



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

12/01/2016

Política

Financiamiento a los partidos políticos y campañas en Chile. Parte II

05/01/2016

Política

Financiamiento a los partidos políticos y campañas en Chile. Parte I

18/12/2015

Política Sectorial

Condiciones materiales y simbólicas del quehacer docente

11/12/2015

Política

Los Fundamentos Conservadores del Orden Liberal. Una visión crítica

04/12/2015

Política

"Chile en épocas de crisis": Acuerdos y discrepancias

27/11/2015

Política Sectorial

Guerra civil en Siria: La encrucijada de los Combatientes Extranjeros y el terrorismo. II Parte

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1228

Política

12/01/2016

Financiamiento a los partidos políticos y campañas en Chile. Parte II

Cristóbal Ortiz Würth¹

Introducción

En el informe anterior sobre financiamiento a la política², se explicó la importancia de éste dentro del marco democrático; se vio la situación sobre dicho tema en Chile y también la argumentación de Brian Barry sobre la necesidad de repartir los recursos de forma igualitaria –tanto la solución recursista estricta como la extendida– y no en base a las utilidades³, producto de que de esa forma solo se favorece a quienes más tienen en desmedro de los que tienen menos, por lo que la competencia entre los partidos y candidatos es injusta ante la importancia que adquiere el dinero para ganar una elección en una “democracia de audiencias” –mediática.

En este segundo y último informe se procederá a analizar la literatura sobre financiamiento de la política chilena, considerando el diagnóstico y propuestas de algunos intelectuales chilenos. También se expondrá como mayor detalle y argumentación la alternativa que aquí se propone sobre financiamiento público, que, como se ha adelantado en el informe anterior, plantea que se deben entregar los recursos en forma más igualitaria, teniendo presente que es necesario evitar que la política favorezca intereses económicos poderosos y particulares, pues es necesario que la competencia por el acceso al poder sea justa y dependa de los programas e ideas de los candidatos y sus partidos, no del dinero. Todo esto se hará teniendo como marco teórico base la teoría recursista estricta de la justicia de Brian Barry.

¹ Egresado de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Alberto Hurtado. Pasante CED.

² Ver: Informe de Asuntos Públicos N° 1.227

³ Brian Barry cuando habla de utilidades lo hace pensando en el beneficio o placer que una o más unidades de cierto recurso le generan a cada persona o individuo. Es decir, la utilidad se relaciona más con el grado de satisfacción y no con la cantidad del recurso –y distribución– de los bienes y servicios.

Análisis del financiamiento en Chile desde el recursismo: Discusión de propuestas

Si utilizamos la teoría recursista de Brian Barry, es fácil concluir que el financiamiento en Chile sigue un criterio utilitarista de justicia como beneficio mutuo, en tanto favorece a los que más tienen. Eso es problemático especialmente cuando se entregan los anticipos en base a la votación anterior, ya que los partidos que menos votos obtuvieron parten con desventaja en la competencia por convencer al ciudadano – que depende esencialmente, se reitera, del dinero. Ello solo refuerza que los partidos no se renueven –no solo se hace referencia a que se formen otros nuevos, sino que los ya existentes se adapten a los nuevos tiempos– y que por tanto se aislen de la sociedad. Si mantienen una votación estable que les asegure conservar cierto número de escaños –sumado a la ventaja que poseen al recibir más recursos públicos y privados–, no tendrán incentivos para que se produzca dicha renovación. De esa forma es que se desincentiva la participación⁴. Una democracia sólida necesita una competencia fuerte. Ello no se logra dando más a quienes tienen más, sino que distribuyendo igualitariamente en todas las fuerzas políticas los recursos necesarios para la competencia.

La justicia como *imparcialidad* –tal como vimos en el informe anterior–, en consonancia con lo anterior, busca repartir el recurso en base a los méritos reales de cada parte, no por el poder de negociación que poseen. Desde luego en este caso no cabe hablar de *poder de negociación*, ya que los partidos no negocian entre sí para obtener escaños, pero sí hay cierto, llamémosle, “*poder político*”, en tanto existen algunos que corren con ventaja solo porque tienen mayor cantidad de escaños, pero eso no supone que tengan más méritos –en el sentido de que realmente son lo mejor para el país por su trabajo y sus propuestas, en lo que concierne a la siguiente elección–, ese debe ser definido por los ciudadanos en consideración de los programas de cada partido político, y suponiendo que éstos tienen buenas intenciones –no hay por qué suponer diferente– no se entiende por qué hay que repartir los recursos –dinero, tiempo en televisión, etc.– en forma desigual. Además, como bien dice Valdés (2008), no es recomendable que se financie en base a la votación obtenida, ya que de por sí no los incentiva a que generen un bien público (p.302). Bien público refiere a que generen actividades, talleres, discusión, y todo lo que permita involucrar a la ciudadanía en política y/o que le ocasione algún beneficio de tipo social.

Es importante recalcar que lograr una mayor igualdad en el acceso a los recursos para todos los partidos en competencia, requiere no solo de que el Estado entregue dineros y establezca espacios y/o tiempos en los medios de comunicación. Para que esto funcione, y no se malversen fondos públicos, es necesario mejorar muchos aspectos de la institucionalidad y legalidad electoral. En esa línea, Patricio Zapata (2011) considera necesario poner límites al financiamiento, aunque tiene dudas sobre establecer montos máximos absolutos. Desde nuestra perspectiva sí es necesario hacerlo, ya que para apelar a una igualdad en el acceso a los recursos, es conveniente tener un piso absoluto, o al menos un piso mínimo y uno máximo. De otra forma, se presta para que los privados financien con sumas estratosféricas, con los problemas que ello acarrea como se revisó en el informe anterior. En ese sentido compartimos con Claudio Fuentes (2011) que la legislación actual sobre el límite al gasto electoral es demasiado alto. Un ejemplo son las elecciones del 2005, donde, en la primera vuelta, el gasto máximo permitido fue de \$4.200 millones de pesos, pero el candidato que más gastó, declaró \$1.430 millones de pesos. Asimismo en segunda vuelta el límite fue de

⁴ El sistema binominal también era un factor que conservaba el estatus quo y desincentivaba la votación ciudadana –sumado al voto voluntario. Habrá que ver qué ocurre ahora que se cambió el sistema electoral a uno proporcional. De cualquier manera, los candidatos electos seguirán teniendo incentivo a realizar políticas públicas en defensa de los intereses de la élite económica que los financian.

\$1.400 millones de pesos, pero los candidatos no superaron el 34% de esa cifra (aproximadamente \$470 millones).

Respecto a lo que sí pareciera haber concordancia entre Fuentes y Zapata, es en la relevancia de fortalecer la capacidad de fiscalizadora del Servel. El segundo propone crear una Subdirección de Control del Gasto Electoral, idea que surgió en el primer gobierno de Michelle Bachelet y que no prosperó. Actualmente no hay capacidad de determinar si efectivamente los gastos que declaran los partidos son reales o están infravalorados. Fuentes dice que el Servel no tiene la facultad, por ejemplo, de realizar auditorías in situ de las candidaturas; sólo puede ver las declaraciones formales que entregan los partidos y candidatos (p.173). Aun así Zapata no está de acuerdo con terminar con los aportes anónimos y reservados, siempre y cuando se cumpla con el sentido de dicha ley, que es evitar que quienes reciben la donación sepan quién fue el donante, impidiendo que el segundo influya en las votaciones o decisiones del primero. Esto, desde luego, no se ha cumplido por la débil fiscalización. No obstante, a nuestro juicio es menester transparentar a la ciudadanía todos los dineros destinados a la política. Ello puede tener el efecto disuasorio en cuanto a los montos a entregar -hoy en día desorbitados- pero dejará en claro que eventuales intereses defenderá el parlamentario, en caso de salir electo, o bien, tendrá que dar explicaciones al respecto y mostrar una postura firme y directa sobre la cuestión, evitando cualquier posible ambigüedad que permite la presencia de aportes reservados. Si cierto candidato defiende cierto interés, debiese ser por algo, de por sí no tienen que ser negativos, de hecho si fueran positivos no tendrían por qué esconderse.

Otro elemento a mejorar, según Claudio Fuentes (2011), se relaciona al periodo de donaciones y gasto electoral. Este empieza el día en que vence el plazo para declarar la candidatura y finaliza el día de la elección. El problema es que cualquier contribución que se haga a un partido o candidatura, antes de ese periodo, queda fuera del control de la Ley de Financiamiento Electoral (p.140). Así se permite vulnerar cualquier límite establecido a los aportes privados, ya que normalmente las campañas, contraviniendo a la ley, comienzan antes del periodo estipulado (p.175). Por eso es que es necesario limitar, si no erradicar, los dineros provenientes desde el mundo empresarial a favor del financiamiento público.

Importante es destacar, por su importancia en el contexto nacional actual de profundo descrédito de la política por los casos de corrupción, la propuesta de la llamada Comisión Engel (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción). En su informe final (2015), dando cuenta del debilitamiento de los partidos como un actor intermediario entre el Estado y la sociedad, además de sus déficit en lo que refiere a transparencia, democracia interna, rendición de cuentas, etc. Por ello, propone mejorar la transparencia, fortalecer la fiscalización -para el cumplimiento fidedigno de la norma-, disminuir el tope máximo permitido para el gasto electoral -en campañas políticas- y la ampliación de la figura del cohecho para evitar fraudes tributarios o de otro tipo (pp.74-76). Asimismo considera que debe existir un financiamiento público que permita, justamente, transparentar los gastos en que incurren los partidos frente a la ciudadanía. Ello permitiría evitar su "captura" por parte de la élite económica.

Otra de las propuestas, compartida por Fuentes (2011), Valdés (2008), y especialmente Aninat y González (2014), es la de financiar a los partidos fuera del periodo electoral. Esto es clave porque el rol de ellos no se limita a las elecciones, como se argumentó en el informe anterior.

Si bien la Comisión Engel promueve el financiamiento público –sin buscar derogar el privado- su criterio de repartición sigue siendo desigual. De esa forma, un 20% se entregaría a todos los partidos por igual y el restante 80% en base a la votación que obtuvieron. Esos corresponderían a 2/3 del total de dineros a repartir. El restante 1/3 sería para cofinanciar ciertas actividades. En el cofinanciamiento el Estado entregará el 50% del costo de estas actividades. El tope de fondos a que cada partido puede optar no puede superar el 50% de lo recibido a través del fondo público de los 2/3 anteriores (pp.71-72). Esto último implica que el límite al financiamiento privado, enhorabuena, se reduce considerablemente. Pero la competencia sigue favoreciendo a quienes están más consolidados, a pesar de que la influencia de los grandes poderes económicos se reduce (aunque no completamente). Esto último también se refleja en la propuesta de que las empresas o personas jurídicas no financien la política. Es decir, solo personas naturales podrían hacerlo. Ello es mejor por dos razones: 1) En las empresas hay un número importante de personas que trabajan pero que no toman las decisiones, por lo que no pueden manifestar su descontento en caso de que el directorio o la gerencia de ésta decide entregar dineros de la misma en cierta candidatura o partido. En ese caso, debiese democratizarse una decisión de ese tipo. 2) Como se mencionó en el informe anterior, las empresas muchas veces se aprovechan de las donaciones para evitar pagar impuestos.

Por lo anterior es que consideramos que el financiamiento debe ser eminentemente público. Este puede ser complementado con aportes privados, pero siempre estableciendo una igualdad, en lo posible aritmética, en el dinero recibido para cada partido y candidato. Es decir, se permitirá el financiamiento desde la élite económica, pero estableciendo un tope que puedan recibir –la diferencia la pone el Estado. Por ejemplo, si los privados en total donan \$500 millones de pesos y el límite de una campaña es de \$1.000 millones, el Estado cubre los \$500 millones restantes. Si no recibe donación alguna, el Estado debe cubrir por completo los \$1.000 millones. Esto, desde nuestra perspectiva, debe ser así en los periodos de campaña electoral, ya que se busca reducir al mínimo las desventajas al acceso a los recursos que pueden tener ciertos partidos y candidatos en relación a otros. Esto tiene la ventaja de que los grandes grupos económicos no tendrán incentivos para intervenir, porque de todas formas los órganos públicos se harán cargo de los costos, por lo tanto no hay alicientes para pedir dinero a los grandes conglomerados y por consiguiente, no tienen por qué gobernar para satisfacer sus intereses particulares por sobre el interés general. De esa forma, además se asegura que exista una competencia genuina.

Cuando se trate del financiamiento público en periodo no electoral –que se dirige a los partidos y no a otros actores-, también se propone una igualdad aritmética. Desde luego que esto requiere de matices, en tanto, si bien con este sistema se incentiva la competencia y no dificulta la entrada de nuevos partidos –que, como se verá más adelante no necesariamente es bueno si es que se genera una proliferación de éstos-, puede ser un desincentivo a que se convoque a nuevos militantes y a que realicen actividades con fines sociales. Es por ello que será importante que esos dineros sean rendidos y que la regulación sea muy estricta. Por otro lado, para incentivar la presencia de nuevos militantes, como medidas se podría tomar la obligación de que cada partido cuente con un número mínimo –alto- de éstos para que exista financiamiento, estableciendo un periodo de gracia para que los nuevos puedan consolidarse a nivel de militantes y a nivel de porcentaje de votación, algo así como los que existen en el sistema alemán que impide que se otorguen escaños a quienes poseen un porcentaje de votación menor al 5%. En este caso el porcentaje incluso puede ser más alto, por el tipo de financiamiento propuesto. Pero muchos podrían reclamar que ello será una limitante al surgimiento de nuevos partidos. En parte tienen razón, aunque idealmente si se crea uno nuevo, éste debiese tener bases sólidas (personas electas en cargos públicos, una votación significativa, etc.). No obstante, puede ser que a los grupos políticos pequeños se les dé la opción de competir sin necesidad de imponer exigencias

muy altas, pero reduciendo el financiamiento público en momentos no electorales, o entregándole beneficios en base a su votación, a la espera de que consoliden una posición político-electoral significativa.

Se puede contraargumentar frente esta propuesta que es un incentivo a la fragmentación del sistema de partidos y la división interna -ficticia- de las coaliciones políticas (porque así conseguirían mayor financiamiento). Esto se podría solucionar, como ya se dijo, estableciendo exigencias mucho más altas para la existencia de partidos (mayor cantidad de firmas para su legalización, establecer un número mínimo de afiliados -a nivel nacional y regional). Es posible que tal vez se deba dividir el financiamiento en gastos operativos y en gastos de difusión partidaria. Los primeros tendrán que ser desiguales, ya que es obvio que existen grupos políticos con mayor cantidad de militantes que debiesen recibir mayor cantidad de remuneración. Ahora bien, a la hora de la propaganda y/o de las actividades públicas de difusión de programas, ideas y propuestas, es recomendable que los dineros recibidos sean igual para todos los partidos -sobre todo en el periodo electoral. Desde luego todo debe ser muy transparente y bien fiscalizado. En resumen, puede ser que, si estas organizaciones llegan a un piso mínimo de militantes o de votación, se les entregará una misma cantidad de dinero -para gastos operativos-, pero si están bajo éste, se les debe procurar menos. También es posible dar un incentivo, como propone Valdés (2008), a la presencia de militantes (también hasta un piso mínimo deseable).

Asimismo una posible propuesta, más simple -aunque tal vez menos efectiva sobre los incentivos que se quieren generar-, es aumentar el porcentaje basal de dineros que se han de repartir igualmente (superior al 20% que propone la Comisión Engel) y reducir, por consiguiente, el que se otorga proporcionalmente según la cantidad de votos de cada partido.

De cualquier manera, a mayor igualdad a la hora de repartir los recursos, más se favorecerá a los partidos pequeños. Ante la probabilidad de que obtengan más dinero del que necesitan para mantener operativo su funcionamiento, ese dinero puede ser desviado para fines que no están relacionados con la actividad pública -lo que implica un riesgo de corrupción que se puede soslayar con una fiscalización adecuada-, o bien, podría ser, que tengan cierta ventaja en cuanto a la propaganda, lo que no necesariamente es malo, ya que al ser un partido pequeño, es mejor que cuenten con más opciones de propaganda para difundir sus ideas y ser reconocidos por la población. Si se va a ser injusto, es mejor ser injusto con los que menos tienen.

Para terminar, queremos hacer una pequeña reflexión sobre un caso particular ocurrido en Colombia en donde un candidato fue electo en el Consejo de Bogotá sin recibir ningún peso⁵. Toda su campaña se realizó por internet. Es un caso interesante de considerar, pero no es para nada concluyente, considerando que fue re-electo (es decir, ya había ganado esa gobernación, por lo que ya tenía visibilidad pública previa) y además en Colombia existe financiamiento público, con importantes restricciones a los dineros provenientes del mundo privado. Asimismo, la presencia en medios de comunicación estatales no implica desembolsar gasto alguno para los candidatos. No obstante, es interesante tenerlo presente ya que puede indicar una posible tendencia hacia el futuro de las campañas políticas electorales.

⁵ Agradecimientos a Diana Avellaneda quien comentó este caso y compartió el link: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2015-con-capital-digital-logr%C3%A9-33-mil-votos%E2%80%9D-fl%C3%B3rez.html#.VkCIYLvqtjY.twitter>. Del 9 de noviembre del 2015. Revisado el 10 de Diciembre de 2015.

Conclusión

Es importante dejar en claro que en ningún caso afirmamos que las elecciones políticas son problema de justicia que se resume en la repartición de recursos (sea dinero, escaños, espacios de propaganda política). No se puede comparar la repartición de recursos, o la competencia por los recursos en el mercado, con la competencia entre partidos políticos por llegar al poder –que incluye una repartición de recursos que se inserta como un factor dentro de un marco mucho más amplio que es el sistema político. Además la competencia por recursos escasos dentro del mercado apela al utilitarismo individualista, en otras palabras, al lucro; mientras que en política, se apela a la sociedad.

No obstante lo anterior, este marco teórico es útil para analizar la situación actual de competencia entre los partidos políticos por el poder. Si queremos que la ciudadanía tome una decisión genuina, informada, es necesario que ésta sea igualitaria (recursos repartidos igualitariamente) entre las partes. Obviamente lo anterior no resuelve el problema. Hay muchos otros desafíos, entre ellos la educación cívica -sin ella, difícilmente los ciudadanos estarán en condiciones reales de determinar cuál es la mejor opción política para la sociedad-, el voto voluntario, la reforma interna a los partidos, etc. Lo central es que se debe democratizar más el sistema político, y un financiamiento público (más) igualitario ayuda en esa línea.

La teoría recursista de Brian Barry tiene, en efecto, asidero en cuanto a la repartición de recursos escasos, ya que otras propuestas o teorías siguen sin responder por qué unos merecen más que otros cuando todas las partes en cuestión, en principio, buscan realizar un fin noble. Otra cosa es priorizar en base a las necesidades sociales, lo que puede justificar cierta desigualdad, pero esto solo se puede definir dentro del espacio público, es decir en la política. Por ello es que la competencia –que implica recursos- en las elecciones –y también fuera de ellas- debe ser justa e igualitaria, para que, en efecto gobierne quien la sociedad cree, es la mejor opción. La cantidad de dinero no puede ser lo que defina al ganador en un proceso electoral.

Ahora bien, como menciona Valdés (2008, p.198), es necesario, para tener un financiamiento público como el que se propone, que la institucionalidad esté firme, sea confiable y segura, no acuartelada por intereses políticos de algún sector. Y por otro lado, ligado a lo anterior, se requiere que la implementación sea gradual, ya que la realidad suele ser más compleja que la teoría y es indispensable dar cuenta de ella para que el proyecto sea realmente exitoso en su objetivo: una competencia justa entre los partidos políticos por el acceso al votante-ciudadano (y eventualmente militante), y, desde luego, al poder.

Bibliografía

Altman, D., & Luna, J. P. (2015). ¿Partidos hidropónicos en un sistema de partidos muy institucionalizado? El caso de Chile. En M. Torcal, *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (págs. 203-219). Barcelona-Santa Fé: Anthropos-Ediciones UNL (Universidad Nacional del Litoral).

Aninat, I., & González, R. (2014). *Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos*. Centro de Estudios Públicos. Santiago: CEP.

Barry, B. (1989). *Teorías de la Justicia*. Barcelona: Gedisa S.A.

Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción. (2015). *Informe Final*. Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, Santiago.

Fuentes, C. (2011). Financiación de partidos políticos en Chile. En P. Gutiérrez, & D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (págs. 135-183). México, D.F: IDEA/OEA/UNAM.

Valdés, S. (2008). Financiamiento público de partidos políticos: Propuesta para Chile. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker, *Reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 297-337). Santiago, Chile: PNUD; CEP; Libertad y Desarrollo; Projectamérica; CIEPLAN.

Zapata, P. (2008). Financiamiento de partidos políticos: Control y rendición de cuentas. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker, *Reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 297-337). Santiago, Chile: PNUD; CEP; Libertad y Desarrollo; Projectamérica; CIEPLAN.