

## LEY DE PARTIDOS Y FINANCIAMIENTO ¿ES LA HIPER REGULACIÓN EL CAMINO?

- Tanto en el proyecto de partidos políticos como en el de financiamiento de la política se visualizan esquemas regulatorios intensos, con modificaciones medulares que, por un lado, reconfiguran la naturaleza mixta del sistema de financiamiento político, mientras que en materia de partidos, los sitúan en un diseño que los aísla de su medio específico: la sociedad civil.
- En ambos proyectos se contemplan disposiciones que podrían alterar significativamente los patrones de competencia, autonomía y gobernabilidad desde una perspectiva sistémica de nuestro encuadre político-institucional.
- En el proceso de discusión y tramitación legislativa, el ímpetu regulatorio generó las condiciones para que tanto en la opinión pública, como a nivel de grupos de presión y de un sector de parlamentarios predominara un enfoque maximalista, traducido en una hiper regulación, que no constituye un estándar a nivel de experiencia comparada en el conjunto de las democracias consolidadas.

En medio del frenesí legislativo estival que ha caracterizado a estos dos años de gobierno de la Nueva Mayoría, el Ejecutivo avanza en la aprobación de dos de los proyectos políticos (financiamiento de la política y nueva ley de partidos políticos) que son parte de sus siete prioridades legislativas<sup>1</sup> de cara al cierre del ciclo parlamentario 2015. En ambas iniciativas, se visualizan esquemas regulatorios intensos, con modificaciones medulares que, por un lado, reconfiguran la naturaleza mixta del sistema de financiamiento político, mientras que en materia de partidos, de la mano del cambio en su naturaleza jurídica -pasando a ser personas jurídicas de derecho público- clausuran su naturaleza privada, en la medida que son asociaciones voluntarias de individuos que persiguen una doctrina de gobierno, limitando en este sentido, el margen de acción de los mismos, restringiéndolos a sólo lo que la ley prescribe.

En ambos proyectos se contemplan disposiciones que podrían alterar significativamente los patrones de competencia y gobernabilidad desde una

perspectiva sistémica de nuestro encuadre político-institucional. Las excesivas limitaciones en materia de límite de gastos y publicidad electoral sólo serán un impedimento más para los nuevos actores (desafiantes) en política, a la hora de enfrentar a los candidatos titulares (incumbentes) del cargo, quienes ya poseen amplio conocimiento de la unidad electoral, resintiendo en menor medida las limitaciones en los medios efectivos para poder transmitir un mensaje político. Por otra parte, y en materia de ley de partidos, la disminución de los requisitos de constitución bien podría<sup>ii</sup> ser una puerta de acceso a la fragmentación del sistema del partidos, aspecto sensible, atendiendo a la naturaleza hiper presidencialista de nuestro sistema político.

Pero más allá de las disposiciones particulares, en términos generales se observa que en el proceso de discusión y tramitación legislativa, el ímpetu regulatorio, detonado por una seguidilla de escándalos de financiamiento irregular de campañas, transversales al arco político, generó las condiciones para que tanto en la opinión pública, como a nivel de grupos de presión y de un sector de parlamentarios, predominara un enfoque maximalista, traducido en una hiper regulación, que no constituye un estándar a nivel de experiencia comparada en el conjunto de democracias consolidadas, tanto a nivel de financiamiento como de la regulación partidaria.

### **UN FINANCIAMIENTO CON EFECTOS CONTRAPRODUCENTES**

El aprobado proyecto boletín 9790-07 Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, sobre financiamiento de la política, contiene dentro de sus ideas matrices: una nueva conceptualización de la propaganda electoral, regulando la forma y plazos en que ésta podrá realizarse, configura un nuevo régimen de financiamiento electoral respecto de las fuentes de financiamiento tanto de campañas como de partidos, introduce financiamiento basal público a las agrupaciones políticas, disminuye los límites de gasto a la mitad (ver Cuadro N° 1), disminuye los montos de aportes de personas naturales (ver Cuadro N° 2)), determina nuevos plazos de campaña electoral y fortalece al SERVEL en materia de control y fiscalización de la normativa electoral.

**EL PROYECTO DISMINUYE LOS LÍMITES DE GASTO A LA MITAD**  
**Cuadro N° 1. Límite del gasto por candidatura, antigua y nueva disposición**

	Antigua disposición	Nueva disposición
<b>Senador</b>	3000 UF + ( 0,04 UF * Primeros 200 mil); (0,03 UF * Sgtes. 200 mil); (0,02 UF * Restantes)	1500 UF +( 0,02 UF * Primeros 200 mil); (0,015UF *Sgtes. 200 mil); (0,01 UF * Restantes)
<b>Diputado</b>	1500 UF + 0,03 UF	700 UF + 0,015 UF*N° electores Distrito
<b>Alcalde</b>	120 UF + (0,03 UF * N° electores en respectiva comuna)	120 UF + (N° electores de la comuna*0,03UF)
<b>Concejal</b>	Límite alcalde/2	Límite alcalde/2
<b>CORE</b>	700 UF + (0,02 UF * Primeros 200 mil); (0,015 UF* Sgtes. 200 mil); (0,01 UF *Restantes)	350 UF + (0,01 UF*Primeros 200 mil); (0,0075 UF * Sgtes 200 mil); (0,005UF* Restantes)
<b>Presidente</b>	N° de electores país * 0,03 UF	N° Electores país * 0,015 UF

Fuente: Elaboración propia a partir de ley 19.884 y boletín 9790-07

**EL PROYECTO DISMINUYE LOS MONTOS DE APORTES DE PERSONAS NATURALES**  
**Cuadro N°2. Límites aportes personas naturales a candidato, antigua y nueva disposición**

Candidaturas	Antigua disposición	Nueva disposición
<b>Alcalde o concejal</b>	1.000 UF	250 UF
<b>CORE</b>	1.000 UF	250 UF
<b>Diputado o Senador</b>	1.250 UF	315 UF
<b>Presidente</b>	2.000 UF, 700 UF (2da vuelta)	500 UF, 175 UF (2da vuelta)

Fuente: Elaboración propia a partir de ley 19.884 y boletín 9790-07

Se trata, sin lugar a dudas, de un proyecto ambicioso, pero que por el contrario, como en múltiples casos de política pública, podría generar efectos contraproducentes.

Todo esquema regulatorio en materia de institucionalidad política debe propender a calibrar principios tales como transparencia, participación, autonomía, y competitividad ¿Lo logra el proyecto en cuestión? Si bien es cierto que hay avances sustantivos en materia de estándares de transparencia, no sucede lo mismo en materia de participación, autonomía y competitividad. La razón es sencilla, al ser el financiamiento político una expresión más de la participación política, tanto la reducción de los límites de gasto electoral como la reducción de los límites a los aportes personales, a lo que se agrega el límite de la posibilidad de

financiar una propia campaña con recursos propios (sólo hasta un 25% de aportes propios del candidato y un 20% en el caso de candidaturas presidenciales), constituyen un agravio -respecto del esquema regulatorio anterior- a la libertad de los electores de participar de manera activa en la actividad política bajo la forma de financiamiento.

En segundo término, y en lo referido a la autonomía, parece evidente que al establecer un nuevo mecanismo de financiamiento que prohíbe el aporte de personas jurídicas y que limita también el de personas naturales, el equilibrio de la naturaleza mixta del sistema se inclina hacia el financiamiento estatal, atendiendo a que el financiamiento de partidos será predominantemente público bajo la regla de un piso mínimo de un 20% para aquellas agrupaciones con representación parlamentaria, y el 80% restante asignado conforme al peso electoral de cada agrupación. La hipertrofia estatal en el financiamiento no sólo provocará un detrimento de la autonomía financiera respecto del poder de turno, sino que también repercutirá en el ámbito de la autonomía operacional.

Finalmente, esta nueva estructura de límites tendrá efectos significativos en los niveles de competitividad presentes en el sistema, silenciando la voz de nuevos actores en política por medio de un intenso régimen de prohibición de propaganda y gasto electoral.

### **LEY DE PARTIDOS Y LA HIPER REGULACIÓN**

De modo paralelo a la tramitación del proyecto de financiamiento, el Ejecutivo logró aprobar el proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización (boletín N° 10.154-07). Dentro de las ideas matrices del proyecto estaba el cambio en la naturaleza jurídica de los partidos políticos pasando a ser éstos personas jurídicas de derecho público; la reducción a la mitad el criterio de constitución de partidos eliminando la posibilidad de que sean inscritos en una única región; la regulación de su organización interna; el establecimiento de normas de transparencia activa y un nuevo régimen de sanciones para la infracción de la normativa electoral.

Dos elementos parecen particularmente sensibles a la hora de establecer una evaluación de la iniciativa. En primer lugar, al re-configurar la naturaleza jurídica de los partidos desde el derecho privado al derecho público, se soslaya la comprensión del fenómeno partidario como expresión de la asociación libre de

individuos, limitando el producto de esta asociación a un decálogo de requisitos que la ley establece. En seguida, el proyecto desliza una intencionalidad en la cual se confunde la promoción con la imposición a la hora de pronunciarse respecto de ámbitos tan sensibles como son los modos de organización, elección y dirección en el plano de la vida interna partidaria. Asunto cuestionable, una vez que debieran siempre ser los propios partidos -con sus militantes- quienes opten por auto-determinar el mecanismo de elección de autoridades que consideren más atingente conforme a criterios tales como la tradición, la inspiración ideológica y la pertinencia con la propia cultura partidaria.

Enseguida, el proyecto aprobado si bien corrige la deficiencia respecto de la posibilidad de constituir partidos regionales -esquema donde con menos de 100 firmas era posible constituir un partido-, desconoce los cambios que la propia comisión de Probidad y Transparencia del Senado había introducido en la línea de aumentar los requisitos de constitución de partidos desde un número del 0,25% del total de votos en la elección de diputados anterior, a un 0,5%. Finalmente, la presión de los nuevos actores en política predominó, retrotrayendo la norma al umbral de 0,25% de las firmas, aunque con un mínimo de 500 firmas, conservando el criterio de tres regiones contiguas u ocho discontinuas. Se trata de una norma no exenta de polémica, por cuanto, si bien parece legítimo propender a mayores niveles de renovación en el sistema de partidos, por otro lado, los costos de la fragmentación del mismo sistema de partidos pueden ser traspasados a los patrones de gobernabilidad generada por las dinámicas políticas. El siempre presente riesgo de una tensionada combinación entre sistemas presidencialistas y congresos altamente fragmentados debiera haber sido una dimensión del debate a considerar, sin embargo, la premura de los tiempos legislativos auto impuestos por el Ejecutivo, así como el actuar de grupos de presión, cristalizaron en un proyecto que es el reflejo de un debate en el cual se desconoce la evidencia y se desvirtúa o sobredimensiona la realidad.

Al respecto, vale la pena preguntarse si acaso un esquema excesivamente rígido como el que supuestamente nos regía, habría posibilitado la existencia de 14 partidos legalmente constituidos, 13 partidos en formación y 11 con representación parlamentaria. En la misma línea, se sobredimensiona el efecto del rol estatal a la hora de establecer como principio rector de los proyectos, el que una mayor injerencia estatal implicaría menores niveles de corrupción. La evidencia no apunta en aquella dirección, sino que por el contrario, en aquellos países donde los partidos se encuentran hiper regulados, es donde las

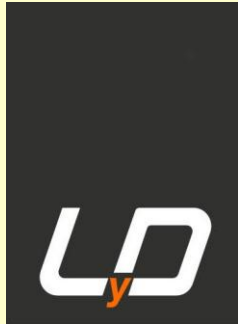
agrupaciones generan los niveles de confianza y legitimidad más bajos<sup>iii</sup>. Los casos de Argentina, Brasil, México y España son ejemplos de esquemas partidarios altamente regulados, con una alta carga de financiamiento estatal, y en los cuales sus niveles de corrupción son muy elevados. En la misma línea, poco importó la documentación de la experiencia comparada, la cual orienta respecto de que los esquemas de financiamiento más exitosos son aquellos en donde coexiste el financiamiento público y el privado, en los cuales, con la debida transparencia tanto individuos como personas jurídicas de diversa índole pueden contribuir a la promoción de orientaciones, valores y principios a través de la política, como acontece en el 65% de los países de la OCDE.

## CONCLUSIONES

El contexto marcado por la crisis de confianza de las instituciones de la política formal y los escándalos vinculados al financiamiento político irregular configuraron un encuadre donde en la tramitación legislativa lo que se impuso fue un debate en el cual primó el ímpetu regulatorio, prescindiendo de un debate ponderado y basado en los aciertos y desaciertos que entregaba la evidencia, así como los estándares que operan en las democracias consolidadas. Tanto en el proyecto de partidos como en el financiamiento, el principio axial es que el rol del Estado a través de mayor regulación, control y participación contribuirá a subsanar vicios en materia de probidad y transparencia. ¿Es el camino? La regulación aprobada desvincula a los partidos de su medio específico, que es la sociedad civil, rigidizando su vida interna y sometiéndolos a una excesiva dependencia financiera del ente estatal, desbalanceando un sistema mixto de financiamiento y generando déficits de competencia. Otros países ya han optado por dicho camino, sin arribar a un buen destino en términos de control de la corrupción, densidad de sus instituciones democráticas e involucramiento de la sociedad civil con la institucionalidad política.

---

<sup>i</sup> Son parte de las siete prioridades legislativas de Enero 2016 por parte del Ejecutivo: (1) proyecto de ley sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, (2) proyecto de ley que Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos Políticos y Facilita su Modernización, (3) proyecto de ley que Moderniza las Relaciones Laborales (Reforma Laboral), (4) proyecto de ley que Simplifica el Sistema Tributario, (5) proyecto de ley que Regula la Libre Competencia (Anticolusión), (6) proyecto de ley de Carrera Docente y (7) Agenda Corta Antidelincuencia.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1242 - 1

22 de enero de 2016

ISSN 0717-1528

---

<sup>ii</sup> La evidencia en este sentido es mixta. Por un lado, a partir del artículo de S. Mainwaring (1993) "Presidentialism and mutipartidism: the difficult combination". En *Comparative Political Studies*, Vol 26., se plantea la tesis de la difícil combinación entre sistemas presidencialistas y multipartidismo como expresión de la fragmentación partidaria. Sin embargo, evidencia reciente cuestiona aquella tesis, donde el trabajo más influyente ha sido el de José Antonio Cheibub (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press..

<sup>iii</sup> Al respecto, ver Whiteley, P. (2014). Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe. En *International Political Science Review*. Vol. 35 (3).