

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS¹.

GASTÓN GÓMEZ B.*

Sabemos que la política es cada vez más cara y que el aumento de los «costos» se debe a su creciente tecnificación, a la complejidad de la comunicación política y a la profesionalización de los actores de la misma. Ello explica, en parte, la creciente demanda de recursos políticos por parte de los partidos y candidatos para sus actividades permanentes y para las elecciones.

Aunque no se ha logrado probar una relación necesaria -Downs, por ejemplo, fracasa en ello- es muy probable que en sociedades cuyo sistema político es heterogéneo, el dinero, como principal recurso político, sea muy influyente y en algunos casos determinante en el resultado de las campañas políticas. El dinero aumenta la comunicación entre candidato y elector, lo que facilita el conocimiento y la diferenciación. Debido a lo anterior, se corre el riesgo de que los representantes les presten oídos a los financistas más que a quienes los han elegido.

La carestía de la política y el impacto del sistema político -en particular, de la legislación, los cargos, la información, etc- en el resto de la economía y la sociedad en general, despiertan intereses y ambiciones. Maquiavelo, en El Príncipe, nos llamaba la atención sobre los modos en que un Príncipe debía de usar el dinero para acceder y luego mantenerse en el poder, este modelo simple de un hombre frente a sus posibilidades, no parece del todo acertado para la política moderna, pues esta actividad es una empresa cooperativa en donde los recursos provienen y están a disposición mezclados con intereses integrados que han vuelto los sistemas políticos cada vez más corporativos.

Ciertamente no hemos renunciado a poseer una política democrática donde se observen niveles crecientes de seriedad, honradez y eficiencia. Ello implica, en nuestro caso, un cambio de actitud hacia estas, en ocasiones, incestuosas y mutuas relaciones entre dinero y política y nos exige revisar nuestras concepciones al respecto y más que nada, observar nuestro sistema de reglas.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile. Profesor e Investigador Universidad Diego Portales

1 El presente texto es una reformulación de las ideas expuestas en el seminario sobre Ética y Corrupción, llevado a cabo en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica. Las notas han sido suprimidas, en mérito a la extensión.

Un dato francamente preocupante es que en América Latina el conocimiento de las finanzas políticas es escaso y las regulaciones referidas al tema, a juzgar por los estudios que se han difundido -Brewer-Carías, Rivera, Navas y otros- así como, las técnicas de control dispuestas por el sistema legal, parecen haber fracasado en agregar ciertos bienes públicos como transparencia, control y cierta honradez, a la política. Los ejemplos en otras partes del mundo, no parecen ser mejores.

En Chile tampoco poseemos conocimiento acumulado en el estudio de las finanzas de los partidos y de las campañas. Sospechamos, con algún fundamento, que no poseemos un pasado ni un presente limpio en esta materia. Si hubiera que sintetizar el punto, habría que decir que el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas, es el dato mejor guardado de la política nacional, por los actores y financistas de la misma.

La función del Derecho.

En alguna teoría política comparada, existe relativo acuerdo acerca de la necesidad de regular las finanzas de los partidos y los recursos de las campañas electorales, como parte de un proceso general de equidad, eficacia y transparencia del sistema de toma de decisiones. Se cree que un sistema constitucional que no regula las finanzas de los partidos aumenta los niveles de desigualdad en la competencia política y la falta de transparencia, incentivando altos grados de dependencia de los partidos y representantes de los grupos de interés -que no siempre pueden hacer públicos sus propósitos- lo que, naturalmente, en nada favorece la estabilidad democrática.

Lo anterior es efectivo, pero no hay que exagerar la utilidad y eficacia que el derecho puede lograr en esta materia, aunque, ciertamente, hay legislaciones que logran proveer ciertos objetivos de bien público y otras que no. La experiencia jurídica y política que es posible obtener de los modelos comparados en materia de financiación -la venezolana y la española son un buen ejemplo de ello- demuestra que más regulaciones sobre las cuestiones financieras no necesariamente traen consigo un sistema más austero, transparente y honesto. El derecho es una técnica de control social que opera en determinadas condiciones y si estas condiciones no se evalúan antes de legislar, el resultado puede ser diametralmente diferente al que se persigue y hasta inverso. La experiencia confirma, por ello, que si no se toman en cuenta los incentivos reales del poder o la lógica de las decisiones públicas el derecho financiero de los partidos naufraga y puede ser de alta fungibilidad e inoperancia.

Entre estos sistemas legales que han fracasado o son inoperantes se pueden advertir ciertos rasgos comunes. Algunos de estos sistemas se caracterizan por moralizar en exceso, esto es, por confundir el derecho con la moral, otros por ser fundamentalmente declarativos, confundiendo las intenciones con las conductas, y los más peligrosos se caracterizan por la ausencia de técnicas modernas de control. Además no resulta despreciable en el fracaso de alguna legislación financiera, las variables provenientes de la cultura política del sistema, sobre las cuales las reglas muy poco pueden hacer en breve tiempo, como el

gobierno por corrupción (en Italia) o cuando la práctica social institucionaliza los comportamientos irregulares.

Pero no debe creerse que el problema reside en buscar los sistemas eficaces en materia financiera -que relativamente los hay- y luego trasladar o copiar aquellas técnicas. A estas alturas del conocimiento no es posible trasladar así nada más las instituciones exitosas de otros sistemas políticos y constitucionales -vgr. algunas francesas o alemanas- y luego insertarlas en Chile desconociendo las particulares interacciones de cada sistema. El derecho comparado, es útil para confrontar y evaluar la legislación que se diseñe, pero para muy poco más.

Es conveniente insistir en que buena parte del derecho financiero comparado de los partidos está dirigido a grandes finalidades, algunas de ellas bastante convincentes. Se sostiene que una correcta legislación sobre el tema ayudaría a generar transparencia, honestidad y evitaría la corrupción del sistema de partidos políticos, pondría límites al ingreso de recursos obtenidos ilegalmente, garantizaría una mejor transparencia de los procesos electorales, propendería a una mejor organización interna de los partidos, lograría más transparencia en el sistema de toma de decisiones, lograría una legislación más sana, ampliaría y solidificaría la igualdad de oportunidades entre los partidos, legitimaría el sistema democrático y evitaría escándalos de corrupción o venalidad, entre otras.

Como hemos insistido, estos objetivos no suelen obtenerse fácilmente. La abundancia de reglas, la estrictez de las mismas y la exhaustividad de las materias comprendidas en las legislaciones, no aseguran la obtención de las finalidades que se pretenden ni la eficacia del derecho. La experiencia comparada demuestra que una legislación acertada, es aquella que regula lo fundamental con criterios claros y modernos acerca de la naturaleza real de la política y de los mecanismos formales e informales de toma de decisiones. A ello se le agregan mecanismos de sanción y de control eficaces de acuerdo a los objetivos que se pretenden obtener.

Lo anterior implica un cambio respecto de la concepción de la función y eficacia del derecho penal de los partidos, pues las grandes sanciones y penas frente a partidos y actores poderosos y frente a redes de relaciones muy ambiguas, naturalmente no han dado buenos resultados. Las legislaciones que parecen ser relativamente exitosas prevén un sistema de correcciones y desincentivos centrados en la publicidad de los hechos que se pretenden evitar, con técnicas de fiscalización y control modernas. Se trata, en general, de que la sanción sea justamente aquello que más puede «doler» a los actores que pretendan apartarse del derecho: el conocimiento de la opinión pública.

Algunas distinciones conceptuales.

Es claro que la financiación pública de los partidos tiene que ver con la naturaleza de los partidos, con el tipo de régimen político y de democracia, con el llamado Estado Liberal o Social de Derechos, con una mayor participación política, con los procesos de agregación, etc. En principio sin embargo, tiende a haber cierta unanimidad para considerar que los partidos políticos son asociaciones privadas que cumplen funciones claves en el sistema democrático.

co. Los partidos parecen ser -en principio, prescriptivamente- insustituibles en un democracia representativa, al menos si la entendemos procedimentalmente. Justamente de esto proviene la necesidad de financiar algunas de sus actividades.

Tal vez valga la pena recordar que del cúmulo de funciones que se les atribuyen a los partidos hay tres de ellas que identifican el rol determinante e insustituible que cumplen en un Estado Democrático constitucional. En este sistema, en primer lugar, los partidos agregan intereses, ideas, opiniones y creencias de modo que posibilitan un proceso político plural de toma de decisiones, participativo y representativo. En el lenguaje de Alf Ross los partidos permiten una democracia más extensa e intensa. En segundo lugar, los partidos permiten que se lleve a cabo el proceso del poder institucionalizado por la constitución, vale decir, que la disputa por el poder -lo que los clásicos llamaron la fase agonal de la política- y luego el ejercicio y control del mismo, se lleve a cabo con cierto respeto a las reglas prevista institucionalmente para ello. Por último, lo partidos promueven elecciones competitivas y más transparentes, aumentando los niveles de conocimiento e interés por las cuestiones públicas y orientando a su vez, el conflicto.

En suma los partidos, agregan intereses al proceso democrático, permiten el pluralismo y el proceso permanente del poder en una sociedad moderna y son determinantes en los procesos electorales que todo estado democrático constitucional debe realizar. En estas funciones, ciertamente los partidos se entrelazan con otras instituciones -prensa, sindicatos, etc.- pero sólo los primeros han demostrado en los últimos cien años ser eficaces en este proceso. La mejor prueba de ello es que cuando han sido substituidos en el proceso del poder por otras entidades -los sindicatos, las fuerzas armadas, las iglesias- ha sido el sistema democrático el que ha desaparecido. Por ello un gran teórico (Hans Kelsen) dijo a comienzos de siglo que sólo por ignorancia o mala fe se podía dudar del rol de los partidos en una democracia constitucional. Y en ello tenía razón. Se sostiene que este rol clave de los partidos en el sistema democrático constitucional, aun cuando éstos son asociaciones privadas, justifica que el Estado retribuya, provea u otorgue financiamiento a los partidos.

Se tiende a hablar del modelo de financiamiento público, esto es, de aquel en que los partidos recaban sus costos exclusivamente de los recursos directos e indirectos del Estado, o privado, en aquellos sistemas en que lo hacen de fuentes privadas, como si esta distinción fuese algo más que una convención técnica. Lo cierto es que no existe un solo sistema en el mundo que posea exclusivamente un solo tipo de financiamiento. Lo que caracteriza a todas las legislaciones, incluso a la de Estados Unidos de Norteamérica, es una combinación de fuentes privadas con públicas y de diversas técnicas de control. Los modelos en el derecho comparado tienden a ser mixtos, aunque ciertamente la variedad de modelos y de técnicas es tan grande que no da igual cuál modelo y qué técnicas se emplean.

La historia de nuestro sistema.

Hasta 1970, Chile tuvo un sistema de partidos políticos múltiple pluralista y competitivo, cuyo nivel de conflicto se agudizó hacia la crisis de 1973. Este sistema de partidos que dio forma y legitimidad al Estado de compromiso de esos años, quedó al margen de la Constitución. Como se sabe, la Constitución de 1925 no reconoció sino hasta muy tarde (1971) la presencia y papel de los partidos en el sistema democrático, salvo en una norma genérica (artículo 25) que instauraba constitucionalmente una modalidad de representación proporcional en el Congreso y que atribuía a los partidos un derecho fuerte a participar en ese sistema.

En la esfera legal, la legislación referida al sistema político global, fue desde 1925 frondosa y vasta, desde aquélla referida a los registros electorales, los procesos electorales, etc. hasta la propia ley de partidos, que recibió sucesivas reformas. La reglamentación del sistema de partidos, entre 1925 y 1971, provino desde la esfera del legislador y no de la Constitución y estas normas se caracterizaron por dejar un amplio espacio para la autorregulación estatutaria de cada partido. Ello fue particularmente notorio en materias financieras y de organización interna de los partidos.

El derecho financiero de los partidos no fue objeto de ninguna regulación durante este período. No se estableció ningún tipo de financiación pública directa ni se reguló la privada. Lo anterior admite sí dos excepciones: la financiación pública directa vía asignaciones parlamentarias y alguna financiación pública indirecta. Los partidos desarrollaron, por consiguiente, toda una red de financiamiento privado, dirigido a solventar sus actividades permanentes y las electorales, amén de la adquisición de propiedad inmobiliaria y mueble, mucha de la cual, se perdió jurídicamente con la disolución de los partidos y la confiscación de sus bienes. Este sistema privado estaba sometido a las regulaciones propias del derecho común.

El sistema público directo no existió -excepción hecha a las asignaciones parlamentarias- y el indirecto reguló preferentemente derechos equitativos de difusión de propaganda política por televisión, la que, a su vez, era o estatal o fuertemente subsidiada directa o indirectamente por el Estado. Los partidos y candidatos pudieron usar, además, algunos bienes públicos -plazas, calles, estadios, etc.- para llevar adelante sus propósitos.

Descripción del sistema

La Constitución de 1980, recogiendo la tendencia constitucional comparada, reconoció la presencia de los partidos políticos en el sistema democrático. En este sentido, se apartó de la práctica de la República del 25. Sin embargo, tal reconocimiento se llevó a cabo en un clima y con una motivación adversa a estas colectividades, que dio paso a diversos tipos de restricciones en el orden de la formación, organización, funciones y otros aspectos de los partidos, todo lo cual se plasmó en los artículos 1, 4, 13 y siguientes, 18, 19, número 2, 11 inciso 3, 15 y 19, y 23 de la Constitución y en la ley Orgánica de Partidos Políticos.

Este ambiente adverso a los partidos resultó determinante para el tipo de financiamiento que se previó.

No cabe duda que la Constitución consideró a los partidos como asociaciones privadas, producto de la libertad de asociación que consagra de modo general, y que, no obstante ello, les impuso diversas limitaciones constitucionales y legales, exigiéndoles, además, cumplir ciertas funciones públicas. Tales restricciones están dirigidas a la participación, a las finanzas y la contabilidad, y a los registros de militantes. Algunas de éstas más bien de rasgos legislativos que constitucionales.

La ley orgánica de partidos, por su parte, desplegó una frondosa regulación sobre ellos, asignándoles diversas funciones, entre estas, la finalidad de «contribuir al funcionamiento del régimen democrático»; les reconoció un rol insustituible en la ejecución y control de los procesos electorales, pues los partidos tienen derecho a designar delegados ante las juntas electorales, a provocar el control de transparencia de los procesos electorales por medio de apoderados y reclamos, presentan candidatos, hacen publicidad política, etc; en la integración de la cultura política de un país, pues el art. 2 les permite contribuir «a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades».

Además la Ley Orgánica de partidos les fijó a los partidos ciertas funciones públicas, ya que les instruye para realizar tareas de integración del territorio nacional y de defensa ideológica («Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social», todo un conjunto de tareas). Concordante con esta obligación legal de integración y defensa del territorio, esta legislación obliga a los partidos a realizar actividades de corte regional, a tener dirigencia distribuida a lo largo del territorio nacional y a poseer una estructura organizativa de carácter nacional, para poder intervenir en los procesos electorales periódicos con carácter nacional. La legislación obliga a los partidos a cumplir con ciertas exigencias públicas de participación y compromiso nacional, pero no les entrega fondos para cubrir esas funciones.

En efecto, la ley orgánica de partidos efectúa diversas exigencias legales destinadas a «servir al interés nacional» que significan -sin contrapartida financiera del Estado- imponer gastos a los partidos. Así, de acuerdo con los artículos 6 y 7, para que un partido pueda participar en los procesos electorales y plebiscitarios, debe estar inscrito en los registros respectivos, para lo cual deberá contar con afiliaciones en las regiones (un 0,5 % del electorado que hubiera sufragado en ellas) y siempre que este requisito esté cumplido en a lo menos 8 regiones del país o 3 contiguas (artículo 16 y 17).

Además la Ley Orgánica de votaciones y escrutinios les impone a los partidos, como regla de sobrevivencia, participar en los procesos electorales, sin que puedan dejar de hacerlo, en los cuales, además, deben obtener un porcentaje mínimo de votos por región en la que están inscritos.

Por último, la Ley Orgánica de partidos dispone una serie de exigencias internas de organización y de realización de procesos electorales internos para la designación de candidatos, algunos de los cuales, además, deben realizarse

en las regiones, todo lo que supone gastos que el Estado no contribuye a solventar. En efecto, la ley de partidos impone a éstos: crear consejos regionales en cada una de las regiones en que estén constituidos y a su vez, establece que quienes integrarán estas directivas deben ser elegidos «en la Región respectiva» y estar, además, inscritos en los registros electorales de la región (artículo 27); y que los Consejos generales de los partidos designen a los candidatos a Diputados y Senadores «a proposición de los Consejos Regionales» de las respectivas regiones, para lo cual, es «responsabilidad» del respectivo Consejo Regional la organización de las elecciones de estos candidatos (artículo 31). Todo lo cual, se supone ha de financiarse con recursos provenientes del partido.

El sistema de financiación de los partidos adoptado en Chile resulta de difícil clasificación porque no se asemeja ni al modelo norteamericano ni al europeo continental. En efecto, nuestro sistema de regulaciones no contempla aportes públicos directos a los partidos en ninguna de sus dos grandes modalidades: recursos para gastos de campañas y/o para desembolsos ordinarios del partido. No obstante, los partidos cumplen funciones públicas claras y a pesar de que la ley orgánica de partidos les hace exigencias de diverso tipo -organizativas, de sobrevivencia y otras que implican gasto- los únicos aportes públicos del Estado a los partidos son indirectos (cabe consignar la excepción de las asignaciones parlamentarias).

Nuestro sistema tampoco contempla regulaciones dirigidas a limitar los ingresos y gastos de los partidos políticos, o los gastos totales en las campañas electorales, ya sea que estos últimos provengan de los partidos o de «candidatos independientes». El sistema vigente tampoco considera medidas destinadas a incentivar la transparencia de este tipo de financiación.

La caracterización del sistema chileno resulta muy difícil. Tal vez se pueda decir sin equivocarse que nuestro sistema más bien trata de impedir la financiación pública y de debilitar la privada. Aunque ello pueda parecer exagerado, es consonante con la actitud de sospecha hacia los partidos, que animó a los redactores de esta normativa.

Sin embargo, como el sistema legal no es eficaz en materia de transparencia y control de los aportes privados y el financiamiento público directo que hoy existe ha generado la máxima desigualdad posible, al financiar directamente sólo a los parlamentarios que intentan la reelección, se puede afirmar que poseemos el peor de todos los sistemas: uno que no genera transparencia -impulsa a los agentes privados a elegir caminos irregulares- y no hay control sobre una inmensa gama de fuentes de recursos y el único financiamiento público previsto influye en la desigualdad de competencia electoral.

A. Un sistema regulatorio superado e incompleto.

Hemos dicho que las reglas que se refieren a los partidos están contenidas fundamentalmente en la Constitución política, en la ley Orgánica de Partidos Políticos y en aquellas reglas relativas al sistema electoral público, esto es, fundamentalmente, la Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios y la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y

Servicio Electoral. A pesar de la vigencia de toda esta precisa normativa electoral las regulaciones referidas a la cuestión económica de los partidos son mínimas y tienen muy poca eficacia. Por lo pronto esta última normativa está dirigida a regular toda su actividad financiera, independiente de si los partidos se encuentran en campaña o no, lo que constituye una gran dificultad.

Además de lo anterior, cabe inferir que las reglas relativas directamente a reglamentar las campañas electorales son escasas en materia financiera y mucho menos lo están para los «candidatos independientes», quienes sólo gozan de algunos de los aportes indirectos del Estado, sobre todo en materia de comunicación gratuita. En general, no hay limitaciones de gastos, no hay obligación de designar administradores, tampoco de abrir cuentas corrientes especiales, etc.

Cabe agregar que el actual sistema no es mucho mejor al silencio que sobre el tema tenía nuestra legislación anterior. Ello porque el sistema legal, debilita considerablemente el financiamiento privado generando un espiral hacia el financiamiento irregular y no contempla financiación directa de los partidos ni de las campañas. En lo que tiene que ver con los aportes indirectos o este es técnicamente irrelevante para los actores del sistema o se efectúa con cargo a las finanzas de entes privados, vgr. espacios gratuitos en televisión.

Nadie sabe seria y transparentemente en Chile hoy de cuánto y dónde se financian los partidos para sus actividades permanentes ni cuánto gastan éstos y los candidatos en las elecciones. Tampoco se advierte una adecuada comprensión de la influencia de los grupos de interés y una limitación de sus excesos, ni tampoco regulaciones específicas para la política que aborden el desvío de fondos públicos. Las cuestiones económicas de la política tal como están reguladas son hoy uno de las variables que contribuye al desprestigio de la política y sus actores.

B. El financiamiento público.

El financiamiento público a parlamentarios.

Sostuvimos que el Estado en Chile no financia directamente la política ni a los actores de ella. Sin embargo, puede identificarse una excepción. El Estado otorga a los parlamentarios una serie de recursos para financiar su actividad por la vía de asignaciones parlamentarias. Estas asignaciones o recursos políticos cubren la financiación de sedes, secretarías en el distrito, cuentas en general, computadores, fotocopiadoras, un personal mínimo etc., y no se suspenden cuando el parlamentario busca la reelección.

Las asignaciones están previstas para apoyar las actividades legislativas de los parlamentarios en cuanto representantes y legisladores, pero en las elecciones estas asignaciones adquieren otra fisonomía. Cuando al parlamentario está involucrado en su campaña electoral -la reelección- estos recursos son vitales para asegurarla, y producen -por inadvertencia, sin duda- una clara desigualdad de trato con el resto de los candidatos extraparlamentarios, lo que transgrede el artículo 18 y 19 n° 2 de la Constitución.

Por otra parte, cuando no hay elecciones, estas asignaciones son una fuente de desigualdades en la circunscripción del representante. El único financista con fondos públicos del distrito es el parlamentario, lo que ocasiona un serio desequilibrio con las estructuras políticas del partido. Como hemos indicado, dada la escasez de recursos de los partidos, los parlamentarios asumen los costos de la política local, confundiendo su sede con la del partido y financiando las actividades del partido con cargo a sus asignaciones. Asimismo el parlamentario paga con sus asignaciones diversos gastos indispensables para la política del distrito. Todo esto -que es efectuado con finalidades irreprochables- produce un profundo efecto oligárquico en los distritos y fortalece el poder del parlamentario en el mismo, debilitando al partido y obligando a sus eventuales competidores a efectuar gastos personales para competir en la primarias internas. Estos recursos tienden a fortalecer el caudillaje político.

C. El financiamiento público.

El financiamiento público indirecto.

En el terreno del financiamiento indirecto, cabe consignar las siguientes reglas:

Probablemente la limitación más importante para los efectos de los costos generales de las campañas electorales, sea el plazo de 27 días dentro del cual está previsto realizar propaganda política, de aquella permitida. Si bien es dudoso que esta norma tenga total acatamiento y resulta evidente que es sobrepasada en muchos casos, no debe despreciarse su valor general, ni el efecto que produce en la opinión pública.

No cabe duda que un plazo como el establecido -en el caso de cumplirse- perjudica a los candidatos extraparlamentarios, aunque no todas las actividades de propaganda se encuentran prohibidas por la reglas, pues ella está formulada en términos de que prohíbe, antes de 30 días de la elección, cierto tipo de propaganda electoral.

Se contempla legalmente (Ley Orgánica 18.700 art. 31 y 31 bis) la publicidad política gratuita exclusivamente en Televisión, sea esta última privada o pública.

En efecto, los partidos y candidatos independientes poseen el derecho de hacer uso de los canales de televisión privados o públicos, durante un determinado lapso de tiempo que varía en atención al tipo de elección de que se trate, para transmitir propaganda electoral, y siguiendo ciertas reglas preestablecidas de distribución horaria. Ello además sólo puede hacerse durante el período de propaganda legalmente previsto.

Es importante advertir, además, que fuera de esta transmisión obligada, los canales de televisión tienen prohibido transmitir «propaganda electoral», aunque existan personas dispuestas a pagar privadamente por ella. Ello naturalmente, dentro del plazo estipulado y siempre que se trate de una transmisión de «propaganda electoral».

En relación a lo anterior, cabe consignar que la propaganda electoral está definida en el artículo 30 de la ley 18.700 como «inducir a los electores a emitir

su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito», por lo cual, todo acto de propaganda de un partido que no consista en «inducir» a emitir el voto por un candidato «determinado», puede llevarse a cabo, siempre que se financie privadamente o el canal de televisión lo transmita.

Sobre la materia de la imposición de los costos de esta propaganda electoral, es bueno recordar los gastos de la propaganda política transmitida por TV se financian con cargo a los recursos de los canales. Sobre esto cabe consignar que la gran mayoría de los países de Latinoamérica poseen sistemas políticos en los que se garantiza la propaganda televisiva gratuita (son excepción, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Uruguay, todos, salvo el último país, poseen desgravaciones fiscales) pero que ninguno lo hace imponiendo el costo de esta medida en los patrimonios privados.

Por otra parte, este financiamiento obligatorio-gratuito resulta todo un contrasentido, pues si -como han dicho los menos- los partidos son asociaciones privadas, como han sostenidos los menos, cabría interrogarse por la justificación racional de la imposición obligada a los canales de televisión de espacios para que entes privados transmitan sus mensajes. ¿Cuál será la razón por la cual el Estado obliga a los canales de televisión a que ayuden a estas organizaciones privadas a realizar fines también privados? La razón que explica esto es que el legislador tiene claro que los partidos no son entes privados que realizan fines privados, sino que son asociaciones que realizan -al menos en esta parte- funciones públicas.

Es evidente que resulta dudosa la constitucionalidad de exigir a entidades privadas una contribución como la mencionada a los procesos electorales públicos (aunque este asunto no es materia del presente artículo).

En la misma ley, la 18.700, se contemplan, además, algunas reglas prohibitivas de transmisión de propaganda electoral en los cines, salas de videos, o por altoparlantes(?) fijos o móviles. Tales restricciones no parecen fundarse en ninguna razón muy seria. Por lo pronto, se deja fuera la Televisión por cable y además no se ve por qué están prohibidos los altoparlantes y no las concentraciones públicas.

Además, en esta legislación, se definen principios que debieran inspirar la conducta de las empresas periodísticas de prensa escrita y las radios, en cuanto estos medios de comunicación «no podrán discriminar en el cobro de tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones» (art. 31 inciso final). La real eficacia de estas declaraciones no ha sido indagada.

La ley establece que las Municipalidades deberán (art 34) colocar y mantener durante los 20 días anteriores al de la elección (¿ por qué este plazo más breve que el de la propaganda general?) o plebiscito, tableros o murales especiales ubicados en sitios públicos, donde figuren individualizados los candidatos que postulen. Cada municipalidad está obligada a instalar 1 panel o mural por cada 10.000 habitantes con un máximo de 15 de estos artefactos. En localidades de más de 3.000 habitantes «en ningún caso» podrá omitirse la instalación de uno de estos medios. La utilidad política de estos paneles en ciudades grandes es reducida.

D. El financiamiento privado

El financiamiento privado de los partidos está aún menos regulado que el financiamiento indirecto. Las reglas del sistema indican que los ingresos particulares autorizados de un partido los componen las cotizaciones, donaciones, las asignaciones testamentarias que se hagan a su favor y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

En lo que respecta a la donaciones hechas al partido, ellas están exentas del trámite de insinuación y del «pago de todo tipo de impuestos» hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias mensuales. Lo mismo acontece respecto de las cotizaciones de los afiliados y respecto de las asignaciones testamentarias hechas al partido.

La experiencia nacional y comparada demuestra que las cotizaciones de los afiliados -salvo el Partido Social Demócrata alemán- no son la fuente más segura y fuerte del financiamiento de los partidos. Los balances publicados de los partidos chilenos reflejan lo mismo. Las razones que explican esto son muchas, pero es algo que está sucediendo en prácticamente todo el mundo. De modo que lo que realmente expresa la vinculación económica lícita de un partido con la sociedad civil es la donación y el crédito con los bancos.

La excepción tributaria prevista para las donaciones en la ley orgánica de partidos políticos no ha sido eficaz para incentivar el aporte privado a los partidos. Dicha ley señala que la donación está exenta del pago de todo tipo de impuesto. Sin embargo, el donante resulta exento sólo del impuesto que establece la ley de herencias, donaciones y legados. Por lo mismo, tales donaciones no pueden ser consideradas como gasto ni como crédito contra impuestos, esto es, no son deducibles en primera categoría y en cuanto gasto no necesario, puede ser visto como retiro del socio que lo efectúa. Tampoco lo libera del global complementario, en su caso. Todo esto constituye a la donación en un inconveniente, que incentiva que las empresas lo consideren gasto por medio de una factura «ideológicamente falsa».

Por último, cabe consignar que no está previsto ningún tipo de donación para los candidatos, sino solamente para los partidos.

Además los partidos estarán exentos de una serie de impuestos menores a los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por la ley para la formación, fusión y modificación de nombre, de su declaración de principios y de sus estatutos. La actividad ordinaria de los partidos no tiene este beneficio.

Prohibición de fuentes financieras externas. La regla más reiterada de todo el sistema, es sin duda, la de que las fuentes del financiamiento de un partido no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes, ni créditos de origen extranjero. Esta regla constitucional es reiterada en la ley de partidos políticos, art. 33, y se le fijan sanciones para el caso de contravención en el artículo 50 de la misma ley.

Luego se vuelve a fijar una norma similar, pero para la propaganda política, cuando se dice «el financiamiento de los gastos que se realicen en propaganda

electoral o plebiscitaria sólo podrá provenir de fuentes de origen nacional» (art. 30 de la LOC de votaciones populares y escrutinios). En el artículo 124 de la misma ley se establecen sanciones, concediendo acción pública para perseguir su aplicación.

Todo esto ha resultado francamente ingenuo e impracticable. La eficacia y racionalidad de la regla de prohibir que los recursos de los partidos provengan de fuentes externas, resulta discutible. Nadie hasta ahora conoce un proceso por estas materias. En el derecho comparado moderno tiende a abandonarse este tipo de normas más bien declarativas -a pesar de su tono prohibitivo- substituyéndolas, más bien, por reglas estrictas de publicidad que afectan más directamente a la fuente externa del aporte. Las reglas que sancionan al receptor del mismo, que por lo demás posee muchas formas razonables de evadirla, tienden a ser dejadas de lado.

Por otra parte, las mismas objeciones que se formulan a aportes extranjeros para los partidos, algunas de las cuales apuntan a la independencia o seguridad del Estado, se pueden dirigir en contra de las donaciones internas, puesto que personas o empresas nacionales pueden encontrarse vinculadas con el exterior, con lo cual habría que prohibirlas también (García Cotarelo).

E. El sistema de control.

El sistema de control del financiamiento de los partidos -hay que insistir, este sistema solo se aplica a los partidos- establecido comprende fundamentalmente los siguientes aspectos.

El partido debe llevar algunos libros de ingresos y egresos, así como entregar cada cierto tiempo al Servicio Electoral, un balance que refleje la situación de los partidos. Luego de aprobarlos, el Servicio Electoral los publica en el Diario Oficial. La eficacia de estos mecanismos contables para detectar las fuentes del financiamiento de la política es prácticamente nula. El Servicio se limita a controlar que las cifras correspondan y que haya respaldo de ellas, lo cual sólo obliga a los partidos a llevar doble contabilidad, una para el servicio electoral según las exigencias de la ley y la otra para -con más o menos rigor, según el caso- administrar el partido real.

Se puede afirmar, sin riesgo de error, que los balances que periódicamente están obligados a entregar los partidos al Registro Electoral representan sólo un mínimo de los ingresos y gastos reales de los partidos. Estos balances no reflejan tampoco los gastos reales de los partidos y de sus candidatos en las elecciones, cuestión que saben -aunque no lo podrían acreditar- en el Registro Electoral y conocen todos los actores relevantes del sistema de político.

A pesar de ello se puede decir que los partidos grandes llevan en orden las cuentas que han de exhibir y que los recursos -pasivos y activos- expuestos en esos balances responden a ingresos y egresos efectuados por los partidos.

F. Argumentos en favor de los aportes públicos.

La experiencia comparada y las deficiencias de nuestro sistema legal presionan seriamente para tomar en cuenta el financiamiento público como medio para corregir las deficiencias más obvias del sistema y producir ciertos bienes públicos. Una nueva legislación que incorporase recursos públicos directos estaría orientada a controlar las influencias de los grupos de presión sobre los partidos, a combatir los excesos e irregularidades, y a favorecer la pureza y transparencia de los procesos electorales. Me parece que es razonable discutir las técnicas posibles de emplear y los mecanismos de control en esta materia, pero la discusión de fondo ha de versar sobre la procedencia o no de tal financiamiento. Las siguientes ideas pretenden esbozar los argumentos más importantes en favor del financiamiento público.

Estos argumentos en favor del financiamiento público, especialmente el directo, parten de la constatación de que casi la totalidad de los países europeos, además de Estados Unidos, Canadá y varios latinoamericanos, han establecido algún sistema de financiación pública directa. Esto implica que en la mayoría de los países indicados se estima que es una medida importante, o que existen argumentos fuertes en favor de ella.

Además de lo anterior, cabe agregar que en esos países las técnicas dirigidas a la limitación de ingresos y gastos -muy populares por la facilidad para adoptarlas- no han sido suficientes para evitar ciertas conductas indeseables, todo lo cual contribuyó a legitimar los aportes públicos. Como se sabe estas técnicas no dieron buenos resultados en Estados Unidos y Gran Bretaña, pues a la larga el problema de la igualdad de oportunidades entre las distintas facciones ni el de la dependencia de grupos de interés se logran solucionar por la vía de las limitaciones de ingresos y de gastos. Es también evidente que tales limitaciones resultan relativamente fáciles de evadir y que si los mínimos de gasto, por ejemplo, no son realistas, la presión hacia la irregularidad es muy fuerte.

En el terreno de fondo, uno de los argumentos más importantes en favor del financiamiento público está dado por el rol que le cabe a los partidos en el sistema democrático constitucional. En la medida que se considera que ellos constituyen organizaciones que desempeñan un rol fundamental en un sistema democrático, debe el Estado asistirlos en ese rol (como una medida para ser consecuente en los principios). El fundamento de la asistencia financiera del Estado está dado por el reconocimiento constitucional del insustituible papel que los partidos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en el sistema democrático.

Junto con lo anterior, se ha sostenido acertadamente que la financiación directa garantiza que los partidos efectivamente cumplan esas funciones imprescindibles (como una medida de seguridad) sin que se produzcan serias distorsiones. «Los partidos políticos contendientes -se ha dicho- requieren fondos para tres propósitos: luchar en las campañas electorales, mantener organizaciones permanentes que sean viables, y proporcionar medios de investigación y otras asistencias para el liderazgo y los representantes de los partidos que

resulten electos en diversos niveles gubernamentales o públicos» (Paltiel, Financiamiento de la campaña electoral, 1984). En el mismo sentido, Pilar del Castillo señala: «La financiación de partidos y candidatos constituye una necesidad consustancial a los sistemas democráticos occidentales, en los que distintas opciones políticas tienen, en primer lugar, que competir por la victoria electoral y, en segundo lugar, que mantener sus estructuras organizativas en períodos interelectorales.» (ob.cit. 1985)

Un segundo argumento en favor del financiamiento público, enfatiza las necesidades económicas de los partidos, las que han ido aumentando en los últimos años, como consecuencia de la tecnificación de los medios y profesionalismo de la misma. En efecto las necesidades económicas de los partidos se han agudizado, como resultado de la tecnificación de la política, lo que los ha llevado a verdaderas crisis de financiamiento. Los gastos electorales han aumentado considerablemente, en general, debido a la sofisticación de la propaganda y de las comunicaciones políticas.

Ahora bien, que los costos de la política sean altos no es un argumento en si mismo favorable al financiamiento público, sino en la medida de que estos costos vuelven prohibitivo el ejercicio del pluralismo en la política y producen serias desigualdades entre candidatos y partidos y generan dependencias. La idea de fondo es que los recursos económicos, en las actuales circunstancias, desnivelan cualquier campaña electoral, y que el Estado debe entonces proveer un mínimo de recursos al sistema de manera de garantizar cierta equidad en el mismo.

En tercer lugar, existe un poderoso y recalcado argumento, vinculado a la dependencia, la falta de transparencia y la corrupción. Al respecto se ha señalado que «se supone que las subvenciones proporcionan una fuente de recursos alternativa para, de esa manera, disminuir la dependencia de los partidos y candidatos de fondos de dudoso origen y permitir que los modestos, pero serios participantes, entren en la competencia electoral» (Paltiel, ob cit. 1984).

En este caso, el financiamiento público podría ser un instrumento eficaz para alcanzar ciertos objetivos de transparencia, honradez y publicidad al interior del sistema de partidos de manera de mejorar el conocimiento y evaluación que la opinión pública ha de tener del comportamiento de los partidos y permitir opciones más amplias, legitimando, a la vez, la intervención del Estado en el sistema de partidos, cuestión esta última, que de otra manera se debilitaría.

Los partidos, así como los candidatos, deben ser asistidos por el Estado para reducir -no eliminar- su dependencia de los grandes capitales e intereses, de los grupos de presión, etc. Al independizar la política de las fuentes de recursos privados, se disminuye el tráfico de influencias, la devolución de favores, diversas formas de corruptela, etc. Con ello se puede prever que los partidos o representantes presten durante su mandato oídos a sus financistas, para luego, en períodos electorales, recuperar sus contactos con los electores. El financiamiento público, colabora a mejorar la relación entre electores y representantes.

Concluye un citado autor, apuntando, con fuerte énfasis, que «el remanente de una obsoleta ideología individualista tiende a ocultar el hecho de que el caudal de fondos del sistema de partidos refleja la estructura social y económica

de la sociedad. En una cada vez más compleja y diferenciada sociedad industrial existe una tensión constante entre los intereses de los grupos organizados, que poseen la mayor parte de los recursos técnicos, materiales y monetarios, necesitados por los partidos, y el principio «un hombre, un voto», en el cual subyacen los sistemas democráticos.» (Paltiel. Ob, cit. 1984).

El tema de la falta de recursos de los partidos y la competencia entre ellos por el liderazgo, los impulsa a buscar alternativas no del todo aceptables. En ocasiones se recurre a recursos provenientes de intereses económicos o de fuentes extranjeras. En otros casos, estos recursos se obtienen de organismos públicos o internacionales o financiamientos disfrazados provenientes del gobierno o de las banca. Todo ello produce daños enormes en el plano político y moral, lo cual redundo en una pérdida de prestigio y aceptación del proceso político en general y por ende, del sistema democrático representativo y de los partidos políticos.

Impedir del todo la relación entre financistas y representantes resulta imposible, los que se pretende con el apoyo público es que las decisiones estratégicas e importantes que debe adoptar un partido no se vean influidas de modo determinante por personas o grupos que desde las sombras pretenden manejar las grandes decisiones de los partidos, sin incurrir en responsabilidad pública por ello.

Bibliografía elemental.

- Filip Palda. *Election finance regulation in Canada. A critical review.* The Fraser institute, Canada, 1991.
La Financiación de los partidos políticos en Cuadernos y debates, n° 47, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.
- Pilar del Castillo. *La financiación de partidos políticos en las democracias occidentales.* Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, en co-edición con Siglo XXI Editores. Madrid, 1985.
- Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos.* Ed. Alianza Universidad. Versión de Fernando Santos Fontenla. Madrid, 1992.
- Ramón García Cotarelo. *Los partidos políticos.* Ed. Sistema. Madrid, 1985.
- Hans Kelsen. *Esencia y valor de la democracia.* Ed. Guadarrama. Barcelona, 1977. Trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra.
- Alf Ross. *Por qué la democracia.* Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989. Trad. de Roberto Vernengo.
- Varios autores. *Manual de Ciencia política.* Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, segunda reimpresión, 1991. Trad. varios autores.
- Khayyam zev Paltiel. *Financiamiento de la campaña electoral.* En Revista Estudios Públicos, N. 13 verano, 1984.
- Francisco Cumplido C. y Humberto Nogueira A. *Las Fuerzas Políticas en los hechos y en el Derecho.* Editorial Ediar Cono Sur, no indica año.
- Robert Michels. *Los Partidos Políticos 1 y 2.* Amorrortu editores, Argentina, 1983.