

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.