidaturas publicar sus estados financieros.
- 7) Exigir a las personas jurídicas que donen a las campañas (sindicatos, sociedades anónimas y asociaciones de empleados públicos) la autorización previa de los socios no controladores.
- 8) Sanear y racionalizar el tratamiento tributario de las donaciones a la política.
- 9) Crear un mecanismo de donación indirecta confidencial, que dé garantías de que el candidato no sepa quién le donó cuánto, siguiendo las propuestas académicas recientes.

A ellas conviene agregar dos medidas para dificultar la intervención y extorsión oficialista:

- 10) Tipificar como delito que los funcionarios de servicios y reparticiones públicas, los municipios y sus corporaciones, y las empresas del Estado y sus filiales extorsionen a empresas sujetas a su regulación, a sus proveedores y a sus funcionarios para que donen a candidaturas y partidos políticos chilenos. Ello podría ser acompañado por una Contraloría fortalecida mediante un significativo presupuesto de fiscalización. También podría ser acompañado de nuevos mecanismos legales para premiar y proteger a los denunciantes, sea que éstos sean empleados del Estado o de las entidades privadas extorsionadas, como ocurre en los EE.UU.³¹.
- 11) Crear en la Contraloría un registro público que revele el monto del pago y el RUT de todas las personas naturales que reciben pagos del Estado central, de las entidades públicas autónomas (Congreso, Poder Judicial, Contraloría, Banco Central, otros), los municipios y las empresas públicas, exceptuando a las instituciones de la defensa. Es esencial que este registro incluya también a las personas jurídicas que reciban pagos de las instituciones mencionadas, y que incluya el RUT de las personas naturales que controlan esas personas jurídicas, es decir socios y en el caso de personas jurídicas de propiedad diluida, el RUT de los controladores. Esta medida daría transparencia a los pagos del Estado sin revelar los secretos comerciales de sus proveedores, y facilitaría que las eventuales redes de extracción de fondos que organice alguna coalición oficialista sean detectadas y sancionadas.

³¹ Véase J. Meyer y D. Meyer, "Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile" (2001).

Por la vía del ejemplo, hemos demostrado que existen políticas públicas que atraerían la confianza de los Independientes respecto a la honestidad de la actividad política, pues proveen una mejora real de la relación entre el dinero y la política.

El impacto de largo plazo sobre el reclutamiento y retención de personas calificadas y honestas en la actividad política puede ser muy favorable. Otro efecto sería un aumento en la eficiencia del Estado como organización, lo cual tendría efectos positivos para la competitividad de Chile y para su tasa de crecimiento económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayres, I.; y J. Bulow. "La Donación Secreta: Evitar que los Candidatos Sepan Quiénes Son sus Donantes Permite Desarticular el Tráfico de Influencias". *Estudios Públicos*, N° 83 (invierno 2001).
- Centro de Estudios Públicos. "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002". *Documento de Trabajo* N° 329 (febrero 2002), Centro de Estudios Públicos.
- Comisión de Reforma del Estado del CEP. "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Contardo, F. "Donaciones Políticas Confidenciales". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Hinzpeter, Ximena; y Lehmann, Carla. "¿El Fin de los Tres Tercios Tradicionales? La Irrupción de una Nueva Fuerza Política". *Punto de Referencia* N° 217 (agosto 1999), Centro de Estudios Públicos.
- Johnston, Michael. "Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos: Las Reglas Básicas del Financiamiento Político". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. [También publicado en *Estudios Públicos*, 79 (2000).]
- Meyer, J.; y D. Meyer. "Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile". *Documento de Trabajo* N° 326 (noviembre 2001), Centro de Estudios Públicos.
- Palda, F.; y K. Palda. "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993". *Public Choice*, 94 (1998).
- Peña, Carlos. "El Sonido del Dinero: El Gasto de Dinero y la Libertad de Expresión". *Estudios Públicos*, 87 (invierno 2002).
- Pulzer, P. "El Financiamiento Político en Alemania". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Valdés, S.; y X. Hinzpeter. "Cuánto Cuesta una Campaña Electoral: Los Gastos de los Candidatos al Parlamento en 1997 en Chile". *Documento de Trabajo* N° 309 (octubre 2000), Centro de Estudios Públicos.
- Wei, Shang-Jin. "How Taxing Is Corruption on International Investors?" *The Review of Economics and Statistics*, febrero 2000. □