

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.190

26 de diciembre 2014

ISSN 0717-1528

PROYECTO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA: UN FOCO ERRADO

- La propuesta desbalancea el financiamiento mixto hacia una alternativa preferentemente estatal, acotando los espacios de financiamiento ciudadano, y eliminando de pleno el financiamiento privado.
- El proyecto incidirá de modo negativo en la competitividad del sistema, siendo una regulación que se adapta a los intereses de los candidatos titulares del cargo que buscan la reelección (incumbentes).
- Se propone un esquema regulatorio que a la hora de prohibir el aporte de las empresas y al eliminar toda forma de contribución anónima y/o reservada, se aleja completamente del estándar de las democracias consolidadas.

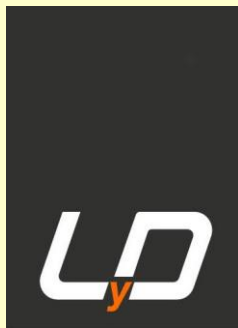
MÁS INFORMACIÓN

[http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1178financiamientodelapol%C3%ADticaccrccll.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1178financiamientodelapol%C3%ADtica%ADticaccrccll.pdf)

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/sisyp137modernizaci%C3%B3nneleitoral.pdf

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCA/C/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Presentations/OECD_FundingPoliticalParties_WGPreventionSep2014.pdf

Luego de semanas con el tema como uno de los protagonistas en la agenda pública, finalmente el Ejecutivo ha ingresado el proyecto de ley (Boletín 9790-07) que establece un nuevo marco legal para el financiamiento de la política. Se trata de un mensaje que desbalancea el financiamiento mixto, hacia una alternativa preferentemente estatal, acotando los espacios de financiamiento ciudadano, y eliminando de pleno el financiamiento privado. En aras de avanzar hacia mayor equidad en la competencia, se lesiona profundamente el principio de libertad de expresión que es el que está detrás de toda acción de respaldo político bajo la modalidad de financiamiento. Por otra parte, resulta evidente que la propuesta incidirá de modo negativo en la competitividad del sistema, siendo una regulación que se adapta a los intereses de los candidatos titulares del cargo que buscan la re-lectión (incumbentes) dificultando de sobremano la posibilidad de los candidatos desafiantes de ser una alternativa realmente competitiva desde el punto de vista electoral. Finalmente, se propone un esquema regulatorio que a la hora de prohibir el aporte de las empresas y al eliminar toda forma de contribución anónima y/o reservada, se aleja completamente del estándar de las democracias consolidadas.



EFFECTOS EN COMPETENCIA: SILENCIANDO LA VOZ DE LOS DESAFIANTES

Un genuino compromiso por potenciar la competitividad del sistema debiera permitir que tanto desafiantes como incumbentes enfrenten la elección sin ventajas determinadas por la regulación vigente.

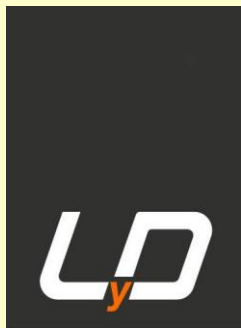
En un escenario donde compite un titular del cargo que busca la reelección (incumbente) y un candidato desafiante, el primero posee el capital político de conocimiento, tiene acceso a redes territoriales y a una plataforma, a partir de la cual, puede exhibir los logros de su gestión. En contrapartida, el desafiante sólo puede hacer uso de los medios que dispone gracias a los espacios que surgen desde la propaganda electoral.

La experiencia muestra que los desafiantes para ser candidatos realmente competitivos deben gastar más recursos que un titular que busca la reelección¹. Sin embargo, la fórmula propuesta por el ejecutivo acota las fuentes de financiamiento electoral a 500 UF en el caso de candidatos a alcalde o concejal y a 1.000 UF en el caso de candidatos a consejero regional, diputado, senador o Presidente de la República y disminuye el límite del gasto en un 50% para todas las candidaturas, a lo que se suma el hecho de que se acotarán los espacios de publicidad electoral en espacios públicos y como producto de la reforma al sistema electoral los nuevos distritos serán más extensos, debiendo los candidatos abarcar más territorio a la hora de desplegar una campaña. Estos factores sólo redundarán en el hecho de que la propaganda electoral de los candidatos nuevos no podrá mostrarse con la intensidad requerida, y en consecuencia, la reelección de los incumbentes será casi un hecho.

Lo anterior se contradice con la opinión mayoritaria de la ciudadanía y también de los expertos, sobre la falta de competitividad que experimenta nuestro sistema político. Un genuino compromiso por potenciar la competitividad del sistema debiera permitir que tanto desafiantes como incumbentes enfrenten la elección sin ventajas determinadas por la regulación vigente.

HIPERTROFIA ESTATAL EN EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

La propuesta en cuestión desbalancea el financiamiento mixto, hacia una alternativa preferentemente estatal acotando los espacios de financiamiento ciudadano, y eliminando de pleno el financiamiento privado de parte de personas jurídicas. No parece acertado que los niveles de dependencia financiera de las entidades políticas respecto del Estado se



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.190

26 de diciembre 2014

ISSN 0717-1528

acreciente de sobremanera. En primer lugar, por un asunto de autonomía programática y operacional, y en segundo lugar, por la innegable burocratización a la cual se verán expuestas las agrupaciones, considerando que son a partir de fondos públicos que sus operaciones esenciales se desarrollarán. Desvincular a los partidos de su medio específico que no es otro que la ciudadanía, podría traer como consecuencia un mayor distanciamiento de las agrupaciones políticas de la sociedad civilⁱⁱ.

Las nuevas formas de financiamiento propuestas en el proyecto del Gobierno pasan, en primer lugar, por la creación de fondos trimestrales, de carácter basal, los cuales se distribuirán en un 30% en partes iguales entre todos los partidos con representación parlamentaria en razón de 3:1 respecto del carácter regional o nacional de la agrupación, mientras que el 70% restante se distribuirá a prorrata a partir del peso electoral de cada una de las agrupaciones en relación a su anterior desempeño en la elección de diputados. Llama la atención que las votaciones de los candidatos independientes también se prorateen con beneficio a los partidos políticos a efectos de la asignación de estos fondos.

El monto del fondo ascenderá al producto de 0,01 UF por el número de votos válidamente emitidos en la pasada elección de diputados. Conforme a los datos del Servicio Electoral en la elección de diputados de 2013 hubo 6.220.222 votos válidamente emitidos, de ahí que el total del monto a asignar sea de aproximadamente \$ 1.532.000.000.

Se agrega a lo anterior, un aumento por concepto de anticipo a los partidos políticos. Este monto se calculaba a partir del rendimiento electoral de la última elección al aplicar una fórmula de 0,01 UF por el número de votos, aumentando con el proyecto del ejecutivo a 0,02 UF por voto.

LA EXPERIENCIA COMPARADA: UN PROYECTO MAXIMALISTA

Como hemos señalado anteriormenteⁱⁱⁱ, disposiciones contenidas en el mensaje presidencial que apuntan a la plena eliminación del aporte de personas jurídicas con fines de lucro (empresas) a la actividad política vía financiamiento es un modelo regulatorio que escapa del estándar de las democracias consolidadas de la OCDE, donde el 65% de éstas sí permite el aporte de empresas al financiamiento de campañas y/o partidos políticos. Del mismo modo, el proyecto del Ejecutivo termina con toda forma de

contribución anónima y/o reservada^{iv} poniendo en jaque el derecho a la reserva de la preferencia política a la hora de materializar el apoyo a un determinado candidato vía financiamiento político. Al igual que en el caso anterior, no es cierto que la plena divulgación de la identidad de los donantes constituya un estándar dentro de las democracias OCDE, como se indica en la tabla 1, un 73% de las democracias OCDE contiene alguna forma de anonimato o reserva de la identidad del donante. Con esto, los modelos regulatorios de las democracias consolidadas se hacen cargo de los efectos que la plena divulgación de las identidades podría generar en la disposición a donar en una campaña, teniendo un efecto de disminución en las donaciones individuales de pequeños montos^v, pero también, con estas medidas de anonimato o reserva, lo que se busca es proteger al donante de potenciales acosos, represalias y persecuciones políticas^{vi} que pudieran recibir como consecuencia de su respaldo financiero a un determinado candidato o partido.

UN 73% DE LAS DEMOCRACIAS OCDE CONTIENE ALGUNA FORMA DE ANONIMATO O RESERVA DE IDENTIDAD DEL DONANTE

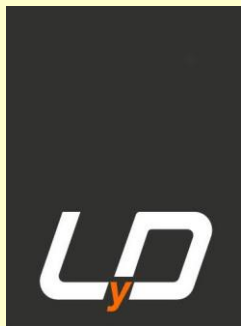
Tabla 1. Disposiciones de plena divulgación de donantes en sistemas de financiamiento OCDE.

Democracias OCDE: Siempre deben revelar la identidad de los donantes	
No (73%)	Sí (27%)
USA, UK, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Polonia, Noruega, Nueva Zelandia, Holanda, Corea, Japón, Italia, Irlanda, Islandia, Hungría, Grecia, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Chile, Canadá, Bélgica, Austria, Australia	República Checa, Estonia, Francia, Israel, Luxemburgo, México, Portugal, España y Turquía

Fuente: OCDE (2014). *Financing Democracy*.

OTRAS DISPOSICIONES ERRADAS Y PRIORIDADES ALTERADAS

Por otra parte, el proyecto contiene una serie de disposiciones prohibitivas que colisionan con la libre disposición de los bienes personales al restringir los aportes de los candidatos a sus propias campañas. Si un individuo como



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.190

26 de diciembre 2014

ISSN 0717-1528

Lo correcto, desde el punto de vista del diseño institucional, habría sido comenzar por enfrentar la modernización del SERVEL con anterioridad a la reforma del financiamiento de la política, de lo contrario, muchas de las disposiciones serán inaplicables.

fruto de su trabajo posee recursos que planea destinar para financiar su propia candidatura política, con la ley propuesta, sólo lo podría hacer por un monto de hasta un 10% del total de los gastos incurridos. Parece curioso que el Estado no permita que los individuos puedan invertir sus recursos en sus proyectos de vida, como es el de aventurarse en una carrera política.

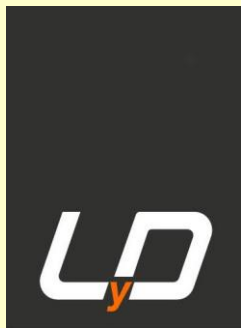
Respecto del *enforcement* con que contará el Servicio Electoral a la hora de asumir más responsabilidades, parece inapropiado que en la propuesta del Gobierno su modernización sea condicionada a la aprobación de un artículo transitorio que potencia su institucionalidad. Lo correcto, desde el punto de vista del diseño institucional, habría sido comenzar por enfrentar la modernización del SERVEL con anterioridad a la reforma del financiamiento de la política, de lo contrario, muchas de las disposiciones de esta nueva agenda democrática^{vii}, sin la debida capacidad operativa del órgano contralor electoral, serán inaplicables.

CONCLUSIONES

El proyecto del ejecutivo que establece un nuevo marco regulatorio en materia de financiamiento de la política posee un foco errado. En lugar de consolidar un sistema de financiamiento mixto donde puedan participar tanto los ciudadanos, el Estado y los privados, se desequilibra esta relación, cargando el peso del financiamiento en el Estado. Una excesiva burocratización, desvinculación de la sociedad civil y pérdida de autonomía programática y operacional son algunos de los riesgos de todas las agrupaciones cuando son excesivamente dependientes del financiamiento estatal.

Las disposiciones que reducen el límite del gasto electoral en un 50%, que limita el despliegue de propaganda en espacios públicos, y que en el contexto de la reforma electoral, obligará a los candidatos a realizar campaña en distritos más extensos, sólo facilitará a los candidatos con altos niveles de conocimiento y exposición previa: los candidatos incumbentes, es decir, aquellos que buscan su reelección. Con esto, el proyecto atenta contra la competitividad del sistema.

Finalmente, el mensaje contiene fórmulas maximalistas si se les sitúa en el concierto de las democracias de la OCDE. En este sentido, la eliminación del aporte de personas jurídicas con fines de lucro y la eliminación total de los



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.190

26 de diciembre 2014

ISSN 0717-1528

aportes anónimos y reservados no son parte del estándar regulatorio de los sistemas de financiamiento de las democracias consolidadas. Por último, no parece prudente que con antelación a esta reforma, el Servicio Electoral no cuente con las capacidades institucionales para abordar muchas de las aristas del proyecto. La lógica indicaba que el primer paso era precisamente la modernización del SERVEL, de lo contrario, muchas de las nuevas disposiciones serán inaplicables.

ⁱ Benoit, K. & March, M. (2010). "Incumbent and Challenger Spending Effects in Proportional Electoral System: The Irish Election of 2002. En *Political Research Quarterly*. Vol.63. N°1. pp. 159-173.

ⁱⁱ Van Biezen, I & Kopecky, P. (2007). "The state and the parties - Public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies". En *Party Politics*, N° 13, pp. 235-254.

ⁱⁱⁱ Ver Tema Público LyD, N° 1.178. Dinero y política: Un marco referencial. Disponible en: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1178financiamientodelapol%C3%ADticaccrccll.pdf

^{iv} Al respecto parece relevante mencionar que en marco de la Comisión de Constitución del Senado con fecha 10/12/2014 la Ministra Secretaria General de la Presidencia presentó los lineamientos del que sería el proyecto sobre financiamiento de la política, donde sí se consideraba la posibilidad de reserva de aportes para donaciones inferiores a las 50 UF.

^v La Raja, R. (2014). "Political Participation and Civic Courage: The Negative Effect of Transparency on Making Small Campaign Contributions". En *Political Behavior*. Vol. 36, N°4, pp. 753-776.

^{vi} El informe del IFES (International Foundation for Electoral Systems) - *Political Finance Regulation: The Global Experience* (2009) en la página 39 documenta los riesgos del abuso de la plena divulgación en materia de financiamiento electoral.

^{vii} Una propuesta sobre Modernización del Servicio Electoral y su vínculo con la nueva agenda democrática está en Ramirez (2013). "Modernización Electoral: Funciones y Capacidades Institucionales del Servicio Electoral". En *Serie Informe Sociedad y Política LyD*, N° 137.