

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONOMICO

FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

AGUSTÍN BARROILHET DÍEZ.

RAFAEL LE BERT RAMIREZ.

Profesor Guía : Ricardo Escobar Calderón.

Santiago, Chile 2003

RESUMEN. . .	1
INTRODUCCIÓN. . .	3
CAPÍTULO PRIMERO: DEMOCRACIA Y ELECCIONES. .	5
1. 1 Democracia. .	5
1.1.1) Democracia y sociedad. .	6
1.1.2) Democracia institucional. . .	7
1.2. Elecciones. .	8
1.2.1) Elecciones regulares. .	8
1.2.2) Elecciones competitivas. .	9
1.2.3) Elecciones honestas. .	11
1.2.4) Elecciones no excluyentes. .	13
1.2.5) Conclusión. .	15
CAPÍTULO SEGUNDO: ACTIVIDAD POLÍTICA, DIFUSIÓN DE IDEAS Y PROMOCIÓN DE CANDIDATOS. . .	17
2.1) Introducción. .	17
2.2) La delimitación del concepto de actividad política. . .	18
2.2.1) Consideraciones previas. . .	18
2.2.2) Los criterios instructores. .	19
2.2.3) Conclusión. .	21
2.3) El concepto de actividad política y su relación con los partidos políticos. . .	22
2.3.1) Consideraciones en torno a las actividades desplegadas por los partidos políticos. .	22
2.3.2) El desarrollo permanente de actividad política. . .	23
2.3.3) La formación cívica. .	27
2.4) Conclusión. .	29
CAPÍTULO TERCERO: PARTIDOS POLÍTICOS. .	31
3.1) Introducción. .	31
3.2) Historia y orgánica de los partidos políticos. . .	31

3.2.1) Origen. . .	32
3.2.2) Presencia actual: necesidad democrática y búsqueda del poder. . .	32
3.3) Orgánica de los partidos políticos. . .	34
3.4) Funciones de un partido político. . .	35
3.4.1) La selección de candidatos. . .	36
3.4.2) El apoyo a los candidatos. . .	37
3.4.3) La fiscalización de los candidatos. . .	39
3.4.4) Correlación en el cumplimiento de las funciones. . .	41
3.5) Estrategias de los partidos políticos: un ejemplo práctico. . .	42
3.6) Conclusión. . .	45
CAPÍTULO CUARTO: FINANCIAMIENTO. . .	47
4.1) Introducción. . .	47
4.1.1) Óptimo social de gasto en actividad política. . .	48
4.1.2) Clasificación de los sistemas de financiamiento. . .	52
4.2) Sistema de Financiamiento Privado. . .	53
4.2.1) Desventajas del Sistema de Financiamiento Privado no regulado. . .	55
4.2.2) Ventajas del sistema de financiamiento privado no regulado. . .	61
4.2.3) Conclusión respecto del Financiamiento Privado. . .	65
4.3) Sistema de Financiamiento Público. . .	66
4.3.1) Clasificación del Financiamiento Público. . .	66
4.3.2) Defectos del sistema de financiamiento público. . .	67
4.3.3) Virtudes del sistema de financiamiento público. . .	76
4.3.4) Conclusión respecto del Sistema de Financiamiento Público. . .	80
4.4) Conclusión respecto del Financiamiento. . .	81
CAPÍTULO QUINTO: ¿CÓMO MEJORAR EL FINANCIAMIENTO? . . .	83
5.1) Introducción. . .	83
5.2) Financiamiento Privado. . .	84
5.2.1) Publicidad. . .	85
5.2.2) Participación. . .	85

5.2.3) Otros aspectos. . .	86
5.3) Financiamiento Público. . .	86
5.3.1) Evitar el financiamiento directo. . .	87
5.3.2) Fomentar el financiamiento Indirecto. . .	87
5.3.3) Otros Aspectos. . .	88
5.4) Conclusión. . .	89
BIBLIOGRAFÍA consultada. . .	91

RESUMEN.

Este trabajo tiene por objeto formular un marco teórico para normar el financiamiento de la actividad política, principalmente en lo que se refiere a los aportes realizados por privados y respecto del financiamiento que otorga el Estado. Los principios que inspiran el marco teórico son, por una parte, que el financiamiento de la actividad política no debe influir negativamente sobre el desarrollo de la democracia sino por el contrario debe contribuir a mejorarla, y por otro lado, que la actividad política, como toda actividad humana, está sujeta a la limitación de los recursos disponibles por lo que debe velarse por la eficiencia y la competencia en su desarrollo.

Para formular este marco teórico fue necesario analizar qué entendemos actualmente por democracia como sistema de gobierno, y qué puede entenderse como actividad política conforme a la definición de democracia. En una etapa posterior analizamos a los partidos políticos como los principales actores involucrados en el desarrollo de la actividad política y finalmente que directrices deberían seguirse para normar el financiamiento que se les entrega. El trabajo concluye con algunas propuestas concretas que reflejan las directrices señaladas anteriormente.

INTRODUCCIÓN.

La democracia fue concebida por los griegos miles de años atrás en un contexto muy distinto al de nuestros días. En aquel entonces, la sociedad estaba jerarquizada. Por un lado se encontraban los ciudadanos, que eran aquellos hombres que detentaban una buena posición social, riqueza y educación. Por otro se encontraban los esclavos, que aun siendo mayoritarios en numero, no tenían derecho a participar de las elecciones.

El lugar donde se difundían las ideas era la plaza pública, o foro. Ahí los candidatos manifestaban sus ideas y los electores tenían la oportunidad de escucharlos, hacerles preguntas o contrastar opiniones. De este diálogo nacían consecuencias muy provechosas. Los electores se retiraban provistos de la información necesaria para poder deliberar y los candidatos lograban recoger las inquietudes comunitarias sin mayores trabas.

En la antigua Grecia la oportunidad de escuchar y ser escuchado era real para todos los que eran considerados ciudadanos, y la de elegir y ser electo también. Hoy en día la sociedad ha cambiado, y con ella la forma en la cual opera el mecanismo de la democracia. En la actualidad existe una gran cantidad de ciudadanos, los que se distinguen entre sí no sólo por su nivel socioeconómico, sino también por las ideologías que abrazan y por la concepción que tienen de la sociedad. La democracia es, entonces, la encargada de coordinar estas distintas visiones y encaminarlas a la obtención del bien común, que se erige como su principal objetivo.

Para que la democracia funcione correctamente como mecanismo coordinador de distintas ideologías a través de la elección de cargos públicos, líderes que deberán

ejecutar y llevar cabo esas ideas, se requiere de una cierta actividad política que está estrechamente relacionada con las elecciones. Esta actividad, como muchas otras, requiere de fondos para cumplir con estos objetivos.

En este trabajo discutiremos y analizaremos el financiamiento de la actividad política, buscando armonizar de la mejor forma posible el dinero que se destina esta actividad y el resultado final del ejercicio de la democracia bajo condiciones que hemos definido como óptimas y necesarias para su funcionamiento. Nuestro objetivo es, mediante leyes, limitar algunas prácticas usuales y crear los incentivos económicos necesarios a efectos de que la dinámica que se produce entre los distintos agentes involucrados en el sistema democrático contribuya al perfeccionamiento y a la extensión de la democracia.

Este trabajo se divide en cinco capítulos. El primero de ellos establece marco conceptual respecto de qué es la democracia y que circunstancias deben objetivamente cumplirse para que la democracia pueda ser calificada como tal. El segundo capítulo delimita el concepto de actividad política y el tercero analiza al partido político como principal gestor de la actividad política y como intermediador necesario entre la ciudadanía y los líderes que deben ejercer los cargos de elección popular. El capítulo cuarto, que es el capítulo central de este trabajo, analiza los sistemas de financiamiento de la actividad política enfocándose principalmente en las virtudes y los defectos de cada sistema. Por último, el capítulo quinto señala propuestas concretas que permitirían resolver algunos de los problemas planteados en el capítulo cuarto y que mejorarían cualitativamente la actividad política que se realiza en nuestro país.

Metodológicamente cada capítulo es tratado con distintas herramientas, pues avanzan de lo teórico a lo práctico. Así, el capítulo primero y segundo, son más bien descriptivos y se remitan a teorías que pertenecen a autores reputados respecto la democracia, en el primero, y a constataciones respecto de la actividad política, en el segundo.

El capítulo tercero, contiene una construcción teórica respecto de las funciones que deberían cumplir los partidos políticos que no había sido presentada de esa forma anteriormente. Para dicha construcción se utilizaron ciertos elementos ideológicos vertidos en los capítulos anteriores, pero también un análisis económico del comportamiento de los partidos.

El capítulo cuarto, vuela a reflejar una serie de constataciones respecto del financiamiento de la actividad política, gran parte de ellas proviene de experiencias internacionales donde se ha regulado el financiamiento de la actividad política, pero otro resto proviene de proyectar, a través de ejemplos, situaciones que podrían producirse en la aplicación de cada sistema. En este sentido, el capítulo cuarto implica mayor creación, pero a su vez, está sujeto a mayores observaciones.

El capítulo quinto refleja un “think-tank” de algunas ideas novedosas que facilitarían un adecuado financiamiento de la actividad política y que deberían mejorar ostensiblemente la calidad de la actividad política.

CAPÍTULO PRIMERO: DEMOCRACIA Y ELECCIONES.

1. 1 Democracia.

La democracia es aquella forma de gobierno en la cual los líderes son elegidos mediante elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes.

La presente corresponde a la definición de democracia que hemos elegido como base de nuestro trabajo y se enmarca dentro de lo que la literatura ha denominado definición institucional de la democracia.

La explicación de la misma, así como los motivos por los cuales hemos decidido adscribirnos a ella son entregados a continuación mediante el siguiente esquema: primero veremos una breve explicación de la relación existente entre la democracia y las condiciones económicas y sociales que puede presentar una sociedad cualquiera, para luego adentrarnos derechamente en la explicación del concepto elegido, señalando las bondades de esta elección y el significado de cada una de las características con que deben cumplir las elecciones democráticas.

1.1.1) Democracia y sociedad.

La elección de la democracia como sistema político o como forma de gobierno está relacionada con las condiciones en que se desenvuelve la sociedad donde será aplicada. Su principal virtud es que recoge la posibilidad y el derecho de las personas a autodeterminarse, a participar en el diseño de la sociedad en la cual quieren vivir y a comprometerse con ella.

Ahora bien, uno de los problemas que tiene la democracia como sistema de gobierno es que podría ser llevada a cabo en sociedades donde quizás no están dadas las condiciones para que las personas puedan realizar las mejores elecciones. En este caso atribuirle el fracaso de los proyectos sociales elegidos a la ciudadanía en su conjunto deja de ser tan justo o tan lógico. Estas condiciones están representadas básicamente por el nivel de vida que tengan los ciudadanos. Tanto el nivel educacional de las personas como el acceso a prestaciones de salud y la oportunidad de trabajar son relevantes al momento de evaluar la democracia. En efecto, para que un ciudadano pueda discernir respecto de opciones de gobierno se requiere que tenga cierto nivel cultural y de cierto conocimiento histórico del funcionamiento de las sociedades. Por otra parte, para poder destinar tiempo al pensamiento, o la reflexión respecto de las ideologías, es necesario que estén satisfechas otras necesidades más básicas como las de vivienda y alimentación.

El tema es complejo, puesto que es en la arena política donde se discuten las distintas formas de organización social que permitirán que los ciudadanos cuenten con las condiciones para poder elegir en mejor forma.

Más aún, justamente porque a veces las sociedades no cuentan con las condiciones necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento de la democracia es que algunos se inclinan por el imperio de otras formas de gobierno, las cuales se plantean de forma transitoria, como herramientas para darle a la sociedad las condiciones requeridas para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, estas formas transitorias conllevan un problema mayor: no respetan el derecho a la libertad. Así, sacrifican la libertad de las personas en pro de un progreso más veloz de la sociedad, para recién una vez alcanzado éste permitir que las personas se expresen o decidan.

No obstante, postergar el respeto de derechos básicos como la libertad, en función de la obtención de las condiciones necesarias para el funcionamiento óptimo de la democracia, nos parece hoy inadmisibile. Debemos buscar las formas de mejoramiento de las condiciones sociales dentro de un marco de respeto de los derechos esenciales de la persona humana. En otras palabras, si queremos mejorar la democracia nuestros esfuerzos deben ser desplegados en democracia.

En relación a lo antes señalado, creemos que es prudente y necesario repetir que nuestro trabajo tiene como norte el mejoramiento de la democracia mediante el perfeccionamiento de la relación existente entre el financiamiento de la actividad política y el funcionamiento de la democracia. Los otros aspectos que inciden en el funcionamiento de la democracia, si bien no menos relevantes, escapan a lo que es el objeto de nuestro

estudio.

1.1.2) Democracia institucional.

El apoyo universal que recibe hoy la democracia como forma de gobierno se ha traducido en que no existe un acuerdo real en torno a su significado. Sin embargo, del estudio de la literatura al respecto se pueden deducir al menos tres definiciones genéricas del término.

Así, existen aquellos para quienes la democracia se define en función de ciertas metas o propósitos. Quienes adhieren a ésta definición señalan que se está en presencia de una democracia en la medida que el sistema de gobierno tenga por meta la obtención de ciertos objetivos tales como la realización del individuo, la supeditación del Estado a la persona humana o la justicia social. Peter Bachrach afirma que “los gobiernos democráticos son aquellos que promueven el bienestar humano, la igualdad, los derechos de la persona, la eliminación del hambre, de la ignorancia y de la muerte prematura por enfermedad”.¹ Sin embargo, definir la democracia en función de los propósitos que persiga, o de los eventuales efectos que produzca, es a nuestro parecer errado. Si bien es cierto que en la mayoría de las democracias se puede observar un seguimiento a estos principios o metas, no son estos, en estricto rigor, los que le dan el carácter de democrático a un sistema político. Si fuese así, podríamos caer en el absurdo de declarar democrático un régimen totalitario en función de la justicia social que aparejare. Por otra parte, aquellos que asientan la definición de la democracia en el apego a ciertos principios o propósitos, generalmente se refieren a ellos como “objetivos democráticos”, término a nuestro juicio muy ambiguo y que no permite realizar un estudio preciso de la democracia sin entrar a definir primero que es lo que entendemos por objetivos democráticos.

Una segunda acepción de democracia es aquella que tiende a asociarla con la fuente de voluntad que elige a sus autoridades, señalando que la democracia es el gobierno del pueblo, o de una determinada clase social como la burguesía o la clase trabajadora. Entre quienes se inclinan por este pensamiento se encuentra Aristóteles, quien se preguntó “¿La democracia es el gobierno de la mayoría o el de los pobres?” Concluyó que el número era un “atributo accidental” y que “la verdadera naturaleza de la diferencia entre la oligarquía y la democracia es la pobreza y la riqueza”.² Por su parte, el Presidente Norteamericano Jefferson identificaba la democracia con el gobierno de la clase media. No obstante, esta teoría presenta los mismos riesgos que la primera en términos de su utilidad para nuestro estudio. Así por ejemplo, de seguirla, se podría afirmar que un sistema es democrático en la medida que sus líderes perteneciesen a la clase obrera, independiente que hubiesen ascendido al poder mediante las armas.

Finalmente, están los que ven la existencia de la democracia en la presencia de ciertas instituciones que tienen por objeto la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, destacando entre ellas la elección de los líderes en eventos competitivos.

¹ Bachrach, Peter. 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston, Little, Brown. p. 24.

² Aristóteles, *The Politics*, libro III, Capítulo VIH.

Esta última concepción es la que se ha impuesto en los últimos veinte años y de su adopción se pueden inferir ciertos beneficios. Por un lado, es la que permite un análisis más preciso de la democracia y sus instituciones. Así, medir los niveles de competitividad de las elecciones es mucho más fácil que determinar los efectos que una democracia pueda generar en términos de justicia social. Por otra parte, los referentes empíricos respecto de esta acepción son mucho más numerosos. Basta con confirmar la presencia de elecciones que cumplan con las características señaladas en nuestra definición para saber si estamos o no frente a una democracia. Además, esta concepción no se supone opuesta a las antedichas, simplemente se afirma en el carácter institucional de la democracia.

Por estos motivos, la elección de los líderes mediante elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes, es la definición de democracia que adoptamos como uno de los axiomas de nuestro trabajo.³

Cada una de las cualidades del concepto adoptado será tratada y explicada por separado a efectos de su comprensión.

1.2. Elecciones.

1.2.1) Elecciones regulares.

La primera cualidad de las elecciones en democracia es que sean regulares o periódicas. La existencia de regularidad está determinada por el acto eleccionario, y el plazo intermedio que existe antes de que se repita. Es importante que exista coherencia entre el intervalo de tiempo existente entre la realización de las consultas y el dinamismo con que se mueva la opinión pública. Así, la regularidad de las elecciones debe responder a un equilibrio entre el tiempo que se necesita para exponer y realizar un proyecto político, y el tiempo necesario para evaluar su desempeño. El intervalo no puede ser entonces menor que el necesario para desarrollar los programas de gobierno, pero tampoco puede exceder del necesario para formarse la ciudadanía una opinión al respecto y querer expresarla mediante el voto.⁴ Para hacer más claro y evidente lo recién señalado ofrecemos un ejemplo.

Imaginemos que alguien quiere comprarse una chaqueta. Lo más obvio es que concurra a una tienda y solicite probársela antes de pagar por ella. El tiempo requerido aquí para evaluar las bondades de la chaqueta no es mucho. Bastan unos minutos para

³ Huntington, Samuel P. 1989. El sobrio significado de la democracia. Revista de Estudios Públicos (33): pp. 1-30. El autor señala que estos son los rasgos distintivos de una democracia moderna.

⁴ La periodicidad de las elecciones debe ser tal, que exista una posibilidad real de control sobre la ejecución de los proyectos políticos por parte de los gobernantes. Esta fiscalización ciudadana se ejerce justamente mediante las elecciones donde las personas manifiestan su apoyo o su rechazo al desempeño realizado.

probársela, mirarse al espejo y obtener una decisión. Quizás alguien más quisquilloso querrá tomarse más tiempo para preguntar por la tela, o para comparar el producto con otros, pero aun así el tiempo no excederá de un par de días. Ahora bien, ¿qué pasaría si la tienda que tiene en venta la chaqueta no les permitiese a los compradores probársela, sino que los obligase a tener que comprarla con la sola evaluación de la vista?

Pues bien, si los compradores no pudiesen tener una prueba del producto antes de su adquisición, la elección del mismo sería una especie de apuesta, quizás la chaqueta le quedaría bien al comprador, quizás no. La elección de compra dejaría en el fondo de ser una decisión informada y pasaría a ser más bien un juego de suerte.

Supongamos ahora que al comprador se le permitiese probar la chaqueta antes de adquirirla, pero que una vez comprada estuviese en la obligación de conservarla. Más aun, que por el hecho de comprarla el comprador se obligase con la tienda a no adquirir otras chaquetas durante un largo período de tiempo. De darse esta situación, lo más probable es que el comprador estaría harto de la chaqueta mucho antes de que llegase la fecha en la cual podría comprar otra. Seguramente la chaqueta se desgastaría mucho antes de que el comprador tuviese la oportunidad de cambiarla.

En las elecciones democráticas sucede algo similar a lo que sucede con la compra de la chaqueta, es decir, hay que hacer coincidir el tiempo necesario para la exposición y desempeño del proyecto político con el tiempo necesario para evaluarlo. El primero no debe ser coartado de forma excesiva por el segundo, pero el segundo no debe ser dilatado de forma excesiva por el primero.

1.2.2) Elecciones competitivas.

La segunda cualidad de las elecciones en democracia es que éstas deben ser competitivas. Que sean competitivas significa que las reglas de competencia deben ser justas, deben tender hacia una real competencia entre los participantes. Así, deben existir reglas comunes de precalificación y reglas comunes de participación. Tanto la ciudadanía como los candidatos deben saber en función de que parámetros se compete y en función de que parámetros se obtiene el triunfo.

Respecto de la democracia y el objeto de las elecciones, el parámetro esencial es la capacidad del proyecto político para generar adherencia ciudadana. A su vez, esta habilidad está determinada por la percepción que tengan los electores de los defensores del proyecto, es decir, los candidatos.

Para garantizar la competitividad en las elecciones es necesario que se cumplan dos condiciones: por un lado, que exista información respecto de las diferentes posturas y candidatos y que esta información sea accesible fácilmente, y por otro, que la entrada en competencia (la precalificación) no esté obstaculizada por barreras de entrada negativas.

1.2.2.1) La competencia y la información.

Respecto de la información, se puede señalar que es necesario que *el jurado*, en este caso la ciudadanía, tenga la oportunidad de ver la competencia, de observar las

cualidades intrínsecas y posturas de cada candidato para poder deliberar. Es necesario asimismo que esta información verse sobre las materias que se evalúan en las elecciones. Para esclarecer un poco las cosas ofrecemos un ejemplo.

Un candidato señala en su campaña bajo forma de propaganda política que es el candidato que mejor come papas, o que es el que más rápido desenfunda pistolas. Esto puede aparecer como irrelevante para la opinión pública porque no es precisamente comer papas o desenfundar pistolas lo que hacen de un candidato un buen presidente o un buen legislador. Sin embargo si el comer papas tuviese alguna relevancia social, en términos de que se descubriese que existen personas cuya capacidad de liderazgo aumenta producto de la ingesta de estos tubérculos, la campaña del candidato sí versaría sobre aspectos relevantes a nivel electoral.

La idea es que la información entregada verse sobre aquellas condiciones que hacen de un proyecto político o de un candidato una elección atractiva. La determinación de cuales aspectos son los relevantes de publicitar es más bien compleja porque depende mucho de lo que la opinión pública considere socialmente trascendente. Sin embargo, creemos que aspectos tales como la política económica de un candidato o su postura respecto de las relaciones externas con otros países, difícilmente dejarán de ser considerados.

Otro elemento significativo respecto de la información es que debe ser de fácil acceso y por tanto no debe requerir de grandes esfuerzos de la ciudadanía para poder obtenerla. De no respetarse esta premisa se crea el peligro de que las decisiones electorales sean el resultado de una desinformación, lo que en la mayoría de los casos conlleva el desaprovechamiento de otras opciones mejores. Así por ejemplo,

Si alguien desea comprar un auto y se abalanza sobre el primero que ve, es poco probable que tenga suerte y obtenga el de mejor calidad al menor precio. En cambio, si se preocupa de informarse respecto de la calidad del producto y la relación de precio que tenga con otros de similares características, es probable que su decisión resulte acertada. Sin embargo, si la información al respecto es de difícil acceso, la posibilidad de desacierto en la elección será más elevada.

Existe otro factor relevante respecto de la información y es el que se refiere a la capacidad de los ciudadanos de procesar y entender la información entregada. Es decir, si el electorado es inconsciente, difícilmente se le puede confiar a él la decisión respecto de quienes deben ser los encargados de la conducción de la sociedad.⁵ Ahora bien, mejorar esta situación pasa por mejorar todas las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales del país. Sólo así se puede esperar una actitud verdaderamente responsable de la ciudadanía. Pero como señalamos anteriormente, mejorar todas estas condiciones requiere de un esfuerzo mayor y más amplio que el de mejorar o armonizar la relación del dinero con la política.

⁵ A comienzos del siglo veinte, la clase rectora de Chile (la aristocracia tradicional) se refería en tono despectivo a la masa votante señalándola como “la chusma”. El ex Presidente de la República de Chile, don Arturo Alessandri Palma, contradiciendo el sentido inicial de esta expresión, saludaba al electorado desde el balcón de su casa vociferando “mi chusma querida”.

1.2.2.2) La competencia y las barreras de entrada.

La segunda condición que estimamos necesaria a efectos de que las elecciones sean competitivas, es asegurar que la entrada en competencia (la precalificación) de las posturas y participantes no esté obstaculizada por barreras de entrada negativas. Se consideran barreras de entrada negativas aquellos aspectos propios del funcionamiento del mercado político, que importan que un ciudadano potencialmente elegible no entre en competencia. Veamos un ejemplo.

En un país cualquiera la actividad política se encuentra monopolizada por dos partidos muy antiguos que tienen por practica designar los candidatos electorales en función de los años de membresía y servicio al partido. La participación ciudadana en este país es relativamente baja, ya que una gran parte de los electores se encuentran defraudados de la actividad política vigente. Sin embargo, si alguno de estos ciudadanos quisiera postularse como gobernante y provocar un cambio, debería ingresar a uno de los dos partidos existentes y esperar su turno en razón del criterio de éstos.

La barrera de entrada del ejemplo es negativa, en el sentido que la exclusión de eventuales candidatos se da por motivos estructurales del mercado político que no están dirigidos a reportarle un mayor beneficio a los electores. Es decir, existen otros aspectos propios del mercado político que si dificultan el ingreso de un ciudadano a la competencia política, pero que la consecuencia de esto es beneficiosa para la ciudadanía. Así, la buena reputación de un partido político constituye una barrera natural para los nuevos partidos que buscan cimentar su prestigio en el mercado. Estos deben enfrentar el hecho de que los electores tienen confianza en el partido establecido por su probada trayectoria de servicio.

El premio Nóbel de Economía Gary Becker (1958) destaca la importancia de la libre entrada de competidores al expresar que: “en una democracia ideal la competencia es libre en el sentido de que ningún costo significativo o barrera artificial impide que un individuo se presente a elección y que exponga su discurso frente al electorado.” El autor señala que una barrera artificial es cualquier obstáculo a los nuevos competidores que no reporta beneficio alguno a los consumidores.⁶ En el sentido que interesa a este trabajo, las barreras artificiales de Becker corresponden a nuestras barreras de entrada negativas. Estas se encuentran presentes en distintos sistemas democráticos y quizás su completa desaparición sea un imposible, pero si queremos consagrar un mercado político perfecto (un funcionamiento ideal de la democracia) debemos tratar de minimizar el efecto de estas barreras.

1.2.3) Elecciones honestas.

La tercera cualidad con que deben cumplir las elecciones en democracia es que sean honestas, es decir, que sean un fehaciente testimonio de la voluntad de la ciudadanía. Este rasgo está determinado básicamente por las condiciones materiales en las cuales

⁶ Becker S., Gary. 1958. *Competition and Democracy*, Revista *Journal of Law and Economics* (1): pp. 105-109.

aquellas se lleven a cabo y por la lealtad hacia el mandato popular que presenten los gobernantes.

1.2.3.1) Condiciones materiales.

Las condiciones materiales en las cuales las elecciones se celebran inciden en la posibilidad de las personas de poder manifestar su deseo en torno a la dirección del país y el diseño de la sociedad.

Así, para que las personas puedan manifestar su voluntad necesitan de tranquilidad, que el camino que tiene que recorrer su preferencia desde el fuero interno hasta la urna no se vea obstruido u obstaculizado por presiones de ningún tipo. No obstante, la propaganda, la promoción pública de candidaturas, o la manifestación pública de las preferencias que puedan realizar ciertos núcleos de influencia social no constituyen a nuestro parecer formas de presión ilegítimas. Estas actividades son en definitiva parte del juego democrático. Así, cuando un diario ocupa el espacio de su editorial para señalar las virtudes y las ventajas de la eventual elección de un candidato, o cuando un artista ocupa su arte y su plataforma pública para realizar críticas sociales y desestimar el desempeño de algún político, no hacen más que participar de la mecánica democrática usando su legítimo derecho de expresión para influir en otros ciudadanos.

Ahora bien, existen otras formas de ejercer influencia en los demás que sí son atentatorias contra la honestidad de las elecciones. Estas son aquellas que coartan la libertad de las personas o que impiden que estas plasmen en el voto su verdadera preferencia. Veamos algunos ejemplos para graficar esta idea.

1. *Un gobierno totalitario busca cierta legitimación democrática, y a efectos de lograrla propone se vote una nueva constitución, un nuevo marco desde el dónde avanzar como sociedad. Más allá de la conveniencia o bondad de esta nueva constitución, si el gobierno utiliza la presencia de fuerzas militares fuera de las urnas con el propósito de amedrentar a los ciudadanos y de esta forma incitarlos a votar en cierto sentido, no podrá afirmarse que las elecciones sean honestas, y por ende no podrá tampoco afirmarse que sean democráticas.*

2. *Un gobierno, que ha ascendido legítimamente al poder, enfrentado a nuevas elecciones despliega fuerzas a efectos de influir en los servicios electorales con el objeto de alterar la contabilidad final.*

3. *Un exitoso empresario decide postularse como candidato y desde su plataforma privada insta a sus trabajadores a votar por él. Si bien el voto es secreto, el hecho eventual que los trabajadores teman por su trabajo, si su adherencia por algún candidato opositor es descubierta, constituye una presión ilegítima.*

La honestidad en las elecciones consiste en que no exista diferencia alguna entre lo que el ciudadano estima es la mejor opción de gobierno y lo que expicite como su preferencia en el voto. De hecho que el voto sea secreto responde precisamente a la necesidad de evitar que las personas sufran presiones que les impidan manifestar libremente su elección.

1.2.3.2) Lealtad al mandato popular por parte de los gobernantes.

La honestidad en las elecciones también implica que los gobernantes ejecuten su mandato de acuerdo a lo que han señalado, previo a ser elegidos, será su programa de gobierno y la forma de llevarlo a cabo. Así, usualmente, no es solamente el carisma o la trayectoria de un determinado líder, el elemento que lo lleva al triunfo en una elección. Dado que las ideologías poseen su faceta formal en los programas de gobierno, o se ejecutan mediante éstos, el apego a las mismas está relacionado con que el gobernante se atenga a lo que ha prometido será su desempeño. Las promesas en torno a lo que acabamos de mencionar son, junto con el carisma o el magnetismo personal del candidato, quizás los elementos más determinantes en la constitución de la preferencia política que manifieste un elector. Por tanto, el candidato que se desentienda de las mismas comete una falta a la honestidad necesaria en las elecciones democráticas. Veamos un ejemplo a efectos de graficar esta afirmación.

Un candidato a Presidente de la República, difunde entre los electores que su programa de gobierno estará marcado por un aumento en los impuestos a las empresas con el propósito que mediante ellos se financien programas de asistencia social gratuita. Dicha iniciativa causa tal adherencia en la ciudadanía, que el candidato resulta electo. Ahora bien, la campaña política del candidato ha sido financiada principalmente mediante los aportes efectuados por empresas, por lo que una vez en el poder, el candidato decide desentenderse de la propuesta que le permitió el triunfo, defraudando a quienes lo eligieron.

Haciendo un paralelo entre el contrato de compraventa y las elecciones, cuando un individuo adquiere un producto, lo hace porque confía que el producto cumple con ciertas características que hacen atractiva su compra. Cuando un elector le entrega su voto a un determinado candidato lo hace en la creencia de que el candidato hará todo lo que esté en sus manos para cumplir lo que prometió en su campaña. En el caso de la compraventa, si el producto es defectuoso, y esta situación es conocida por el vendedor más no por el adquirente, dicha circunstancia le otorga el derecho a éste último a exigir se le devuelva su dinero y se le indemnice por los perjuicios que dicha compra le haya causado. En el caso de las elecciones, un comportamiento como el descrito en el ejemplo, constituye un quebrantamiento a la honestidad de las elecciones y autoriza a los ciudadanos a manifestar su descontento dentro de las medidas que el ordenamiento jurídico consagre a estos efectos.

1.2.4) Elecciones no excluyentes.

La cuarta característica esencial de las elecciones democráticas es que no sean excluyentes. Esta cualidad se refiere a que las elecciones se celebren incluyendo a todos los ciudadanos y no sólo a algunos, o visto de otro modo, que dentro de las condiciones para ser ciudadano no se establezcan requisitos discriminatorios.

Los principales requisitos para ser ciudadano son generalmente establecidos en función de tres parámetros. Primero, la pertenencia a la comunidad, segundo, la

capacidad de discernimiento de las personas, y tercero, que la persona no busque el daño de la comunidad o de alguno de sus miembros.

1.2.4.1) La pertenencia a la comunidad

Respecto de la pertenencia a la comunidad, que es la participación de la persona dentro de un núcleo mayor que podemos llamar nación o sociedad, su consideración como elemento determinante de la ciudadanía, responde a la incumbencia. En otras palabras, es lógico que una persona tenga derecho a opinar e influir en la toma de decisiones que verse respecto del todo, justamente por que le incumbe lo que ocurra con el todo; y le incumbe precisamente porque ella pertenece al todo. El todo, la nación, la sociedad, se forma con la inclusión de esta persona y todas las demás. En este sentido, existen ciertas equivalencias que se pueden establecer entre la sociedad anónima, como figura del derecho privado, y la sociedad, como aquel espacio abstracto constituido por los habitantes de una república: Así, como en una sociedad anónima los accionistas tienen el derecho de influir en la dirección de la misma, en la sociedad democrática los ciudadanos tienen el derecho de participar del diseño de la misma. Porque esta sociedad les pertenece.

Ahora bien, la relación de propiedad que se establece entre los accionistas y la sociedad anónima y aquella que se establece entre los ciudadanos y la sociedad, si bien es parecida, no es igual. Ilustramos esta distinción con el siguiente ejemplo.

Si existiera una empresa suministradora de agua potable muy importante para el país, pero cuya propiedad recayera mayoritariamente en manos extranjeras, sus accionistas extranjeros no podrían ser considerados ciudadanos porque, aunque tienen un legítimo interés en el devenir del país en el cual está su inversión, éste no podrá ser considerado como suficiente para obtener la calidad de ciudadano dado que las decisiones del Estado sólo les influyen en un aspecto económico y no es les afecta en otros sentidos, como si estuvieran en el país.

Ser ciudadano implica una incumbencia no sólo a nivel económico, implica también el hecho de tener la disposición para que en virtud de la ciudadanía se nos impongan las decisiones de los gobernantes. A través de las decisiones de ellos, que se suponen representativas de la ciudadanía, se va moldeando la sociedad en aspectos mucho más profundos que la sola regulación económica, aspectos tales como la regulación de la vida familiar, la regulación de la libertad personal o la regulación de los contenidos académicos obligatorios.

Así finalmente, la condición de pertenencia a la comunidad se ve reflejada en la nacionalidad de las personas, requisito esencial para ser ciudadano.

1.2.4.2) La capacidad de discernimiento.

Respecto de la capacidad de discernimiento esta es esencial para poder tomar decisiones. Por ende, si las decisiones que una persona toma van a repercutir en el destino de todas es necesario que sean tomadas de forma consciente y responsable. Para asegurar, o garantizar cierto nivel de responsabilidad o conciencia, la condición de

ciudadano va aparejada a la mayoría de edad. Las sociedades establecen que llegada cierta edad, si no ha quedado en evidencia alguna incapacidad, las personas son responsables de si mismas y pueden por lo tanto incidir de forma responsable en el destino del país.

1.2.4.3) Relación no beligerante entre el individuo y la comunidad.

Un tercer parámetro que incide igualmente en la obtención y en la conservación de la calidad de ciudadano es que la persona comparta ciertas reglas sociales, que busque el bien de la sociedad, que no quiera dañar en forma deliberada a la sociedad o a alguno de sus miembros. Así, generalmente la comisión de algún delito grave priva a las personas de la posibilidad de participar de las elecciones, y mientras más reprochable sea el acto cometido, mayor tiende a ser el tiempo de privación de la calidad de ciudadano.

1.2.4.4) Las dos aristas de la no exclusión.

La no exclusión como característica de las elecciones democráticas tiene dos aristas; por un lado, comprende que la posibilidad de elegir no esté vedada por motivos discriminatorios, y por otro, que la posibilidad de postularse como candidato no esté sujeta al cumplimiento de requisitos irracionales. La ausencia de cualquiera de estos dos supuestos derivará en una alteración del resultado de las elecciones. Veamos un ejemplo para ilustrar esta idea.

Suponga que para poder participar de los juegos olímpicos los atletas tengan que cumplir con la condición de ser blancos. La consecuencia evidente de esto será que los atletas de otra raza no podrán participar, y que por tanto no habrá certeza de que los records alcanzados sean los máximos que la especie humana pueda alcanzar.

En las competencias electorales sucede algo similar, si jugadores o candidatos son privados de la posibilidad de participar en función de razones ilógicas, lo más probable es que no tengamos a los mejores políticos que podríamos tener.

1.2.5) Conclusión.

A nuestro juicio el rasgo democrático de un sistema de gobierno pasa por la determinación de los gobernantes mediante elecciones. Ahora bien, siendo ésta la institución clave de una democracia, no basta con su simple presencia. Es necesario que se cumplan una serie de condiciones para que el mecanismo de las elecciones se transforme en el mecanismo de la democracia. Dicho de otra forma, para que la definición de democracia descansa en la presencia de elecciones es necesario que éstas sean regulares, competitivas, honestas y no excluyentes.

El asegurar el cumplimiento de estos requisitos tiene un costo económico determinado, y en atención a la escasez de recursos y a la multiplicidad de necesidades sociales, su defensa a ultranza puede parecer poco sensata. Ahora bien, esto no significa que no deban ser desplegados esfuerzos en este sentido, sino que las voluntades que busquen perfeccionar el sistema democrático, a través del mejoramiento de las

condiciones que permiten la presencia de elecciones en los términos aquí expuestos, deben estar concientes de la realidad económica que afecta cada decisión. No obstante, deseamos reiterar que nuestro trabajo se limita a un estudio sobre la relación existente entre el dinero y la actividad política, por lo que el análisis y la aplicación de criterios económicos a otras áreas que inciden en el perfeccionamiento de la democracia están excluidos.

Por otra parte, el considerar la democracia como un mecanismo, y las elecciones como el engranaje, implica que para su implementación es necesaria la inyección de energía. Esta labor es realizada por la actividad política, la que vuelve a la democracia una institución dinámica.

CAPÍTULO SEGUNDO: ACTIVIDAD POLÍTICA, DIFUSIÓN DE IDEAS Y PROMOCIÓN DE CANDIDATOS.

2.1) Introducción.

La actividad política es aquella difusión de ideas y promoción de candidatos, que realizan los partidos políticos o afines entre los electores, con el objetivo expreso de obtener cargos públicos a través de elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes.

La presente corresponde a la definición de actividad política a la cual este trabajo adhiere. Su explicación será entregada mediante el siguiente esquema: Primero, realizaremos un estudio en torno a la delimitación del concepto de actividad política, señalando los criterios que permiten cumplir aquella tarea. Como veremos, dichos criterios están relacionados con la información que reciben los electores y son, por una parte, que la información incida en forma directa en la constitución de las preferencias políticas y por otra, que aquellos que brinden la información lo hagan en forma funcional y supeditada a la obtención de un cargo público.

En segundo lugar, realizaremos un análisis respecto de la relación existente entre el concepto de actividad política y los partidos políticos. Como expondremos, éstos son los únicos agentes cuyo actuar puede ser explicado siempre, o permanentemente, como desarrollo de actividad política.

2.2) La delimitación del concepto de actividad política.

2.2.1) Consideraciones previas.

Existe un viejo aforismo que señala *todo es política*. Si consideramos que las personas cuando toman decisiones lo hacen en función a un sinnúmero de aspectos, podríamos afirmar por extensión, que toda la información que influye en el parecer de un individuo podría ser considerada actividad política. En otras palabras, bajo esta óptica, todas las actividades, que en sí mismas proporcionasen información que contribuyese a la toma de una decisión electoral, podrían ser consideradas actividad política. Veamos algunos ejemplos para ilustrar lo antedicho.

1. *Supongamos que tres años antes de las elecciones, un individuo asiste a un seminario, que tiene por objeto discutir desde una óptica religiosa la moralidad del aborto. Al momento del seminario, se discute en el congreso del país un proyecto que amplía las facultades de los médicos respecto del aborto, y existen claramente dos opciones, la que apoya esta ampliación y la que reniega de la misma. Asimismo, la derecha y la izquierda están alineadas con alguna de las posiciones. Las preguntas que surgen son: ¿Está este individuo apoyando a la derecha o la izquierda o realizando actividad política al asistir a este seminario?, ¿Financia este individuo a un grupo político que condena el aborto al momento de pagar su entrada o su derecho a asistir al seminario?, y si agregamos el antecedente que la fundación organizadora sirve de soporte ideológico a un partido político y uno de los expositores es un diputado de la nación, ¿Cambiaría su respuesta?*

2. *En un país cualquiera las tendencias políticas de derecha tienen a proclamar una libre concentración de capital, en cambio, las tendencias izquierdistas tienden a señalar que siempre es necesaria la intervención estatal para poder redistribuir. Cada lado asegura que la suya es la mejor forma de lograr el bien común. Por otra parte, las tendencias conservadoras de derecha tienden a condenar ciertas prácticas, como el aborto y el divorcio, en cambio, las tendencias liberales de izquierda afirman exactamente lo contrario, y ambas tendencias creen que la suya es la mejor forma de lograr el bien común. Resulta que el arzobispo de la diócesis que engloba a ese país, predicó un domingo sobre aquella parábola que condena la riqueza diciendo “junta graneros que mañana me llevaré tu alma”. Las señoras de derecha que asistieron a la misa se retiraron tremendamente ofendidas, diciendo que estos curas comunistas son el colmo, y alegando entre ellas que el cura no tiene por qué hacer propaganda política desde el púlpito. Domingo siguiente, el mismo arzobispo predica en contra del divorcio a propósito de la lectura que señala que “dejarás tu casa y te unirás tu mujer y serás con ella una sola*

carne y un solo espíritu". Esta vez, los jóvenes de izquierda salieron diciendo que es increíble como la gente de derecha tiene a todos los sacerdotes comprados. El arzobispo, que es cura de unos y sacerdote de otros, tratará de mantenerse independiente, pero su discurso podrá ser siempre instrumentalizado por otros y correrá el riesgo de ser acusado de politiquero.

Como muestran los ejemplos, las actividades que en sí mismas importan una exposición a la difusión de ciertas ideas, o lo que es lo mismo, sitúan al elector en la posición de recibir información, plantean el dilema de considerarlas actividad política en la medida que la asistencia, o la realización de las mismas, influya en la constitución de las preferencias políticas del elector.

En este sentido, cuando las ideas que circulan en dichas actividades son fácilmente "identificables con" o "atribuibles a" un candidato o grupo político, la consideración de aquellos eventos en términos políticos resulta, a la luz del criterio de algunos, inevitable.

Ahora bien, a nuestro parecer, dichas actividades constituyen únicamente la plataforma desde la cual se va creando la base ideológica, que después puede o no servirle a los candidatos y a las coaliciones políticas. Al hablar de "difusión de ideas y promoción de candidatos", nos estamos refiriendo precisamente a una pareja indisoluble, formada por la idea y el candidato que se identifica con ella.⁷ En términos de lógica matemática, los ejemplos propuestos muestran que no existe una doble implicancia entre ideas y candidatos, es decir, candidato implica ideas, necesita de ellas para promocionarse, pero la difusión de ideas no siempre implica un candidato, o lo que es lo mismo, desarrollo de actividad política el sentido que interesa a este trabajo.

2.2.2) Los criterios instructores.

La implicancia entre la difusión de ideas y la promoción de candidatos es la que nos permite distinguir entre el desarrollo de una actividad con carácter político respecto de otra cuya relevancia en términos electorales es menor o indirecta. Ahora bien, consideramos prudente exponer sobre aquellos criterios que conjugados importan dicha implicancia, o en otras palabras, aquellos criterios que, aplicados al estudio de una actividad, nos permiten determinarla como política. Estos son:

Desde el punto de vista de los electores; que la información obtenida mediante la participación en una actividad, incida en forma directa en la constitución de sus preferencias políticas.

Desde el punto de vista de aquellos brindan la información; que dicho actuar sea realizado en forma funcional y supeditada a la obtención de un cargo público.

A continuación, aplicaremos dichos criterios a algunos ejemplos imaginarios a efectos de ilustrar su funcionamiento.

⁷ En Chile, un ejemplo particular de esta asociación es la del ex candidato presidencial Joaquín Lavín, con la idea del "cambio". El "cambio" era la reacción de oposición política a que se produjera un tercer gobierno de la "Concertación de Partidos por la Democracia". La idea del "cambio" estaba tan fuertemente asociada al candidato Lavín que muchas veces lo referían por ella sin usar su nombre.

1. *Suponga usted que tiene un primo hermano que en una reunión familiar comenta a viva voz que tiene una excelente idea respecto de cómo reducir el desempleo en el país. Semanas después, escucha a su primo hermano defendiendo el mismo discurso en un seminario organizado por una universidad. Transcurridos un par de meses, usted ve a su primo dando el mismo discurso, ahora desde un escenario, como flamante candidato a diputado por uno de los distritos con mayor desempleo del país. La fórmula para reducir el desempleo es la misma en las tres situaciones, sin embargo, sólo se manifiesta claramente como actividad política en el último caso.*

En el ejemplo se pueden advertir tres situaciones distintas que comparten un mismo suceso: la exposición de un individuo al desarrollo de una actividad que importa la difusión de una idea. Siguiendo los criterios instructores, no podemos señalar a las dos primeras (la reunión familiar y el seminario académico) como políticas. Es decir, independiente que el contenido de la información es el mismo en los tres casos, solo en el último (el discurso político) la información está destinada en forma directa a la formación de la preferencia política (no solo contribuye al bagaje ideológico del elector) y su difusión tiene por objetivo expreso la obtención de un cargo público.

2. *Producto de tan antigua amistad, alguno de sus viejos compañeros de colegio decidió convidarlo al matrimonio de su hija, enviándole la invitación correspondiente. Días después, en el mismo lugar donde habitualmente dejan su correspondencia, usted encontró un folleto que su hijo trajo de la calle anunciando una concentración en favor de un candidato a senador, quien resultó ser el padre del novio. Aunque ambas comunicaciones provienen de la misma persona, traen la misma firma, e incluso ambas contienen la expresión “lo invita”, solo la segunda de ellas pueda ser identificada con actividad política.*

En el ejemplo se pueden distinguir dos tipos de actividades: la epistolar (consistente en el envío de correspondencia) y la social (consistente en la asistencia a eventos). A su vez, dichas actividades pueden ser reagrupadas en epistolares y sociales o epistolares y sociales políticas (actividad política). El envío de un parte matrimonial no incide en forma directa en la constitución de una preferencia electoral, en cambio, el envío de un panfleto político sí. Así también, la asistencia a un matrimonio no influye de manera directa en la formación de una preferencia política (como máximo constituye una de tantas actividades que inciden en la formación del criterio de una persona), en cambio, la presencia en una concentración política sí. Por otra parte, sólo en los casos del envío del folleto político y de la concentración política, la persona que envía la información, aquel que difunde la idea, lo hace con el objetivo expreso de obtener un cargo público.

3. *Imagine, que usted recibe una tarjeta navideña del octogenario alcalde de la ciudad, saludándolo y deseándole una feliz navidad. El alcalde lleva muchos períodos y, por razones obvias, ya no pretende reelegirse. Suponga también, que usted vive en una “democracia moderna”, y por tanto, muchas veces ha visto como quienes detentan un cargo público usan recursos públicos para promover sus reelecciones. Ahora bien, lo más probable es que la tarjeta que usted recibe efectivamente haya sido pagada con gastos de representación del cargo de alcalde, pero aún así, nadie podrá decir que su saludo es publicidad política. Sin embargo, si la tarjeta tiene el logotipo de un partido político, o casualmente incluye el lema que usará el candidato sucesor en las elecciones que se*

producirán el próximo mes la situación sería distinta.

La actividad consistente en el envío de una tarjeta navideña por parte de un alcalde, que contenga información sobre la próxima postulación de un candidato, puede resultar ante los ojos de un observador no sagaz como únicamente social. Ahora bien, siguiendo los criterios instructores, este tipo de actividad sí es política; por cuanto la información que se brinda mediante ella incide en forma directa en la formación de una preferencia electoral, no sólo crea la base ideológica que después puede o no ser utilizada por un candidato, y por cuanto aquel que la brinda, lo hace con la intención expresa de que se obtenga un cargo público por parte de su compañero de partido.

En este sentido, si bien el deseo en torno a la obtención de un cargo público, es en este caso circunscrito a una persona distinta de aquel que envía la información, el hecho que dicha persona pertenezca al mismo partido político que aquella que remite la tarjeta, convierte a esta actividad (el envío de la tarjeta) en actividad política. Esto responde a que todas las actividades que desarrollan los partidos políticos pueden ser explicadas como estrategias para alcanzar el poder.⁸ Así, la militancia en un partido político, importa el deseo de aquel integrante respecto que el partido se transforme en gobierno, sea mediante la obtención de cargos públicos por su parte o por parte de otros integrantes del mismo. Es decir, las actividades que busquen incidir en forma directa en la formación de las preferencias electorales, y que a su vez impliquen un deseo manifiesto de obtención de cargo público, no son de exclusividad de aquellos que postulen a dichos cargos.

4. En período de campaña, un candidato a senador aparece en las páginas sociales de un diario de amplia circulación. Aunque el artículo del diario que acompaña la foto, no señala frases como “apoye a”, “vote por” o “elija a”, al margen aparece el nombre del candidato con la palabra “candidato” asociada a él. Si nos encontráramos en Estados Unidos de Norteamérica, dicha foto con el artículo correspondiente podrían ser imputados como gastos de campaña que deben ser declarados y el costo que debería declararse corresponde al costo que tendría una publicación en ese mismo espacio. Sin quererlo ni el diario, ni el candidato, el primero le realizó una donación al segundo.

La actividad consistente en la divulgación de la vida social, la que normalmente es abordada por periódicos y revistas afines, puede revestir de cierta relevancia política durante los períodos electorales. Ahora bien, a la luz de nuestros criterios instructores, no podríamos referirnos a la actividad realizada por el periódico del ejemplo en términos de política. Esto por cuanto, por un lado, la información brindada por éste no influye en forma directa en la constitución de las preferencias del electorado (como máximo le permite al electorado saber a que eventos sociales suele concurrir un determinado candidato, aspecto que usualmente no es considerado de aquellos políticamente relevantes), y por otro, el periódico al brindar dicha información no tiene como fin expreso el triunfo del candidato en las elecciones (lo que conlleva la obtención del cargo público).

2.2.3) Conclusión.

⁸ Esta idea es tratada con mayor profundidad en el apartado de este capítulo que se refiere a la relación del concepto de actividad política con los partidos políticos.

El concepto de actividad política al cual este trabajo adscribe, está determinado por una relación estrecha entre la difusión de una o varias ideas y la promoción de una candidatura. A su vez, dicha relación puede ser advertida mediante la aplicación de dos criterios: el primero, que la actividad mediante la cual se transmita la información incida en forma directa en la constitución de las preferencias electorales, o dicho de otra manera, que la información brindada repercuta directamente en la forma de votar de los electores y que no sólo signifique una contribución parcial al criterio que los conduce a votar en determinada dirección. El segundo criterio es que aquellos que brindan la información, o lo que es lo mismo, difunden aquellas ideas asociadas a la promoción de una candidatura, lo hagan con el objetivo expreso de obtener cargos públicos mediante elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes.

Ahora bien, otra distinción que puede efectuarse con el propósito de precisar el concepto de actividad política, es aquella que clasifica, o distingue, entre actividad política institucionalizada o tradicional y actividad política no institucionalizada o no tradicional. Así, todas aquellas actividades que hemos citado en nuestros ejemplos, a través de las cuales los electores reciben información que influye parcialmente, o que es considerada en forma relativa por éstos a la hora de formar su criterio, es la que consideramos actividad política no tradicional (la asistencia a seminarios, la asistencia a misa, la labor periodística, las conversaciones académicas, etc.). Por otro lado, todas aquellas actividades que son realizadas por sus organizadores con el objetivo expreso de obtener un cargo público, mediante la incidencia directa en la constitución de las preferencias políticas del electorado, son aquellas que consideramos actividad política tradicional o institucionalizada (asistencia a concentraciones a favor de un candidato, discursos de candidatos, envío de propaganda electoral, etc.).

En lo que resta de nuestro estudio, la voz “actividad política” debe ser entendida en su acepción tradicional o institucionalizada.

2.3) El concepto de actividad política y su relación con los partidos políticos.

2.3.1) Consideraciones en torno a las actividades desplegadas por los partidos políticos.

El desarrollo de una actividad que implique la intención explícita de sus organizadores de obtener un cargo público mediante la incidencia directa en la formación de una preferencia electoral deberá ser entendida como actividad política. En este sentido, las actividades abordadas por los partidos políticos, si bien pueden ser similares a las desplegadas por otro tipo de instituciones u organizaciones no políticas, responden siempre al carácter de políticas. Veamos un ejemplo para graficar la reciente afirmación.

Los partidos políticos acostumbran realizar seminarios académicos, charlas

formativas, trabajos sociales, eventos culturales, suelen prestar servicios de asistencia jurídica e informar a la ciudadanía sobre el acontecer nacional. Todas estas actividades también son asumidas por universidades, instituciones de beneficencia, centros asistenciales, fundaciones culturales y de otra índole. Sin embargo, ninguna de estas últimas tiene como propósito que su actuar se traduzca en una adherencia ciudadana susceptible de ser manifestada en un voto.

Lo que distingue el actuar de los partidos políticos del actuar de otras instituciones es que para los primeros el desarrollo de ciertas actividades constituye un medio para alcanzar el poder, y no un fin en si mismo. No obstante, esto no significa que los partidos políticos sean mezquinos en su actuar. Lo que sucede es que para los partidos políticos la persecución del bien común pasa necesariamente por el triunfo en una elección, pues sus proyectos siempre se establecen para ser desarrollados como gobierno. Es decir, no es que los partidos políticos no busquen el beneficio de sus integrantes o el de aquellos que asisten o presencian sus actividades, sino que esta entrega, o regalo, viene siempre acompañada de una expresa intención por parte de los mismos, en términos de influir de forma directa en la formación de las preferencias electorales de aquellos que concurren a sus actividades. Así, cualquier formación ciudadana que pueda obtenerse de la participación en actividades realizadas por los partidos políticos, está aparejada a la idea que éstos, o el partido que la organice, es la mejor opción electoral o política.

En definitiva, la suma de los partidos políticos a la definición de actividad política, responde a que todo el desempeño de éstos, independiente del área abordada o del momento político-electoral,⁹ puede ser explicado en atención a los criterios instructores como actividad política.

2.3.2) El desarrollo permanente de actividad política.

El trabajo de los partidos políticos consiste en un despliegue permanente de actividades que tienen por fin permitirles alcanzar el poder. Es decir, todo el quehacer de los partidos políticos puede ser explicado como una campaña electoral permanente, integrada por una suma de acciones que se distinguen entre ellas por el momento en el cual se realizan y por las áreas que abarcan.¹⁰

Desde un enfoque económico, la ejecución de éstas actividades les significa a los partidos políticos un costo. A su vez, la decisión sobre que actividades priorizar se basa en la rentabilidad política que reporten (el número de votos obtenidos mediante ellas dividido por los costos de ejecución de las mismas).

Rentabilidad política = Variación de votos

⁹ Al hablar de momento político-electoral estamos estableciendo una suerte de parámetro cronológico que dice relación con la distancia o la proximidad de la celebración de una elección.

¹⁰ En lo que resta de nuestro trabajo la expresión campaña electoral, o campaña política, debe entenderse sin embargo en su acepción común, es decir, como aquellas actividades que tienen por finalidad dar a conocer los candidatos políticos y sus virtudes en períodos inmediatamente anteriores a las elecciones.

Costos de ejecución

Los aspectos que inciden en la rentabilidad política, si bien son muchos, no comparten entre si la misma relevancia. Ellos son a nuestro entender por un lado, el público al cual esté dirigida la actividad, y por otro, el instante de realización de la actividad y su distancia o cercanía cronológica con la celebración de una elección. Para ilustrar las ideas recién planteadas ofrecemos los siguientes gráficos con sus respectivos análisis descriptivos.

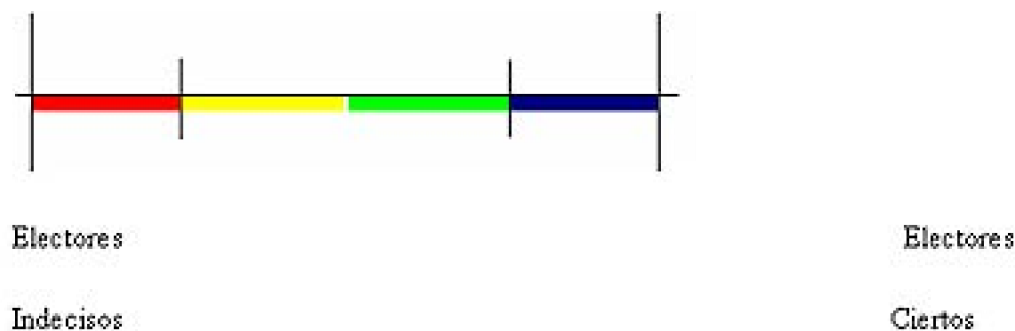


Gráfico 1.

El gráfico 1 ilustra el tipo de electores que pueden ser identificados en un momento determinado, utilizando como parámetro la certeza que presenten sus preferencias políticas. Así, existen aquellos que están absolutamente convencidos de su opción (representados por la casilla azul), aquellos cuya opción aun puede experimentar cambios (representados por la casilla verde), aquellos cuya opción no está clara (representados por la casilla amarilla) y finalmente aquellos cuya opción no está definida (representados por la casilla roja). Por lógica, intentar cambiar la opción política de aquellos que se encuentran más seguros es más difícil que influir en la opción política de aquellos que se encuentran más inciertos. Siguiendo la misma lógica, los recursos necesarios para persuadir a un elector, cuya opción política ya está definida o estable, con miras a que la cambie, son mayores que los recursos necesarios para convencer a un elector cuya opción política aun no está definida (se requiere de más tiempo, de más razones, de más instrumentos, etc.). Es decir, los costos que implica la primera situación son mayores que los costos que implica la segunda. Por estos motivos, la rentabilidad política que puede obtenerse fruto de la realización de actividades que estén destinadas, por un lado, a convencer o a atraer a aquellos electores indecisos, y por otro a mantener o a capitalizar aquellos que se encuentren ciertos en su adherencia, es mayor que aquella que pueda arrojar la ejecución de actividades dirigidas hacia otro tipo de público. En este sentido, Peter Pulzer señala que “En un sistema pluripartidista estable, en que cada partido cuenta con un bloque establecido de adherentes seguros y hay pocos indecisos, el principal objetivo de las campañas es mantener la cohesión del bloque de votantes.”¹¹

¹¹ Pulzer, Peter. 2000. El Financiamiento Político en Alemania. Revista de Estudios Públicos (77): p. 277.

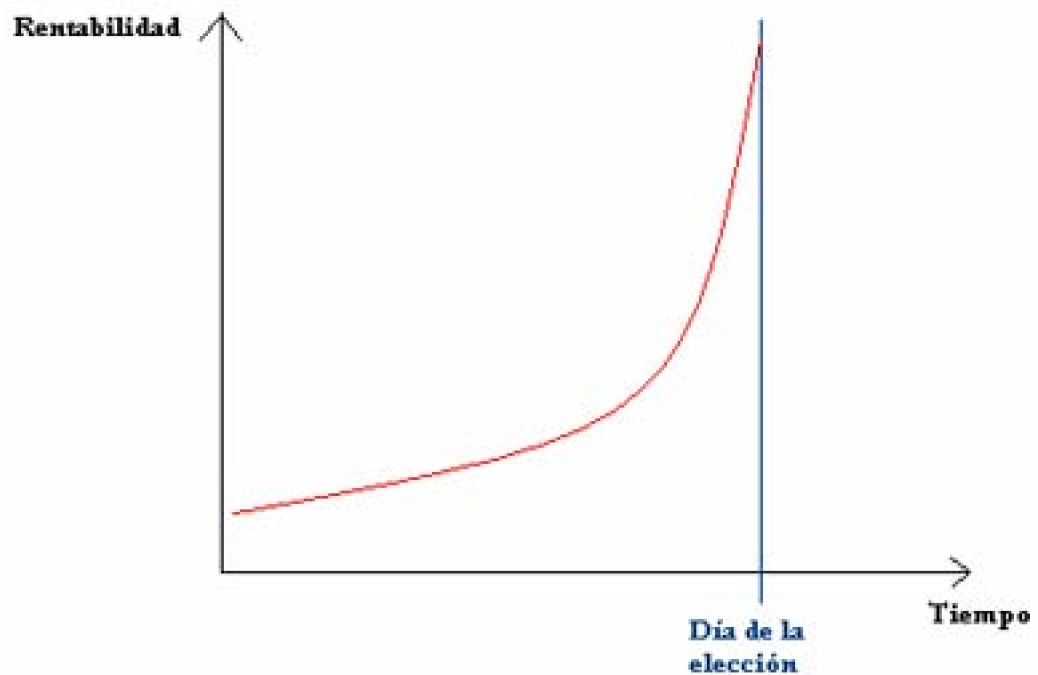


Gráfico 2.

El gráfico 2 representa la relación existente entre la proximidad de la elección y la rentabilidad política que la realización de una actividad que tenga por fin la difusión o la promoción de un candidato o idea pueda acompañar. La curva simboliza una situación en la cual la rentabilidad política aumenta bruscamente con la llegada del período electoral (el instante establecido por la ley a efectos de que los partidos políticos desplieguen sus campañas). Las razones que pueden explicar este fenómeno están relacionadas con el hecho de que los electores en estos períodos se encuentren más sensibles o más abiertos a recibir información de carácter político, dado que la decisión que deben tomar en este sentido (el sufragio) se encuentra más cercana. En otras palabras, si el momento establecido para manifestar la preferencia se encuentra lejano, no es de extrañarse que el interés en los aspectos que incidirán en dicha manifestación sea menor que el que se presente en períodos más próximos.

Ahora bien, la razón de fondo que puede explicar la ocurrencia de dicho fenómeno es la circunstancia que el electorado tenga un bajo nivel de cultura cívica, o un pobre nivel de formación ciudadana. Así, el resultado natural de la pobreza en formación cívica es una masa votante inconstante en su parecer político, ya que un elector inculto y voluble es más propenso a cambiar de opinión que uno educado o formado. Sin embargo, esta situación de indecisión tiene un límite: el día de las elecciones. Ese día marca el momento en el cual la posición política de un individuo no puede experimentar más cambios, no al menos de tipo efectivo, ya que la decisión que se adopte ese día, el voto, tiene un efecto irreversible.

Tomando en consideración que la rentabilidad política se define por la variación de votos divididos por los costos de obtención de los mismos (si se quiere, divididos por los

costos de ejecución de aquellas actividades que han permitido obtener la preferencia política de alguien), podemos afirmar que el comportamiento de la curva de rentabilidad política del gráfico 2 responde a las siguientes razones: Una masa electoral inherentemente cambiante jamás manifestará preferencias políticas con certidumbre, es decir, puede que los electores efectivamente voten por los candidatos, pero esto no significa que lo hagan con pleno convencimiento. Si esta situación es permanente en el tiempo a los partidos políticos no les conviene destinar recursos a actividades anteriores al período electoral, ya que éstos deberían ser lo suficientemente significativos como para cambiar una situación cultural del país, además, los partidos políticos podrían plantearse ¿por qué hacerlo, si lo importante no es conseguir la *certeza*, sino la *preferencia*? Si la preferencia del ciudadano está asociada a los carteles, a las fotos, a los slogans, lo único que deben hacer los partidos políticos es invertir en manipular, moldear la indecisión de los electores y transformarla en una preferencia eventual. Eventual insistimos, porque si la ciudadanía tiene un bajo nivel de educación cívica y es por tanto voluble, ninguna preferencia puede pretenderse como estable.

En una sociedad con un bajo nivel de cultura cívica, el costo de gestar una preferencia implica producir un cambio cultural trascendente. Por otro lado, el costo de obtener la preferencia política de los electores a través de la realización de campañas políticas, es menor que el costo de producir ese cambio social trascendente.

Así, la rentabilidad política que arroje la ejecución de actividades que tengan por fin la obtención de preferencias políticas en períodos electorales, es superior a la que arroja el desarrollo de actividades que tienen por meta obtener votos mediante la formación de los electores.



Gráfico 3.

La curva del gráfico 3 refleja una situación en la cual la rentabilidad política tiende a aumentar en forma estable y paulatina, con un leve aumento en la llegada del período electoral. Dicho suceso responde a niveles altos de formación e interés cívico de los electores y, por tanto, el intento de generar preferencias de último minuto es relativamente menos efectivo. Es decir, si la mayoría de la ciudadanía se encuentra permanentemente ávida de información de carácter político, o utiliza todas las instancias que una sociedad contemple para participar en términos cívicos, la cantidad de electores ciertos y estables en su posición política será superior a la de los inciertos. Por ende, en casos como el del gráfico, la acción de los partidos políticos deberá estar dirigida a mantener dichas posiciones y pelear las pocas indecisas restantes. A su vez, para mantener a los adherentes será necesario ofrecer un servicio político consistente en el desarrollo de una actividad más permanente. Si los electores buscan este servicio y esta información constantemente, tratar de ganar las elecciones únicamente a través del desarrollo de campañas políticas no será efectivo. Como una explicación económica al gráfico podemos señalar lo siguiente: Dado que las preferencias políticas se mostrarán estables y seguras en su mayoría en el tiempo, los costos de realización de las campañas electorales disminuirán, porque éstas estarán mayormente destinadas a persuadir a los pocos indecisos, cuyo costo de convencimiento es menor que el de los seguros. Si la curva del gráfico 3 experimenta un leve aumento al llegar el período electoral será porque durante aquel se obtendrán las preferencias de los indecisos.

En los gráficos utilizados hemos ilustrado sólo algunos de los comportamientos que puede tener la curva de rentabilidad política en relación a la proximidad de una elección. En otras palabras, la forma de la curva de rentabilidad frente a la proximidad de una elección es una situación en la cual influyen una multiplicidad de aspectos y circunstancias. No obstante, a nuestro parecer es el nivel de formación cívica o cultura cívica presente en los electores, el aspecto que tiene mayor peso relativo respecto a los otros.

2.3.3) La formación cívica.

La formación cívica de los ciudadanos es uno de los requisitos inherentes al funcionamiento de la democracia. La capacidad que tengan los electores de procesar la información política disponible no sólo incide en los resultados de las elecciones, sino que también en la competitividad de las mismas.¹² Este hecho está determinado por todos los aspectos que inciden en el nivel intelectual, académico y participativo de los ciudadanos (el acceso a la educación principalmente), pero también influye en él las instancias que se consagren en este sentido, los momentos y los espacios que en la sociedad existan o se creen a estos efectos.

Haciendo alusión a lo señalado respecto de la actividad permanente de los partidos políticos, si el nivel de formación cívica es bajo, los partidos en función de su búsqueda de la mayor rentabilidad política, tenderán a priorizar sus esfuerzos, o destinar una mayor cantidad de recursos, a la realización de actividades próximas a las elecciones

¹² Ver competitividad y información, Pág. 18

(campañas electorales). Si las preferencias políticas de la mayor parte del electorado se basan principalmente en la calidad de las campañas políticas, en el factor marketing, el desarrollo de actividades anteriores a los períodos electorales, que tengan por finalidad formar las preferencias políticas a través de la entrega de información, no se justifica.

Ahora bien, desde el punto de vista del perfeccionamiento de la democracia, la mejoría del nivel de formación cívica de los electores será siempre un objetivo. Lograr este propósito, en el esquema actual de la sociedad, implica una consideración de las herramientas disponibles a estos efectos y una consideración económica de la utilización de las mismas. Éste razonamiento puede sintetizarse en la siguiente idea:

Si por un lado existe un nivel social deseado de formación cívica y éste tiene un costo, y por otro que, los partidos políticos juegan un rol preponderante en este sentido, por cuanto mediante la realización de actividades entregan información, la posibilidad de alcanzar este nivel deseado de manera eficiente, estará determinada por la elección que los partidos políticos realicen sobre qué y en que momento, actividades ejecutar.

Alcanzar el nivel social deseado de formación, sea aquella política o de otra clase, está determinado por la organización distributiva de los recursos que se contemplen en este sentido. Entre estos recursos, aquel que tiene mayor importancia comparado a los otros es el tiempo. Es decir, si la formación requiere de un cierto aprendizaje de conceptos, de la adquisición de un cierto bagaje académico, el tiempo necesario a estos efectos dependerá de la capacidad del individuo de asimilar dicha información. No obstante, lograr en menor tiempo lo que normalmente requiere más es difícil (imagine a una persona tratando de aprender chino en un mes). Por tanto, alcanzar dicho propósito en menos tiempo demanda más recursos, y a mayor cantidad de recursos mayores son los costos.

Respecto de los partidos políticos, si quisiéramos que a través de ellos el electorado alcanzare el nivel social deseado de formación cívica, nos veríamos enfrentados a la circunstancia de que ellos distribuyen sus recursos en función de la rentabilidad política. Es decir, en un país con bajo nivel cívico dicho propósito debería ser cumplido a través de las campañas electorales, porque los partidos políticos no tendrían incentivos suficientes como para tratar de “criar” las preferencias políticas. Sin embargo, tratar de formar a los electores mediante las campañas sería prácticamente inviable. Primero, porque es poco probable que un electorado inculto se mostrase interesado en adquirir un conocimiento profundo del funcionamiento de las instituciones y el rol y calidad de sus líderes en poco tiempo. Probablemente habría que forzarlos; y segundo, porque la cantidad de recursos que deberían ser destinados para formar correctamente a los electores, en el corto período de las campañas, sería tan elevada que los costos involucrados impedirían tal meta.

La realización de seminarios, debates, cursos u otro tipo de actividades, constituyen aquellas instancias mediante las cuales el electorado va afinando, formando su criterio político. Sin embargo, que los partidos políticos destinen más recursos para estas actividades, depende de la rentabilidad política que dichas actividades arrojen. Si la rentabilidad es baja, en pro de un progreso de la democracia, es necesario que se creen los incentivos correspondientes para que los partidos políticos asuman su rol en el

perfeccionamiento de la democracia. Citando a Michael Johnston, “La buena política no sólo es política libre de corrupción. Se trata de un proceso valioso por derecho propio: permite que la gente tenga voz en las decisiones que afectan su vida, aumenta la vitalidad de la sociedad civil, crea lazos entre la sociedad y las elites, y ayuda a que los más pobres y débiles sean menos vulnerables.”¹³

2.4) Conclusión.

La actividad política es aquella difusión de ideas, asociada a la promoción de una o varias candidaturas, que tiene por fin la obtención de cargos públicos por parte de quienes la realizan, o por parte de algún integrante de la colectividad que la organiza. Así, los partidos políticos son aquellas instituciones cuyas acciones son siempre políticas.

El ejercicio de la actividad política efectuado por éstos se ve reflejado en un despliegue permanente de acciones que tienen por objetivo permitirles alcanzar el poder. La prioridad que pueda tener una o otra acción se basa en la rentabilidad política que arroje. Teniendo como norte el perfeccionamiento de la democracia desde la posición de los partidos políticos, si la rentabilidad de aquellas acciones que permiten alcanzar el nivel deseado o el nivel necesario en formación cívica, es baja, la creación de incentivos en este sentido es necesaria.

En definitiva, no debemos olvidar que el mejoramiento del sistema democrático pasa por tener claro cuáles son las instituciones que conforman la democracia y cuáles son los elementos que funcionan dentro de ella. Si constatamos que los partidos políticos son instituciones útiles a efectos de mejorar la democracia, pero que su comportamiento debe ser delineado considerando sus móviles, la creación de incentivos mediante leyes se presenta como una herramienta útil que no desconoce ni fuerza la naturaleza del agente, es decir del partido político.

¹³ Johnston, Michael. 2000. Votos, Dinero y Buena Política: Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos. Revista Estudios Públicos (79): p. 290.

CAPÍTULO TERCERO: PARTIDOS POLÍTICOS.

3.1) Introducción.

Los partidos políticos son aquellas instituciones o grupos intermedios que, mediante una organización eficaz de la participación ciudadana, buscan alcanzar el poder a través de las elecciones.

La presente corresponde a la definición de partidos políticos que hemos escogido como una de las bases de nuestro trabajo y es aquella que resulta de observar cual es el rol que éstos cumplen dentro del engranaje de la democracia. La explicación de la misma será entregada a continuación mediante el siguiente esquema: primero expondremos sobre el origen de los partidos políticos, destacando su presencia actual en la democracia como el reflejo de una necesidad democrática y un comportamiento económico eficiente, para luego referirnos a su funcionamiento interno, es decir a la orgánica de los mismos.

En un segundo momento, abordaremos el tema de la organización de la participación ciudadana, describiendo cuales son las funciones que los partidos políticos cumplen a estos efectos.

3.2) Historia y orgánica de los partidos políticos.

3.2.1) Origen.

Según Giovanni Sartori, el término partido no fue utilizado en el sentido político sino hasta el siglo XVII. En general durante todo el siglo XVIII a los partidos políticos conceptualmente se les confundía con “facciones”. Aparte de Edmund Burke, ningún autor del siglo XVIII delimitó los dos conceptos. Para Burke los partidos eran instrumentos del gobierno libre y los distinguía de las facciones afirmando: “Esta generosa ambición de poder...(la del partido) se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos”¹⁴, esto último de acuerdo a Sartori es una espléndida definición del objetivo de las facciones.

Durante el siglo XIX los partidos son aceptados como instrumentos legítimos y necesarios al comprenderse que la diversidad y el disenso no eran incompatibles con, ni perturbadores de, el orden político. Esto equivale a decir que con los partidos políticos se institucionalizan las divisiones y las diferencias políticas.

Actualmente aquella pluralidad se ve reflejada en la existencia de una multiplicidad de partidos, los que sirven como instrumento de integración y encauzamiento de muchas fuerzas y grupos de interés en la sociedad. Así, su objetivo no es promover el interés de una clase determinada; al contrario, su integración humana es transversal y rechazan por lo general ser identificados con las necesidades de un grupo específico de interés. Por otra parte, a diferencia de los Gremios u las Organizaciones No Gubernamentales, las personas que se organizan en partidos políticos no lo hacen en función de la persecución de un fin específico y delimitado, sino motivados por dar respuesta a todos los problemas socialmente relevantes (educación, salud, justicia, moral, economía, seguridad, etc).

3.2.2) Presencia actual: necesidad democrática y búsqueda del poder.

La filosofía encerrada dentro del concepto de democracia señala que los problemas de relevancia social, aquellos que le conciernen a todos sus integrantes, deben ser resueltos tomando en consideración la voluntad de todos los ciudadanos. Sin embargo, este propósito debe ser cumplido inteligentemente; no se puede pretender que el gobierno de todos sea materializado mediante la participación directa o efectiva de todos los ciudadanos en los cargos de conducción del país. Aquella situación devengaría en un caos que impulsaría al país en diferentes direcciones sin llevarlo a ningún lado. La solución a este problema se encuentra en una estructura piramidal, la que permite la coexistencia funcional de un conjunto extremadamente diversificado de sistemas de valores. Dicha estructura piramidal está constituida por distintos niveles que tienen en su

¹⁴ Sartori, Giovanni. 1976. Partidos y sistemas de Partidos. Marco para una análisis. España, Alianza Editorial. p. 29.

base a quienes eligen y en la cúspide a quienes dirigen. Sólo aquellas ideologías y prácticas que generan gran aceptación y sustento en la ciudadanía son aquellas que alcanzan la cúspide. Asimismo, sólo aquellos ciudadanos que son capaces de canalizar las inquietudes cívicas mediante la formación de acuerdos y consensos, transformándose en depositarios de la confianza del resto, son aquellos que logran los cargos dispuestos para la conducción del país.

Los partidos políticos son un grupo intermedio que se encuentra entre los ciudadanos y los dirigentes. Así, el rol de los partidos políticos dentro de la pirámide consiste en discriminar, en el universo de ciudadanos, aquellos cuyas ideas convergen en armonía con las del resto y aquellos cuyas aptitudes como líderes responden a las expectativas sociales.

En este sentido, Karl Loewenstein señala que la institución que caracteriza un gobierno moderno es el partido político, él que precisamente aparece en el sistema político moderno por la necesidad que tiene éste de instituciones que organicen la participación de las masas en política.¹⁵

No obstante, si bien la explicación de los partidos políticos como la respuesta a una necesidad estructural de la democracia nos resulta satisfactoria, queremos invitar al lector a una explicación más novedosa, una que desde un punto de vista económico revela su funcionamiento actual en los sistemas democráticos modernos. Analicemos el siguiente ejemplo:

Suponga que en el país en el cuál usted vive existe un sistema de generación de leyes a través de un órgano colegiado de representación popular por territorios. Para cada porción del territorio se elige un representante que pasará a formar parte del órgano en cuestión. Como el órgano es colegiado, el hecho de que se elija el representante de su preferencia en un territorio cualquiera, no es garantía de que lo que le hayan ofrecido termine efectivamente convirtiéndose en ley. Para que alguien pueda darle esa garantía antes de la elección, tendría que juntar a varios representantes que tuvieran un acuerdo en común, también anterior a la elección, en el sentido de votar las leyes como a usted le gustaría. Como usted le preocupa la efectividad de su voto, frente a dos candidatos cuyos postulados le resultan igualmente atractivos, normalmente debería elegir aquél que parece mejor coordinado con otros candidatos por los cuales usted no puede votar (ello maximiza el efecto de su voto). Conociendo este patrón de comportamiento, un inteligente y ambicioso economista podría aprovecharse de esa situación y obtener la ventaja de su voto y los de otros como usted, al efectivamente juntar una serie de candidatos, y coordinarlos para presentarlos como una colectividad cohesionada, que efectivamente podrá garantizarle que las leyes que usted desea serán las aprobadas. Si además el economista en cuestión tiene conocimientos financieros, le presentará a usted la ideología que tienen en común los candidatos, sin entregarle información detallada respecto de lo que opina individualmente cada uno de ellos, porque ello genera economías a escala; la publicidad que haga respecto de unos, servirá para el resto. Por último, el economista, ambicioso pero decente, le ofrecerá sistemas de control sobre los representantes electos en función de la ideología común ofrecida, para que resulte aún

¹⁵ Loewenstein, Karl. 1982. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel. p. 21.

más creíble y coherente la oferta que éste realiza.

El ejemplo propone una forma no tradicional de explicar al partido político y su forma de actuar en la búsqueda del poder. El primer carácter interesante de destacar es que el partido político efectivamente es eficiente en canalizar los votos de la ciudadanía para elegir a sus candidatos. Este es su principal rol en la estructura política de un país. En segundo lugar, el ejemplo muestra que el partido político busca entregarle a la ciudadanía una oferta coherente y gran parte de la coherencia está precisamente en saber unificar las posiciones de quienes saldrán elegidos. Por ejemplo, en el caso de elecciones de representantes, que a su vez pertenecen a órganos colegiados, elegir a un solo representante no significa gran cosa en la práctica, porque el voto de ese representante en la aprobación de leyes se suma al de decenas de otros representantes que se necesitan para obtener la mayoría. Es por ello que votar por un candidato independiente, o que no parece alinearse con ningún partido, no garantiza resultados en términos de leyes aprobadas en un sentido o en otro. Por esta razón, que a un candidato no sólo le conviene pertenecer a un partido o formar una alianza con un partido por los recursos que el partido pueda entregarle, sino que además, este hecho le reporta un valor agregado a su posición como candidato. Este valor agregado que el partido le otorga un candidato, es aún mayor, si el candidato es disciplinado con las directrices del partido, pudiendo convertirse la pertenencia éste en un verdadero “sello de garantía” de confiabilidad política y de resultados concretos.

Por otra parte, en la medida que exista un mensaje unificado y centralizado en un partido, los costos de difusión que debe enfrentar un candidato disminuyen, porque basta que aparezca asociado.

Para que la oferta de un partido político sea coherente es necesario que cumpla con tres funciones esenciales respecto de los candidatos que forman parte de su oferta. Estas tres funciones son la selección de candidatos, el apoyo a los candidatos, y la fiscalización del comportamiento de los candidatos elegidos. Cada una de estas funciones incide directamente en la posibilidad que tiene un partido político de alcanzar el poder en una elección cualquiera y son parte de la actividad política que realizan los partidos políticos, conforme a lo señalado en el capítulo anterior.

3.3) Orgánica de los partidos políticos.

La estructura de los partidos políticos varía en las distintas democracias del mundo pero tiene caracteres comunes. Primero que todo, como estructura jerarquizada el partido político tiene una cabeza, un presidente de partido, que cumple los roles de un gerente general, y que es la cara visible del partido. Más abajo del presidente viene una mesa directiva, que incluye vicepresidentes, secretarios, y otros miembros cuya denominación de cargo varía de partido en partido y de país en país. Paralelamente, los partidos políticos suelen contar con un órgano colegiado que representa a los militantes y toma ciertas deliberaciones políticas, denominado mesa política, o comisión política. Éste órgano es el que marca la pauta respecto de cómo deberá ser la aplicación efectiva de la

ideología del partido.

Los partidos tienen también órganos internos que se dedican a juzgar la ética con que actúan sus militantes y candidatos electos. Esta función la ejercen distintos órganos, dependiendo de los países a los que nos refiramos. En algunos países el órgano que cumple esta función es un comité central (una especie de parlamento dentro del mismo partido), pero normalmente existe una comisión especial de miembros elegidos por los consejeros del partido o designados por alguna fórmula que garantice su independencia.¹⁶

Junto con la cúpula mencionada anteriormente, el partido político tiene una serie de personas o representantes territoriales del partido a lo largo del país, y así mismo, tienen consejeros elegidos que trabajan en las regiones cumpliendo distintas funciones que la mesa directiva les encarga.

Por último, en la base de la estructura jerárquica del partido, se encuentran los militantes del partido que eligen al presidente de partido y a los consejeros regionales, y la mesa directiva, en algunos casos. Ellos normalmente representan los votos asegurados que el partido tiene.

La fluidez de la comunicación que exista entre las cúpulas y las bases es de vital importancia para el éxito del partido, por cuanto de ésta depende en gran medida que la adhesión hacia el partido se acreciente, se mantenga o disminuya. Si la militancia en un partido significa desde ya adhesión y deseos de colaborar, no escuchar esa voluntad puede significar para el partido perder a sus adherentes. Por otro lado, para la dirigencia de un partido es muy sano estar en contacto con sus bases, porque éstas son el mejor acercamiento respecto de cómo evaluará la ciudadanía las ideas que el partido se proponga perseguir.

Para comunicarse con sus bases el partido se enfrenta a la decisión de priorizar el desarrollo permanente de actividades a estos efectos o recurrir a instancias más puntuales como son aquellas que se ejecutan durante las campañas electorales. Teniendo en consideración que el sistema democrático se ve beneficiado cuando las elecciones se celebran entre ciudadanos con un buen nivel de cultura cívica, la ejecución permanente de actividades políticas, tales como seminarios o cursos, contribuye a la existencia de posiciones políticas coherentes, gestadas responsablemente en el tiempo.

3.4) Funciones de un partido político.

La organización de la ciudadanía orientada a la obtención de cargos públicos que realizan los partidos políticos, puede ser dividida en el cumplimiento de tres funciones esenciales: la selección de los candidatos, el apoyo a los mismos, y la fiscalización de su desempeño una vez que son elegidos.

¹⁶ En Chile, dicho órgano es denominado Tribunal Supremo del partido.

3.4.1) La selección de candidatos.

La selección de candidatos es la primera función que debe cumplir un partido político en una sociedad moderna y consiste en determinar, dentro del universo de ciudadanos, aquellos que serán los que postularán a los cargos públicos.

Para llevar a cabo la tarea de seleccionar candidatos, los partidos políticos pueden guiarse por múltiples criterios. A modo de ejemplo, se podría utilizar como criterio seleccionar a quienes tengan cierta cantidad de años al servicio del partido, como si se tratase de una carrera funcionaria, o seleccionar por la capacidad del ciudadano de ejecutar con éxito programas de gobierno, o seleccionar por la posibilidad del ciudadano de autofinanciar su campaña electoral, poniendo el énfasis en la capacidad del ciudadano de contribuir a la arcas del partido. Así, los criterios que pueden determinar dicha selección son muchos, sin embargo, todos aquellos pueden reunirse en uno solo: la rentabilidad política que arroje la selección de un ciudadano en comparación a la de otras selecciones posibles. Sintetizamos este criterio en la siguiente fórmula:

$$\text{Rentabilidad de selección} = \frac{\text{Posibilidad de salir elegido (cantidad inicial de votos)}}{\text{Costos de Selección.}}$$

La rentabilidad política que pueda arrojar la selección de un ciudadano, a efectos de postularlo como candidato, está determinada por dos variables: La primera es la posibilidad de resultar electo, la que está constituida por las estimaciones que haga el partido respecto de la cantidad inicial de votos que el ciudadano sería capaz de generar. La segunda son los costos que importe su selección, costos que se deducen de todas aquellas acciones que el partido realice a este fin. Así, costos elevados de selección, o bajas posibilidades de triunfo, serán elementos determinantes en la exclusión de un ciudadano como eventual candidato.

No obstante, seleccionar candidatos les resulta a los partidos políticos, en comparación a otras instituciones u organizaciones, más fácil, ya que éstos cuentan con estructuras que facilitan esta labor y el universo de personas en las que el partido político debe buscar a sus candidatos se reduce a sus militantes, simpatizantes o independientes que han probado ser buenos líderes. En otras palabras, los costos de selección de un candidato en un universo pequeño son menores a los costos envueltos en la búsqueda de un candidato dentro de un universo amplio. También el hecho de que el candidato provenga de las bases del partido asegura cierta adherencia inmediata, justificada por la disciplina o la lealtad que tengan los adherentes al partido respecto de las decisiones que éste adopte.

Por otra parte, la determinación de un candidato está determinada por el mercado objetivo de personas que lo elegirán. Esto condiciona en cierta forma la rentabilidad de seleccionar a un candidato u a otro. Veamos un ejemplo de esta situación.

Suponga que siendo presidente de un partido político que no mantiene conexión con sus bases, le piden que determine quién prefiere usted que sea el candidato de su partido

en un distrito cualquiera: ¿Una actriz rubia de cuarenta años de reconocida trayectoria, que sabe hablar en público y que ya es conocida por las series de televisión, o un joven y brillante abogado proveniente del mismo distrito que se hizo militante del partido en su época universitaria? Y si ahora agregamos como antecedente que se trata de un distrito pobre, o de uno muy rico en que el nivel de educación supera ampliamente el de la actriz, ¿cambiaría su respuesta?

La seriedad y el esfuerzo económico con que sea abordada la labor de seleccionar a los candidatos está relacionada con el nivel de educación o formación cívica de la ciudadanía. Si la ciudadanía no sabe distinguir entre el populismo y la vocación de servicio público, no tiene sentido buscar líderes íntegros o aptos para el ejercicio del gobierno, al revés, será mejor presentar candidatos carismáticos. Desde un punto de vista económico este fenómeno se explica porque es más fácil encontrar o crear a un populista que hallar al candidato hábil y serio (los costos de selección del primero son inferiores que los del segundo). Si el nivel de cultura cívica es pobre, los beneficios cualitativos de un candidato “formado” o “instruido” difícilmente podrán ser percibidos por los electores, valdrán más otros aspectos, como el despliegue pirotécnico que presenten sus apariciones públicas. En definitiva, cuando la ciudadanía, que es el mercado objetivo de la oferta del partido político, no sabe apreciar lo que se le ofrece, convendrá poco destinar recursos a la “crianza” de futuros líderes y candidatos.

Ahora bien, estudios como los de Filip Palda nos indican que dicha situación no puede darse en forma tan radical en una democracia con sistema multipartidista. Señala el autor que: “Éstos (los partidos) invierten presupuestos enormes para encontrar candidatos talentosos y creíbles, con largas trayectorias de servicio tanto en puestos públicos como privados. ¿Por qué invertir en tal búsqueda de talento si uno cree que el público no es capaz de distinguir entre los candidatos que responden al público y los demagogos que engañaran al electorado para luego desaparecer al día siguiente de haber hecho el daño?... El grado en que el público cree en un mensaje depende en parte de las consecuencias de la mentira. Un grupo que no tiene que rendir cuentas de una mentira sufrirá menos que un grupo que sí tiene que responder.”¹⁷ En otras palabras, la selección de un candidato demagogo se ve obstruida en parte por el hecho que de su desempeño se puede ver afectada la imagen del partido, y por ende la rentabilidad política futura de aquel, o más aun su propia existencia.

3.4.2) El apoyo a los candidatos.

La segunda función que cumplen los partidos políticos en democracia, a efectos de organizar la participación ciudadana y alcanzar el poder, consiste en brindarles apoyo a los candidatos. Este apoyo tiene dos vértices: por un lado está el apoyo partidario y por otro lado está el apoyo económico.

El apoyo partidario está constituido por toda la fuerza política que los partidos le pueden entregar a sus candidatos, la que depende principalmente de los recursos

¹⁷ Palda, Filip. 1999. Regulación del financiamiento electoral en Chile: lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Revista de Estudios Públicos (74): pp. 210-211.

humanos que tienen disponibles. Dicha fuerza es materialmente la garantía de una cierta adherencia ciudadana que, no sólo respaldará la candidatura, sino que también el desempeño del candidato cuando éste sea apegado a los lineamientos ideológicos del partido. El funcionamiento de esta garantía está ligado a lo disciplinados que sean los militantes. Si existe una buena comunicación entre las cúpulas del partido y los adherentes que se encuentran en la base del mismo, el apoyo partidario será más sólido. Como en general, los recursos partidarios no son móviles, dado que las bases de un partido no se mueven de una región a otra, o de un territorio a otro, no existen costos alternativos respecto de apoyar partidariamente a un candidato u a otro. La única excepción puede producirse cuando nos enfrentamos a elecciones binominales donde los partidos actúan en pactos electorales, lo que significa que el apoyo partidario al candidato de un partido, puede tener como costo alternativo el apoyo al otro candidato de su mismo pacto. Pero en este caso, la decisión respecto de cómo se materializa el apoyo partidario está determinado por el pacto electoral, y no por la voluntad del partido.

Por otro lado, el apoyo económico está constituido por el apoyo financiero que reciben los candidatos al momento de realizar sus campañas y por el apoyo material consistente en la prestación de servicios destinada a mejorar las habilidades propias de los candidatos. Dentro de estos servicios se encuentran, entre otros, los seminarios, las encuestas, las asesorías legales, las asesorías comunicacionales y las asesorías de otra índole. Todas estas prestaciones tienden a facilitar el trabajo que los candidatos deben realizar a efectos de volverse alternativas electorales atractivas.

Al igual que en la selección de los candidatos, la decisión de a quien, cuando y en que cantidad se le brindará el apoyo económico está determinada por la rentabilidad política que dicha preferencia arroje. Sin embargo, las variables mediante las cuales se determina esta rentabilidad son distintas. Teniendo en consideración que los órganos de representación popular normalmente son órganos colegiados, la victoria de un partido político se establece en función de la cantidad total de cargos públicos obtenidos. Así, la distribución de los recursos debe ser hecha con miras a lograr el mayor número de autoridades electas y no la mayor cantidad de votos.¹⁸ Por otra parte, dado que los recursos del partido son escasos, debemos considerar que entregarle recursos a un candidato implica dejar de entregárselos a otros candidatos del mismo partido que podrían tener mejores posibilidades de salir elegidos.

Por tanto, la rentabilidad política del apoyo económico a un candidato está determinada por el costo de obtener cada voto, por la probabilidad del candidato de salir elegido, y por la probabilidad de salir elegidos que tengan otros candidatos que compiten por los recursos del partido.

Rentabilidad de apoyo económico = función (costo votos, probabilidad de salir elegido, probabilidad de otros de salir elegidos)

Ésta función es útil para responder a la pregunta: ¿Cómo debería un partido distribuir sus recursos a cada candidato en particular, si su objetivo es tener la mayor cantidad de

¹⁸ Esta afirmación es válida para todas las elecciones salvo la presidencial, donde necesariamente los recursos partidarios son inyectados a una sola persona.

candidatos elegidos?

La respuesta a esta pregunta, o lo que es lo mismo, la rentabilidad política del apoyo económico a un candidato en particular, está determinada por una cierta estrategia del partido de obtener la mayor cantidad de candidatos elegidos. Si lograr que un candidato salga electo implica una gran inyección de recursos, la que a su vez importa que otros candidatos recibirán menos apoyo económico, la rentabilidad política de aquella decisión será baja, por cuanto es posible que dicho candidato sea elegido pero que aquellos que no recibieron recursos, no resulten finalmente elegidos.

Por ejemplo, en sistemas donde los candidatos se eligen por mayoría absoluta, para un partido político es más rentable apoyar económicamente a un candidato que en los sondeos preelectorales se ubica en un 45% de adhesión ciudadana, a apoyar a un candidato que está en un 70%, pues éste ya tiene su cupo relativamente asegurado.¹⁹

Al contrario de lo que sucede con la función de selección de candidatos, en que se debe tratar de elegir candidatos que sean potencialmente capaces de obtener la mayor cantidad de votos para que tengan una mejor partida, el apoyo económico, está basado en la probabilidad real del candidato en salir elegido, y es por ello que, desde el punto de vista del partido político, su rentabilidad no se mide en aumento de votos sino por aumento de posibles cargos electos.²⁰

3.4.3) La fiscalización de los candidatos.

La tercera función que cumplen los partidos políticos, como reflejo tangible de la tarea de organizar a la ciudadanía, es la fiscalización del desempeño de los candidatos una vez que son elegidos y se encuentran en el poder. Dicha función se ejerce en atención a los lineamientos ideológicos y pragmáticos detentados por el partido, y se distingue de la fiscalización que ejerce la ciudadanía a través de las elecciones porque es constante en el tiempo.

Lo que persiguen los partidos políticos cuando fiscalizan a sus miembros electos es que aquellos no se alejen de las promesas que los han llevado a dicho sitio, o desde otro punto de vista, que no quebranten la coherencia de la oferta hecha por el partido a los electores. El concepto que usa la literatura especializada para referirse al hecho de que un candidato actué distinto a como prometió a como desearían sus electores, se denomina “elusión del deber”.²¹

A diferencia de los casos anteriores, medir la rentabilidad política de controlar la

¹⁹ En Chile la particularidad del sistema binominal hace que sea rentable apoyar económicamente a los candidatos con porcentajes de adherencia preelectoral cercanos al 33%, o candidatos que en suma con su compañero de lista se acerquen al 66%, y por el contrario, no hay ningún estímulo para que un candidato o un partido gaste recursos para mover al candidato de un 50% a un 60% de adherencia. En jerga política se dice que el candidato que está cercano al 33%, “está en la pelea”.

²⁰ El descrito es el comportamiento racional de un partido político cuando gasta recursos que tienen un uso alternativo en otros candidatos. Cuando se trata de recursos propios del candidato, su actitud podría ser menos racional y en ese sentido, no hacer el análisis de rentabilidad aquí expuesto.

elusión del deber a través de un índice es un trabajo complejo, pues en esta situación el candidato ya alcanzó su objetivo, y la fiscalización del partido sólo se explica entonces en la medida en que el partido tenga intenciones de volver competir en las elecciones siguientes con el mismo candidato o con otro. Así, el efecto final de ejercer fiscalización es distante en el tiempo y no puede ser fácilmente medido.

A pesar de lo anterior, ello no significa que el partido, en su búsqueda del poder, no tenga incentivos para ejercer fiscalización. Dejando de lado el tema ideológico, que reconocemos es muy importante cuando un partido fiscaliza como ejerce el cargo un candidato electo, la fiscalización tiene efectos sobre la votación y el ejercicio del poder en el largo plazo.

Para explicar este incentivo debemos recurrir a la teoría del juego continuado. Esta teoría aplicada al problema supone que el partido, al definir sus acciones actuales, tiene en consideración que lo que hace ahora redundará en el juego siguiente, o lo que es lo mismo, que los electores tienen memoria del desempeño de un partido. Si el partido se enfrentara a una única elección, sólo tendría incentivos morales para hacer que sus candidatos cumplan con lo prometido en sus campañas y no eludan su deber. Sin embargo, cuando la elección ha de repetirse, el estímulo para obligar a sus candidatos a no eludir el deber está en tratar de hacer creíble la próxima oferta de candidatos que el partido realice. Como lo explicáramos en el ejemplo al comienzo de este capítulo, la credibilidad de la oferta del partido político, cuando respalda a un candidato, está fuertemente determinada por el hecho de que el partido pueda hacer que el candidato cumpla y no eluda su deber. Si el partido político no ha sido lo suficientemente fiscalizador de sus miembros, en la próxima elección los electores y las bases del partido dudarán de la oferta que éste realice y por tanto, el no fiscalizar podría traducirse en una merma en los votos.

Por el contrario, el fiscalizar fuertemente puede disminuir la adherencia en el corto plazo, dado que implicaría publicitar malas conductas y esto podría derivar en un escándalo, pero podría aumentarla en el largo plazo, pues el partido que es capaz de sancionar a sus propios candidatos se hace más creíble en su oferta.

Cabe señalar que la viabilidad de la fiscalización y su eficacia está condicionada a que efectivamente exista una elusión del deber “medible”. Existen dos factores que pueden atentar contra éste objetivo, el primero de ellos es cuando se trata de promesas cuyos resultados no son visibles en el corto plazo o son difusos, y el segundo, cuando el electorado es heterogéneo. Si la elusión del deber se mide como la diferencia entre la posición real de un candidato y la posición que sus electores les gustaría que tuviera, tanto la falta de posición por ser difusa, como la falla de los electores en determinar cohesionadamente que les gustaría, dan espacio a la elusión del deber.

“Los economistas Joseph Kalt y Mark Zupan (1990) intentaron verificar si los senadores promulgaban las leyes que desearía la mayoría de sus electores. Utilizando la técnica estadística de regresión, identificaron la fracción de la posición de un senador en

²¹ Kalt, Joseph P. y Zupan, Mark A. 1990. *The Apparent Ideological Behavior of Legislators*. Revista *Journal of Law and Economics* (23): pp.103-131.

el espectro izquierda-derecha que difería de aquella en la cual sus electores quisieran que se encontrara. Cualquier diferencia entre la posición del senador y la deseada por una mayoría de votantes indica que se ha eludido el deber. Kalt y Zupan concluyeron que esa diferencia fue mayor – es decir, los senadores eludieron más su deber- en varias circunstancias cruciales. Por ejemplo, haber ganado en un distrito altamente heterogéneo donde la población tiene poco en común daba a los senadores espacio para eludir su deber. Una ciudadanía dividida no representa gran amenaza a los políticos que se portan mal.”²²

Tampoco puede medirse la elusión del deber, cuando no hay certeza si los resultados se han cumplido o cuando la posición prometida por el candidato era difusa y permitía muchas interpretaciones.²³

3.4.4) Correlación en el cumplimiento de las funciones.

Para enfrentarse al cumplimiento de la selección, el apoyo y la fiscalización, los partidos políticos realizan un análisis de la rentabilidad que apareja el destinar recursos al cumplimiento de éstas funciones. Como sus recursos son limitados, la forma en que sean destinados a cada una de estas tareas dependerá de la posición relativa que tenga el partido en la realidad política. Es decir, la posición que detente el partido en un momento dado, pudiendo ser ésta la de gobierno, la de oposición, la de un partido surgente, etc., incidirá en la forma en que los recursos serán distribuidos entre las distintas funciones, pudiendo priorizarse la entrega de éstos al cumplimiento de una función por sobre el de otras.

Conforme a lo que señaláramos respecto de la actividad política, el apoyo a los candidatos es generalmente la función donde se concentran más recursos, sin embargo, las otras funciones pueden ser igualmente rentables al momento de ganar votos. Veamos un ejemplo de cómo funciona el cumplimiento conjunto de las funciones:

Quando un partido político se encuentra en el poder, abarcando un gran porcentaje de los electores, su estrategia no debería concentrarse en encontrar nuevos candidatos porque puede reelegir a los que actualmente ejercen los cargos, si lo han hecho bien. Asimismo, quienes están ejerciendo el cargo tienen la mejor carta de presentación frente a nuevos opositores, y es que han realizado bien su trabajo. Por tanto, destinar muchos recursos en apoyar la reelección puede ser innecesario, el desempeño habla por sí sólo. En cambio, para el partido político en el poder puede ser muy rentable ejercer una fuerte fiscalización sobre los candidatos elegidos, porque ello le garantiza que no perderá los beneficios de estar actualmente en el poder frente a una nueva campaña y además

²² Palda, Filip. 1999. Regulación del financiamiento electoral en Chile: lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Revista de Estudios Públicos (74): p. 193.

²³ Esta realidad ha incidido en que muchos candidatos basen su estrategia electoral en presentar resultados que son de fácil medición por el ciudadano medio. Para un profundo análisis de este tema ver Gersbach, Hans y Liessem, Verena. 2003. *Incentive Contracts and Elections for Politicians with Multi-Task Problems*. [en línea] Centre for Economic Policy Research. Discussion Papers N°4075. < www.cepr.org/pubs/dps/DP4075.asp > [consulta 08 Diciembre 2003].

obligará a los candidatos a hacer bien su trabajo. (Probabilísticamente si un partido ya está en el poder, conseguir más votos puede hacerse más caro y no entrega necesariamente más poder).

Siguiendo el ejemplo, la estrategia de quien está en el poder es mantenerlo haciendo las cosas bien y la fiscalización apunta en ese sentido; gobernar bien es la mejor garantía que tiene un partido frente a la ciudadanía y la posibilidad de ser reelegido.²⁴

Como puede apreciarse, el hecho de que un partido esté en el poder puede incidir en que decida gastar relativamente más recursos en fiscalizar que en apoyar o en seleccionar candidatos.

En el otro lado de la moneda, si nos encontráramos frente a un partido nuevo, con poca adherencia ciudadana y con escasos recursos, la mejor estrategia en su búsqueda del poder debería ser dedicarse más a la selección de candidatos, porque esto es lo que les reporta mayor rentabilidad política. Para el partido político nuevo son circunstancias muy deseables tener un buen candidato que además tenga recursos propios para financiar su campaña, y circunstancias poco deseables fiscalizar fuertemente a él o los pocos candidatos que haya logrado elegir (Imagine un partido político que tiene un sólo senador y éste es expulsado del partido por un caso de corrupción).

Los dos casos presentados son los extremos, para la mayoría de los partidos, que no son nuevos ni están en el poder, los recursos se distribuyen en cumplir las tres funciones, siendo la predominante el apoyo a los candidatos.

Todas las funciones señaladas anteriormente corresponden al concepto de actividad política que delimitamos en el capítulo segundo de este trabajo, sin embargo esta desagregación teórica nos ayuda a entender mejor como funcionan los partidos políticos. Los índices de rentabilidad que utilizamos no pueden ser agregados matemáticamente, porque se utilizan en distintos momentos del tiempo, y sólo sirven para comparar distintas opciones de selección y de apoyo.

3.5) Estrategias de los partidos políticos: un ejemplo práctico.

Cada una de las acciones desplegadas por los partidos políticos para organizar la participación ciudadana puede ser explicada como una estrategia con miras a alcanzar el poder. Analizaremos a partir de un ejemplo que tan democrático o lógico puede ser el uso de estrategias, pero antes debemos explicitar una serie de supuestos que utilizamos:

La forma en la cual se cumplen las funciones, a través de las cuales se organiza la participación ciudadana por parte de los partidos políticos, utiliza como parámetro la

²⁴ Es necesario precisar además que estadísticamente la falta de rotación en el poder genera corrupción, por lo que el punto débil de los partidos que ejercen el poder es precisamente éste, y que por tanto la fiscalización se hace no solamente rentable, sino ideológicamente necesaria.

rentabilidad política de dicha acción.

En un sistema multipartidista las acciones que despliega un partido político toman en consideración aquellas realizadas por sus contrincantes; la estrategia es una reacción frente a la acción eventual, supuesta o efectiva de un contrincante.

Los partidos políticos se presentan como organizaciones permanentes en el tiempo, por tanto, actúan considerando que las elecciones volverán a repetirse.

Veamos ahora el ejemplo prometido.

En un país cualquiera existen sólo dos partidos políticos, A y B, dos circunscripciones electorales, una con mayor relevancia que la otra, y cada partido político cuenta con dos candidatos, uno fuerte y uno débil, los que deben distribuir entre las zonas. El candidato débil de A supera al candidato débil de B, y la misma situación se repite respecto de los candidatos fuertes, salvo en la zona de menor relevancia donde el candidato fuerte de B supera al de A.

<i>Estrategia de A Estrategia de B</i>	<i>Estrategia 1 (Candidato fuerte en zona relevante y candidato débil en zona menos relevante)</i>	<i>Estrategia 2 (Candidato débil en zona relevante y candidato fuerte en zona menos relevante)</i>
<i>Estrategia 1 (Candidato fuerte en zona relevante y candidato débil en zona menos relevante)</i>	<i>Gana A en zona importante Gana A en zona menos relevante</i>	<i>Gana B en zona importante Gana A en zona menos relevante</i>
<i>Estrategia 2 (Candidato débil en zona relevante y candidato fuerte en zona menos relevante)</i>	<i>Gana A en zona importante Gana B en zona menos relevante</i>	<i>Gana A en zona importante Gana B en zona menos relevante</i>

La matriz de ganancias ilustra la situación descrita en el ejemplo y las distintas estrategias que los partidos políticos pueden adoptar en este caso. Al partido A siempre le convendrá aplicar la estrategia 1, por cuanto o gana en las dos zonas o al menos en la de mayor relevancia. Por tanto, 1 será la estrategia dominante de A. Frente a esta circunstancia al partido B le conviene ejecutar la estrategia 2, por cuanto a través de ella al menos consigue un triunfo en la zona menos relevante. Por tanto, 2 será la estrategia dominante de B. La casilla que ilustra los resultados electorales de la concurrencia de la estrategia 1 por parte de A y la estrategia 2 por parte de B, constituye el punto de equilibrio de nuestra matriz.

Ahora bien, al partido A lo que más le conviene es ganar en ambas zonas, situación que para darse requiere que B ejecute la estrategia 1. Para lograr esto A debe hacerle creer a B que ejecutará la estrategia 2, lo que si B efectivamente llega a pensar lo impulsará a ejecutar la estrategia 1, por cuanto mediante aquella podría obtener el triunfo en la zona más importante.

Para lograr esta treta, que en si misma constituye lo que comúnmente se conoce en las competencias y juegos como “el elemento sorpresa”²⁵, la distribución territorial de los

candidatos por parte de A debe permanecer el mayor tiempo posible en secreto, o al menos hasta que B inscriba sus respectivas candidaturas. Dicho propósito no puede ser logrado si la determinación del nombre de los candidatos para cada zona es realizada a través de la celebración de elecciones primarias, o lo que es lo mismo, mediante la consulta democrática a las bases del partido. No se puede pretender mantener oculto el nombre de los candidatos si estos son elegidos previamente en forma pública.

Así, asumiendo que el costo de promoción de las candidaturas no varía en relación al candidato o a la zona, la determinación del nombre de los mismos por parte de las cúpulas constituye aquella acción que mayor rentabilidad política arroja en este caso.

Ahora bien, sería deseable que para extender la democracia el nombre y la distribución de los candidatos fuese establecido mediante la consulta de las bases. Sin embargo, si fuese así, la rentabilidad política del partido podría verse afectada ya que este tipo de procedimientos son más costosos que los sectarios. Pero si ambos métodos de designación de candidatos fueran equivalentes en costos, probablemente al partido político le convendría optar por el democrático. No sólo porque estaría contribuyendo al perfeccionamiento de la democracia, sino también porque de lo contrario podría sufrir una baja en las rentabilidades políticas futuras; si la designación de los candidatos a cuatro paredes es interpretada por la ciudadanía y los adherentes como una acción equivocada o distante, el respaldo de la ciudadanía a candidatos impuestos decaerá en el largo plazo.

El hecho que el nombre del candidato sea determinado por las cúpulas responde a que esto permite el secreto necesario para el “elemento sorpresa”. Ahora bien, lo que motiva normalmente a una persona a unirse o adherir a un partido político es la circunstancia de que sus integrantes tengan posturas similares a las suyas, que compartan una forma de sentir o percibir la organización social. En este sentido, si un adherente comienza a apreciar una distancia demasiado grande entre él y la cúpula, producto de que aquella comience a actuar en forma secreta o independiente, lo más probable es que reste su simpatía al partido político. La repetición de esta conducta en muchas personas conllevará necesariamente el fracaso en elecciones posteriores. Esto por cuanto la participación de las personas en democracia no se traduce en que éstas delegan su pensar en las autoridades que eligen. Dicho de otro modo, las autoridades electas, tanto las del país como las de partido, no son depositarias de la mente de sus adherentes. No es que los adherentes dejen de pensar u opinar y les entreguen esta función a sus líderes. Lo que sucede es que los líderes representan éste pensar. Desde el momento en que dejan de hacerlo, ya sea que no logran entender el sentir de sus adherentes o que simplemente prefieren no escucharlo, pierden la adherencia que han obtenido. Por estos motivos, la no consideración de la voluntad de las bases en la determinación del nombre de los candidatos puede importar una mala estrategia electoral a largo plazo.

²⁵ En juegos como el póquer la posibilidad de ganar a través del “elemento sorpresa” está conectada a la habilidad del jugador a la hora de bluffear.

3.6) Conclusión.

Los partidos políticos aparecen en la actualidad como la forma más eficiente y viable de canalizar la participación ciudadana en democracia. Aunque su nacimiento a la vida política responde a la agrupación espontánea de personas que comparten una forma de percibir la organización social y dar solución a los problemas que ésta presente, su presencia actual se debe a la necesidad de grupos intermedios que hagan de la democracia una estructura funcional.

El objetivo de los partidos políticos es alcanzar el poder, para ello tienen recursos humanos y económicos, los que distribuyen en el cumplimiento de distintas funciones. Dichas funciones o labores esenciales consisten en la selección de los candidatos, el apoyo a los candidatos, y la fiscalización de los mismos una vez que son electos. El elemento que determina la forma precisa en que la distribución de los recursos es realizada es la rentabilidad política asociada a cada una de las tareas mencionadas.

Así, la rentabilidad en la selección viene dada por los costos que implique encontrar un candidato que cuente con un buen apoyo inicial, que se traduzca en una mejor partida en la carrera electoral. La rentabilidad en el apoyo a los candidatos viene determinada por la cantidad global de cargos que un partido pueda conseguir. Finalmente, la rentabilidad en la fiscalización viene dada por el interés en la reelección y por los costos que implique cuidar el desempeño de las autoridades.

Ahora bien, la prioridad que se le dé a al cumplimiento de una función por sobre las otras depende de la posición que el partido político ocupe en el escenario político en el cual esté inserto. En casos extremos, la selección de candidatos y la fiscalización de autoridades electas cobran mayor relevancia.

En el cumplimiento de las funciones de selección, apoyo y fiscalización influye también estrategias de corto y de largo plazo, y estrategias de competencia. Es decir, cuando los partidos realizan acciones para organizar la participación de los ciudadanos tienen noción que aquellas pueden importar una mayor o una menor cantidad de votos a futuro. En este sentido, lo lógico sería que aquellas acciones que fueran más positivas, que incluyeran más la voz de los adherentes al partido, fueran las que más beneficios electorales aparejasen. Sin embargo, dada la dinámica que se produce entre los partidos al momento de competir, puede ocurrir que los partidos a efectos de ganar una elección se distancien de sus bases al momento de tomar decisiones. La ocurrencia de este tipo de situaciones constituye claramente un perjuicio para la extensión y el perfeccionamiento del sistema democrático, por cuanto implica restarles una instancia legítima de participación a los ciudadanos. Sin embargo, si bien dejar de considerar la opinión de las bases tiene su sanción en las elecciones, ya que los adherentes tienden a censurar este tipo de prácticas, el hecho de que todos los partidos políticos se comporten en forma similar impide que éstos resientan aquella sanción. Es decir, si el nivel de participación ciudadana decae en forma proporcional en todos los partidos políticos, producto de que el electorado siente que no tiene incidencia en como la actividad se

desarrolla, los cargos se seguirán repartiendo en igual proporción a como si hubiese un alto nivel de participación ciudadana.

En este sentido, el financiamiento que se otorgue a los partidos políticos, y a la actividad política en general, debe tender a aminorar estas practicas, o lo que es lo mismo, a aumentar los niveles de participación ciudadana, teniendo en consideración los móviles que guían a los partidos políticos y la dinámica de la estructura competitiva en la cual se desenvuelven.

CAPÍTULO CUARTO: FINANCIAMIENTO.

4.1) Introducción.

La actividad política requiere de financiamiento que permita a los partidos políticos ejercer la difusión permanente de sus ideas y la promoción electoral de candidatos. Sin embargo, dicho financiamiento no es indiferente al posterior ejercicio de la actividad política; un buen sistema de financiamiento deberá propender a aumentar la participación ciudadana y a evitar que por vía de su otorgamiento, se corrompa a la misma.

El siguiente capítulo tiene por objeto determinar cual es el tipo de financiamiento de la actividad política que más conviene al ordenamiento social y al fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, nuestro estudio se enmarcará dentro de dos grandes ideas: el financiamiento que se entregue a la actividad política debe contribuir a la presencia de elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes, y el monto, forma, y origen del mismo debe contribuir a que el gasto social que se realice en financiar la actividad política sea óptimo.

La estructura de nuestro análisis será la siguiente: comenzaremos o demostrando cual es la forma en que el óptimo social de gasto en actividad política puede ser determinado. Luego, abordaremos el estudio de los sistemas de financiamiento de la

actividad política, primero realizando un análisis en torno a un sistema de financiamiento privado no regulado de la actividad política y, en segundo lugar analizando a un sistema de financiamiento público de la actividad política. Respecto de ambos señalaremos cuales son las bondades y los perjuicios que pueden aparejar. Como ninguno es absolutamente positivo ni negativo, concluiremos que el sistema ideal de financiamiento de la actividad política es aquél en el cual la intervención de los privados está regulada y la participación del Estado queda limitada a algunas áreas específicas.

4.1.1) Óptimo social de gasto en actividad política.

Ya hemos demostrado por qué es necesario que la democracia cumpla con ciertas condiciones para ser considerada como tal. La pregunta que surge es ¿por qué hemos de considerar un óptimo social en el financiamiento de la actividad política?

El objetivo de este trabajo es armonizar o equilibrar la relación existente entre la política y su financiamiento, tomando en consideración que dicha relación debe contribuir al perfeccionamiento de la democracia en una situación de escasez de recursos. Es decir, dado que la actividad política es una necesidad social igual que otras, el gasto que se realice a efectos de financiar la misma debe ser razonable. Bajo este esquema, debemos determinar cuántos recursos deberían ser destinados a la actividad política y por qué es conveniente que la inversión del Estado y de los privados no supere ese límite. Para ello invitamos al lector a seguir el siguiente análisis teórico:

Supongamos que existe un óptimo social de gasto en actividad política, y que ese óptimo se obtiene agregando dos variables: el nivel de gasto asociado (f_a) al nivel de participación ciudadana actual (NPCA) y el nivel de gasto asociado (f_d) al nivel de participación ciudadana deseado (NPCD).

Los niveles de inversión en actividad política que la sociedad realiza en su conjunto deben estar directamente relacionados con estas variables, porque en definitiva, la actividad política sólo se entiende en función de las elecciones.

$$\text{Óptimo social} = g(f_a, f_d)$$

$$\text{donde, } f_a = f(\text{NPCA})$$

$$f_d = f(\text{NPCD})$$

Para encontrar el óptimo social de gasto en actividad política en los términos antedichos, debemos primero determinar las variables que lo condicionan.

La primera variable (NPCA) es un dato del problema, porque se obtiene de la observación de la realidad (por ejemplo, si de 1000 ciudadanos, votaron en la última elección 500, el nivel actual de participación ciudadana asciende a un 50%). La cantidad de dinero que se gasta en actividad política (f_a) es una variable que se relaciona positivamente con (NPCA). A mayor cantidad de electores, mayor debe ser la difusión, mayor el debate, y en definitiva mayores los montos destinados a financiar la actividad política, dejando el resto de los factores constantes.²⁶

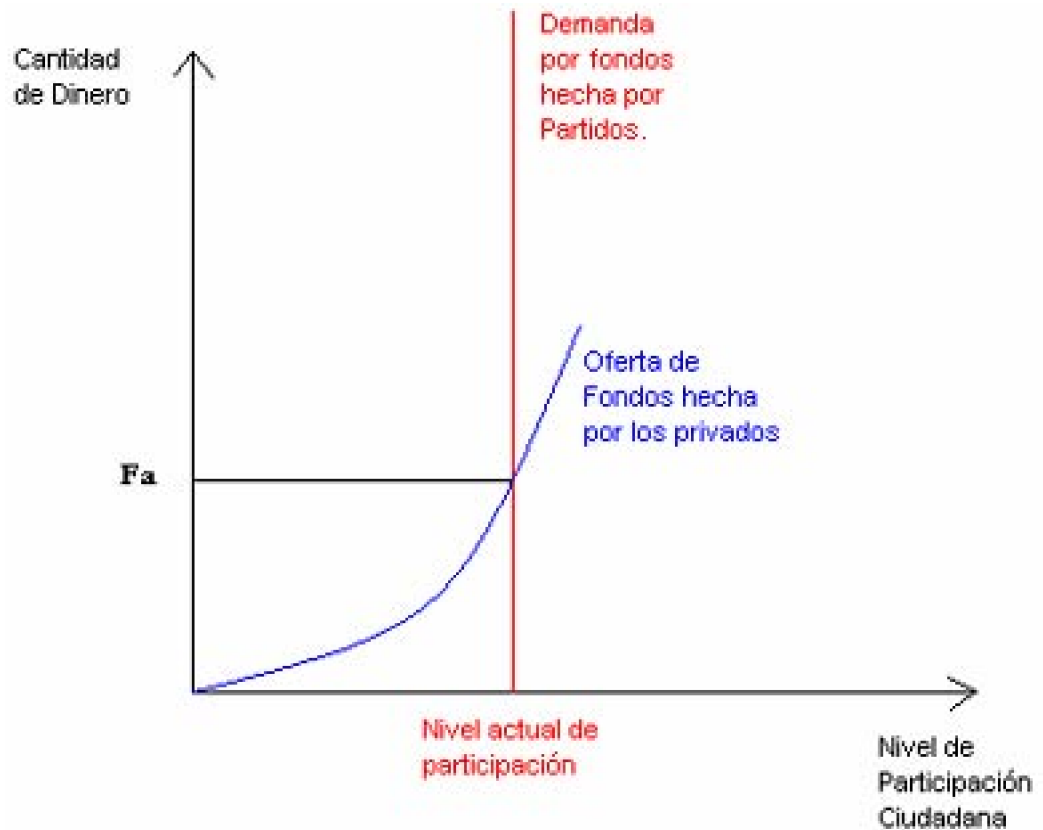


Gráfico 4.

Para determinar el nivel de gasto asociado a un nivel actual de participación (fa), debemos recurrir al mercado, vale decir, la determinación consiste en observar cuánto están dispuestos los ciudadanos a entregarle a sus partidos y candidatos para que realicen actividad política, para un nivel de participación ciudadana dado. A su vez, la oferta de recursos está influida por el “valor” que la actividad política les represente a los privados y por la eficiencia con que ésta sea llevada a cabo. El primero de aquellos aspectos tiende a aumentar el gasto en actividad política, y el segundo a disminuirlo.

Así, esta valorización de la actividad política sólo puede ser realizada en forma correcta por los privados, dado que un agente como el Estado no participa en el mercado con la misma libertad que los privados. Como veremos más adelante en nuestro estudio, su intervención está sujeta a la consideración de ciertas reglas preestablecidas, que le impiden aproximar con precisión este “valor”. Sobre la eficiencia que presente la actividad política, ésta dice relación con la organización distributiva que hagan los partidos políticos de sus recursos.

En una sociedad donde existe una cantidad considerable y representativa de privados con disponibilidad de recursos, (fa) es el índice que mejor refleja la valorización de la actividad política que en ella se desarrolla en un instante determinado. Es aquel índice que le da a la actividad política su dimensión real, en relación con otras

²⁶ Otros factores podrían ser la geografía del país, el nivel de educación de los ciudadanos, los medios de comunicación social etc., pero para efectos de este análisis dichos factores se consideran constantes.

necesidades sociales como la salud o la educación. Aunque el Estado puede incidir en esta valoración desplazando la oferta de los privados, no es conveniente que la oferta de fondos del Estado se otorgue en los mismos términos que la oferta privada.²⁷

Esquema 1. Relaciones de implicancia.

Fa => Oferta de Recursos dado NPCA => Valorización de la actividad política y eficiencia de la misma

El esquema nos muestra como el nivel de gasto asociado a un nivel de participación dado depende del nivel de recursos que otorguen los privados, a su vez, éste depende de cómo los privados valoricen la actividad política y que tan eficiente sea el desarrollo de la misma.

Ahora bien, el óptimo social de gasto en actividad política tiene un segundo componente dinámico (fd). Éste es el nivel de gasto en actividad política asociado al nivel de participación ciudadana deseado. La diferencia que existe entre (fa) y (fd) es que el primero puede ser constatado mediante la observación del comportamiento de los privados en atención al nivel de participación ciudadana actual presente en una sociedad (NPCA), en cambio el segundo responde a la cantidad de recursos que deban ser destinados en función de un propósito predeterminado: el aumento de la participación ciudadana (NPCD). La determinación de (fd) es distinta a la de (fa), es decir, en está sí es importante la intervención del Estado, ya que un nivel de participación ciudadana deseado implica una visión global y de largo plazo que naturalmente los privados no tienen. En otras palabras, el gasto en actividad política asociado al nivel de participación ciudadana deseado debe estar impulsado por un agente con visión de largo plazo y no supeditado a intereses particulares. Puede que existan privados que entreguen dinero a la actividad política motivados principalmente por el deseo de aumentar la participación ciudadana y perfeccionar el sistema democrático, sin embargo este tipo de financistas altruistas son escasos.

Para determinar (NPCD) deben considerarse varios aspectos: el nivel de participación ciudadana actual (NPCA), la distribución de los votantes en el territorio, la satisfacción que provoque el funcionamiento puntual de la democracia en la ciudadanía, y sinfín de otros aspectos que se obtienen de aplicar y creer en la democracia como un grupo de instituciones que permiten realmente conocer la voluntad de los ciudadanos.

Idealmente, el nivel de participación ciudadana para alguien que crea plenamente en la democracia asciende al 100%. Sin embargo, y lamentablemente para quienes querrían defender la democracia a ultranza, lograr el cien por ciento de participación ciudadana, no solamente es caro, sino imposible. Ello porque habrán incluso algunos que no estén de acuerdo con la democracia, y prefieran no ejercerla, o algunos que no se dejarán convencer, o simplemente nunca les interesará la política. Lo que sí podemos decir como axioma, es que el nivel de participación ciudadana deseado (NPCD) se encuentra en algún punto entre el nivel de participación ciudadana actual, y el cien por ciento de participación. También podemos decir como axioma, que avanzar aumentando la participación ciudadana se hace más caro en la medida en que nos acercamos al cien

²⁷ Ver supra, página 169, a propósito del financiamiento público.

por ciento de participación ciudadana (ver grafico 2).

$$\text{NPCA} < \text{NPCD} < 100\%$$

Sin embargo, perdiendo un poco de rigurosidad, podemos aproximarnos al problema de la determinación del nivel de participación ciudadana deseado haciendo un análisis histórico del comportamiento de las democracias en el mundo y extrayendo de éste variables como nivel de gasto por votante, o porcentaje de la ciudadanía que efectivamente participa en las elecciones.²⁸ Bajo esta línea argumental, niveles sobre el cincuenta por ciento de participación ciudadana son aceptables y además conforman la mayoría.

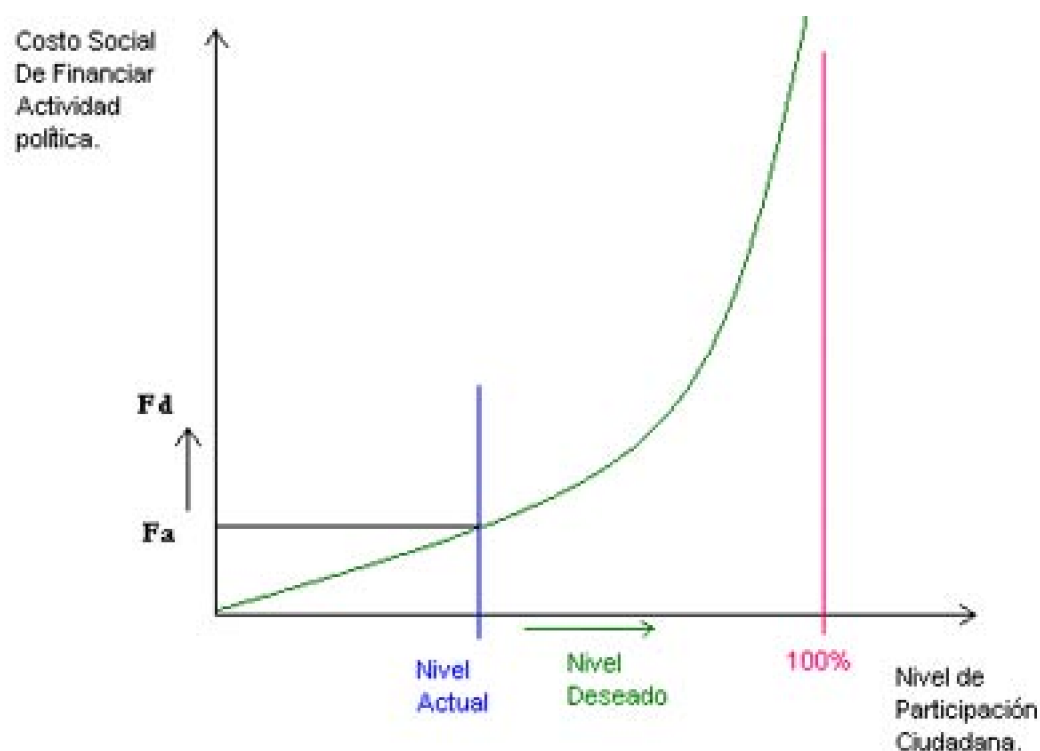


Gráfico 5.

Dado que (NPCD) es una variable difícil de determinar, el nivel de gasto asociado a ella (fd) es asimismo, indeterminado. Por ello, más que intentar fórmulas para encontrar ese nivel de gasto, sugeriremos formas de realizar ese gasto, para que cumpla con el objetivo de aumentar la participación ciudadana. Este método incluye prácticas como; fomentar con financiamiento aquellos lugares donde la participación esté disminuida, financiar actividad política permanente, educar a la ciudadanía en política, y, en general, aplicar cada una de las prácticas que desde el comienzo de este trabajo hemos definido como democráticas.

²⁸ Numerosos estudios como: Filip Palda (1999), Peter Pulzer, (2000), se basan en datos como el gasto por votante en Estados Unidos, Japón o Inglaterra, y es uno de los argumentos que se utiliza para analizar comparativamente los niveles deseados de participación.

4.1.2) Clasificación de los sistemas de financiamiento.

Se ha sostenido por diversos sectores de la opinión pública, que a la hora de enfrentarse a las elecciones, los partidos políticos recurren a fuentes de financiamiento que de alguna forma los obligan a hipotecar la acción futura de los candidatos electos. Así quién entrega dineros para financiar la actividad política más que enfrentar un gasto, hace una inversión que posteriormente podrá recuperar en beneficios, que los candidatos elegidos le otorgarán.

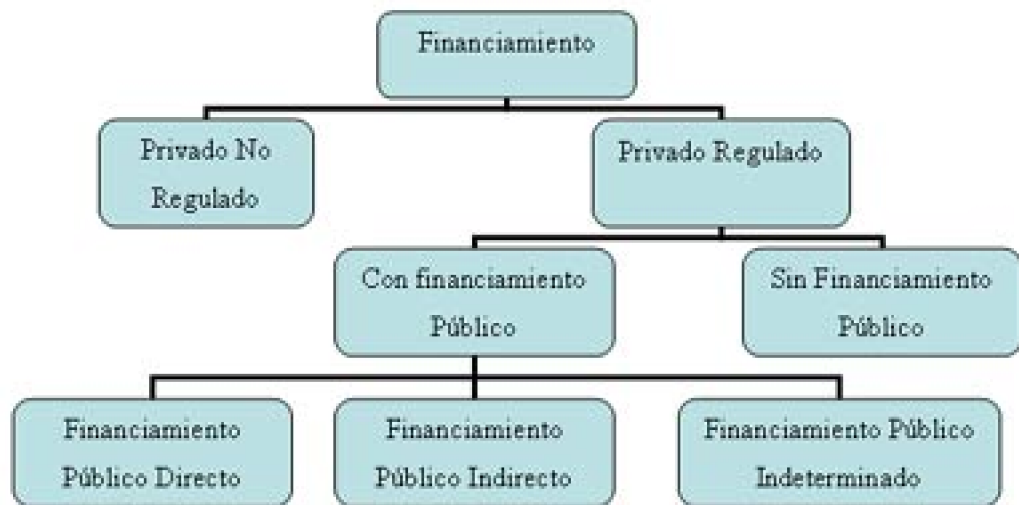
“El financiamiento privado puede tener consecuencias negativas, referidas a la falta de transparencia y faltas a la probidad. Ellas alteran los principios subyacentes en el sistema democrático, favorecen el desprestigio de éste frente a una ciudadanía desinformada y hacen sospechar de la probidad de los actores políticos”.²⁹

En la práctica, está difícil relación entre el dinero y la actividad política, ha sido regulada en los distintos países bajo dos grandes sistemas de regulación: Los países que regulan los gastos sin dar financiamiento público a la actividad política, y los países que regulan los gastos privados y también destinan fondos públicos al financiamiento de la actividad política.³⁰

Dentro del financiamiento público encontramos la siguiente subdivisión: financiamiento público directo, financiamiento público indirecto y financiamiento indeterminado. El primero de ellos, consiste en la entrega de fondos directamente a los actores políticos. El segundo, consiste la entrega de beneficios indirectos, como espacios televisivos, espacios radiales, foros públicos, etc., y el tercero consiste en la utilización de recursos para fomentar el desarrollo de la actividad política, sin dirigirlos a ningún partido o candidato en particular.

²⁹ Comisión de Reforma del Estado. 2000. Propositiones Sobre el financiamiento de la Actividad Política. Revista Estudios Públicos (78): p. 385.

³⁰ Sólo República Dominicana tiene un sistema regulado donde no hay aportes públicos bajo ninguna modalidad, el resto de los países sudamericanos, entre ellos, Chile, Argentina, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tiene sistemas donde se regulan los aportes, pero también se entrega financiamiento a través de fondos públicos.

Esquema 2.³¹

La clasificación anterior nos permite determinar cuales son los puntos de análisis más importantes para efectos de tener un sistema de financiamiento acorde con la democracia. Estos puntos son: ¿Cómo debe ser la regulación del financiamiento privado de la actividad política, para que las elecciones tengan las características de regularidad, competitividad, honestidad y no exclusividad a las que nos hemos referido?, ¿Es el financiamiento público necesario para que las elecciones cumplan con estas condiciones?, y de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿Cómo debería ser el financiamiento público de la actividad política, para que las condiciones de la democracia se vieran potenciadas?.

Para contestar cada una de estas preguntas debemos analizar, separadamente cuales son los beneficios y cuales son las desventajas que podríamos encontrarnos en un sistema de financiamiento privado sin regulación, y analizar, en los mismos términos la conveniencia o inconveniencia de un sistema de financiamiento público.

4.2) Sistema de Financiamiento Privado.

Un sistema de financiamiento privado de la actividad política es aquél en que la decisión respecto de a quién, cómo y cuándo se otorga el financiamiento recae en los privados.

Como se desprende de la definición ofrecida, el criterio para determinar si el financiamiento es público o privado radica en la forma como se toman las decisiones respecto de a quién financiar, cómo financiarlo y cuándo financiarlo. Si esta decisión recae en privados, el financiamiento será privado, y en otro caso será público. Veamos un ejemplo:

³¹ Las definiciones detalladas y el uso de cada uno de los sistemas de financiamiento mencionados se encuentran a lo largo de este capítulo.

Imaginemos que los fondos con que se financia la actividad política tienen su fuente en donaciones de empresas, que a su vez, descuentan dichos montos de impuestos que actualmente pagan.

Ésta es una fuente de financiamiento privada, aunque finalmente sea el patrimonio fiscal el que se ve reducido porque deja de ganar los impuestos. Si se prefiere otro punto de vista; la distinción entre financiamiento público y privado, radica en que el primero debe seguir reglas preestablecidas, y el segundo proviene de la voluntad y decisión de los privados.

Ahora bien, el financiamiento privado es la forma en que se ha venido financiando la actividad política desde el fin de las monarquías; el Estado como fuente de financiamiento de la actividad política nació en la segunda mitad del siglo veinte, como reacción a la hegemonía existente por parte de ciertos grupos o individuos que, concentrando grandes cantidades de capital, empezaban a controlar a los candidatos a través de financiarlos.

Hasta el momento ningún país ha intentado suprimir el financiamiento privado de la actividad política y es probable que, además, dicha pretensión sea ilegal o inconstitucional en la mayoría de las democracias de mundo.³² Sin embargo, casi todos los países consideran que el financiamiento privado debe ser regulado, pues no regularlo implica aceptar algunas de las desventajas que analizaremos a continuación y que serían inherentes a este tipo de financiamiento cuando dicha regulación no existe.

Para analizar el financiamiento privado no regulado, es necesario realizar una serie de supuestos que responden al comportamiento normal de los actores involucrados. Estos, si bien pueden tener excepciones, se cumplen para la mayoría de los financistas de la actividad política, y para los actores políticos mismos, conforme a lo dicho en los capítulos anteriores.

Supuestos Respecto de los financistas.

Sólo financian la actividad política quienes tiene recursos disponibles para ello, por tanto, el universo de personas que financian la actividad política es reducido en países en vías de desarrollo.

Quienes tienen más interés por financiar la actividad política, son aquellos que tienen asimismo más intereses económicos comprometidos en el desarrollo del país que se trate.

Bajo un escenario de incertidumbre, quién tenga los suficientes recursos intentará financiar a todos quienes tengan posibilidades de salir elegidos.

El financiamiento que se otorga en atención a un interés económico es mucho mayor que aquel que se otorga en atención a concepciones ideológicas.

Los privados que decidan financiar la actividad política lo harán donde dicha acción les provoque un mayor beneficio, es decir, donde la curva de rendimiento de gasto por voto entregue sus mejores resultados.

³² En Estados Unidos y en Chile, pretensiones en ese sentido atentarían contra las libertades constitucionales. Véase Palda, Filip. 1999. Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Revista de Estudios Públicos (74): pp. 201-202.

Los privados gastan dinero en política bajo intereses generalmente sesgados, o cortoplacistas, y por lo mismo, en general tratan de no darle publicidad a sus donaciones.

Supuestos Respecto de los financiados.

Los partidos políticos siempre recibirán los fondos que se les ofrezcan, porque ello es funcional a su búsqueda del poder a través de las elecciones. Necesitan dinero para realizar mejores campañas y conseguir más adeptos.

Los partidos políticos y los candidatos siempre intentarán ocultar el hecho de que se les entreguen fondos. Este supuesto se apoya en dos hechos fácilmente apreciables: el primero, que nadie confiaría en un candidato o partido que aparezca fuertemente financiado por un ente o individuo determinado, por las dudas que generaría respecto de su independencia, y el segundo, que los otros partidos políticos o candidatos aprovecharían dicha situación para atacar deslealtad en la competencia política.

Teniendo en consideración estos supuestos veamos cuales son las desventajas del un sistema de financiamiento privado no regulado.

4.2.1) Desventajas del Sistema de Financiamiento Privado no regulado.

En esta sección analizaremos los defectos de un sistema de financiamiento privado puro, es decir, un sistema en que el financiamiento público no existe y donde tampoco existen regulaciones que limiten por ejemplo los montos que pueden donar los privados, la calidad de los donantes, la publicidad de las donaciones, etc. Cada cuál le dona a quién quiere los montos que desee y en la forma que desee.

4.2.1.1) Financiamiento que permite la manipulación.

Como primera desventaja, tenemos que un sistema de financiamiento privado no regulado puede estar supeditado intereses económicos, lo que puede traducirse en presiones indebidas que finalmente terminan minando la independencia con que actúan los partidos políticos y los candidatos electos.

Las consecuencias de esta desventaja son obvias; si los privados tratan de financiar aquello que les significa un beneficio y los partidos siempre aceptan los dineros que les ofrecen, en condiciones no reguladas, nuestras elecciones perderán la honestidad que hemos señalado debe ser una de sus principales características.

Además, si alguno de los partidos políticos proclama algún tipo de ideas que atenten contra la posibilidad de algunos privados de obtener beneficios económicos o ganancias de capital, simplemente no contarán con este tipo de financiamiento. Esto genera a su vez el problema que las elecciones pierden competitividad, toda vez, que hay un competidor, que por proclamar ideas contrarias al interés económico de quienes entregan financiamiento, deja de competir en igualdad de condiciones por falta de recursos.

4.2.1.2) Financiamiento de intereses sesgados.

Como segunda desventaja de un sistema privado de financiamiento no regulado de la actividad política, tenemos que en la mayoría de los casos las fuentes de financiamiento privadas no reflejan verdaderos intereses generales que beneficien a la sociedad toda, sino que buscan la defensa de un interés particular para lo cuál intentan instrumentalizar a un partido político. Nuevamente, conforme a nuestros supuestos este financiamiento que se produce espontáneamente es perjudicial, en la medida en que puede favorecer intereses que no se condicen con el bien común. Veamos como puede entenderse esta desventaja. Para ello inventaremos una situación hipotética pero ilustrativa;

Supongamos que para una sociedad cualquiera las ideas políticas que tienen mayor valor económico son aquellas que reflejan intereses más generales, definidos como aquellos que directamente benefician al bien común (Ideas que nos hacen bien a todos). Mientras más congruente con el bien común sea la idea, mayor valor tendrá y mayor será la disposición de la sociedad a pagar por ella (es decir, a financiarla). Si efectivamente esas ideas pudieran ser evaluadas en dinero y eventualmente ofrecidas, existiría en nuestra sociedad hipotética, una perfecta correlación entre las ideas y el dinero. En esta sociedad, el financiamiento de la actividad política sería algo superfluo, porque funcionaría de forma tal que se filtrarían automáticamente las malas ideas, que serían aquellas ideas que solo benefician un interés particular opuesto al bien común. El filtro de ideas funcionaría en dos sentidos: las malas ideas no sólo serían poco aprobadas en el ejercicio democrático, sino que además contarían con muy poco financiamiento para ser difundidas, en comparación con las buenas ideas que tendrían mucha disponibilidad de recursos y contarían con mayor aprobación.

El ejemplo anterior nos sirve para graficar esta desventaja. Lo realmente perjudicial de que existan recursos privados para financiar la actividad política no es que estos recursos puedan condicionar el actuar de los partidos políticos como en la práctica lo hacen, sino que los intereses de quienes financian sean intereses particulares que alteren la obtención del bien común, cuya mayor preponderancia o consideración no sea el reflejo de la voluntad mayoritaria. Veamos otro ejemplo que ilustra la situación descrita.

La Sociedad Pesquera el Salmón Sonriente tiene intereses pesqueros en la zona sur del país, donde los salmones son cultivados. La pesca de salmón es una industria que beneficia a muchos pobladores de la zona, y por supuesto, a los dueños de Salmón Sonriente. Sin embargo, produce una serie de externalidades como la contaminación del agua, y la desaparición de otras especies depredadas por el salmón. Conforme a ello, la autoridad debería imponer algunas restricciones que implican un mayor costo a la producción de salmones. Sin embargo, como financiar una campaña resulta menos costoso que internalizar costos fruto de una nueva regulación, el Salmón Sonriente tiene una "política" de financiar siempre al candidato al cargo de autoridad, que difunda los beneficios del empleo por sobre la contaminación. Así invariablemente, el candidato del salmón derrota al ecologista que no logra imponer su visión de desarrollo sustentable, porque no realizó una buena campaña producto del escaso financiamiento.

El ejemplo propuesto es un caso de financiamiento condicionado, en que la autoridad actúa como un representante de los intereses de los financistas. Sin embargo, elegimos un ejemplo en que los intereses no son tan sesgados, porque por un lado fomentan en el empleo, pero por otro generan daño ambiental. La decisión final recae en los electores,

pero la pregunta que debemos hacernos es si dicha voluntad habría sido distinta, si el ecologista hubiera contado con mayor financiamiento.

La dicotomía que encontramos en los casos de financistas con intereses sesgados es: idea que defiende interés particular con mucho financiamiento versus idea que defiende el interés general, pero que podría contar con muy poco financiamiento.

Esta desventaja del financiamiento privado no regulado, se refleja nuevamente en una pérdida de competitividad. La competitividad se pierde, en la medida en que existirá siempre un candidato con un mejor apoyo económico (sin importar quién sea, mientras apoye el interés empresarial como en nuestro ejemplo), que aquél que se opone a esos intereses.

4.2.1.3) Financiamiento fluctuante.

Como tercera desventaja tenemos el hecho de que el financiamiento privado es fluctuante y por tanto, si se quiere una actividad política que se ejerza constantemente a lo largo del tiempo, una fuente de financiamiento naturalmente oportunista como la que realizarían los privados como supusimos, no es idónea.

Como lo dijimos al tratar la actividad política, nuestra creencia es que un financiamiento constante es mejor porque regulariza la actividad política. Si se prefiere, creemos que la actividad política no se limita al simple ejercicio electoral, ella contempla una serie de actividades que son muy importantes para la democracia, y que revelan con mayor claridad su espíritu socializador. Estas actividades se deben realizar en todo tiempo y no sólo en períodos de campañas. Podríamos decir, sin temor a despertar resquemores, que el voto es solo una de las expresiones en las que el ciudadano manifiesta su participación democrática, y es de hecho, la más importante por su efectividad. Sin embargo existen otras formas de expresión ciudadana; formas que pueden fomentarse con un comportamiento regular de apertura y consulta por parte de los partidos políticos y un adecuado fomento de la “educación cívica”.

Las ventajas de una situación como la planteada son indudables; generan una participación más comprometida e informada de la ciudadanía, disminuyen los shocks de actividad política que generan las campañas, alienta el nacimiento de ideas y permite que éstas sean cuestionadas y depuradas, antes de convertirse en banderas de lucha de un partido político en campaña.³³

En consideración a lo dicho, un sistema de financiamiento privado de la actividad política no es idóneo para lograr un buen desarrollo de la actividad política, porque quienes deseen invertir en política, con la esperanza de obtener resultados, lo harán en el momento de más incidencia que es precisamente en los momentos en que se realizan campañas. El resultado natural y obvio es que, si no hay ningún incentivo a darle la constancia antedicha a la actividad política, todos los financistas privados de la actividad

³³ Haciendo un paralelo con la teoría económica del Ingreso Permanente que busca regularizar el consumo logrando una mayor utilidad de los consumidores, podríamos decir que los ciudadanos prefieren regularizar el uso de la cuota de poder que tienen en democracia, y por tanto, preferirán situaciones en que la participación es regulada a lo largo del tiempo, a situaciones en las que son consultados una vez esporádicamente.

política que no tengan fines altruistas, tenderán a concentrar los recursos solamente en las campañas porque ellas, en un país con bajo nivel de educación cívica, aseguran más directamente el resultado de la obtención del poder.³⁴

Esta continuidad de la actividad política, que consideramos favorece a la democracia, no es algo nuevo. De alguna forma, la mayoría de los partidos políticos cuentan con organismos e instituciones anexas que buscan darle soporte y continuidad a su labor en períodos en que no hay elecciones. Dichas instituciones suelen ser Institutos de Investigación, Fundaciones, Medios de Prensa, etc.

Siguiendo nuestro esquema de análisis, la falta de continuidad en el financiamiento; o visto desde la otra cara de la moneda, el financiamiento oportunista, más que afectar directamente alguna de las características de regularidad, competitividad, honestidad y no exclusividad, le quita sustancia a las elecciones, alejándolas de una verdadera elección en el sentido que tratamos en el primer capítulo, y acercándolas a una apuesta, a una especie de “todo o nada” en que la información que se entrega es apenas suficiente para tomar la decisión. Veamos un ejemplo que quizás aclare este problema.

Suponga nuevamente que estamos frente a una carrera en que se intenta medir cuál de los corredores es más veloz, pero que la pista, no es de 50 metros planos, sino solo de 3 metros planos. La carrera puede seguir siendo igual de justa, en el sentido que todos parten de la misma línea, sin embargo, lo más probable, es que este tipo de carreras sólo mida quién es mejor para tirarse de cabeza, y no cuál de los corredores es efectivamente el más veloz.

Cuando nos enfrentamos a la actividad política hecha por los partidos, enfrentamos un problema similar; la campaña puede ser una pista demasiado corta y poco participativa, sin embargo, la carrera debe cumplirse, y los electores deberán emitir su voto.

4.2.1.4) Financiamiento que fomenta la corrupción.

Un sistema de financiamiento privado no regulado de la actividad política, puede fomentar la corrupción en distintas formas.

Volviendo a echar mano a los supuestos que antes señalamos, los partidos tenderán a aceptar todos los dineros que se les ofrezcan, porque ello es funcional a su objetivo de tener más recursos para competir en campañas. De la misma forma actúan quienes detentan un cargo y pretenden reelegirse. Por otra parte, los financistas de la actividad política en su mayoría tienen intereses económicos comprometidos en el ejercicio del cargo que realice la autoridad electa. Así, la corrupción surge como el intento de los privados de comprar los favores políticos de un candidato ya electo.

La diferencia radical, entre la desventaja que señalamos como “Financiamiento que

³⁴ El sistema Alemán de financiamiento de la actividad política es particularmente interesante en este punto, pues ellos resolvieron otorgar un financiamiento público a la actividad política, pero sujeto precisamente a condiciones tales como la continuidad, la educación cívica de los votantes, el desarrollo de una verdadera cultura cívica permanente sin restricciones de militancia política, etc.

permite la manipulación” y “financiamiento que fomenta la corrupción”, es que la primera aunque perjudicial, no es ilegal, pues el candidato no ha vendido su posición, sino que la compromete con anterioridad al evento de salir elegido. En cambio, en el caso de la corrupción, se entregan recursos derechamente para obtener favor político de quién ya está en posesión de cargo, o lo que es lo mismo, se compra una autoridad. Éste fenómeno ha sido estudiado por Filip Palda, Joseph Kalt y Mark Zupan, bajo la denominación de “elusión del deber”.³⁵

La corrupción no solo afecta la democracia, sino que es ilegal en todos los sistemas democráticos, por lo mismo, su existencia es menor, y se presenta en pocos y bullados casos.³⁶

Debemos señalar por último que, como forma de evitar la corrupción, un sistema de financiamiento privado regulado a través de una ley tampoco soluciona el problema, pues, como se explicó, la corrupción se produce al margen de la ley, de cualquier naturaleza que ésta sea; ley penal, de financiamiento de la actividad política y o cualquier otra.

4.2.1.5) Financiamiento como Barrera de Entrada.

La quinta desventaja de un sistema de financiamiento privado es que actúa como una barrera de entrada a la actividad política. Ello porque como dijimos al principio, si sólo puede participar en la actividad política quien tiene dinero para financiarla, entonces, el universo de personas que pueden participar en la actividad política se reduce. Este problema podría salvaguardarse con un financiamiento otorgado por los partidos políticos, pero también puede suceder el caso que los partidos políticos no tengan financiamiento y simplemente ellos tampoco quieran presentar un candidato que no pueda financiar su propia campaña. Eventualmente, podría darse el caso que entre dos individuos de características similares, los partidos eligieran como candidato a quién tiene financiamiento propio porque así no tendrán que financiarlo con recursos que pueden destinarse a cualquier otro candidato.

El financiamiento como barrera de entrada es particularmente complejo cuando se trata de individuos independientes, que actúan en política solos, sin el respaldo de un partido político que pueda ayudarle a conseguir recursos.

Así, el financiamiento privado no regulado puede disminuir la competitividad de las elecciones, al hacer que las precandidaturas internas en los partidos se evalúen por factores que no necesariamente miden la aptitud del candidato, sino que por el contrario, dicen relación con el aporte pecuniario que el candidato esté dispuesto a entregar. Recurriendo a Gary Becker, ésta sería una barrera de entrada artificial, es decir, aquella

³⁵ Palda, Filip. 1999. Regulación del financiamiento electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Revista Estudios Públicos (74): p. 193.

³⁶ La venta de un favor político es una verdadera “traición” a la democracia en la medida en que lo que refleja el actuar de la autoridad electa, deja de ser la voluntad delegada de todos quienes lo eligieron, para pasar a convertirse en un reflejo de la voluntad de quién compra el favor político.

cuya presencia no importa necesariamente una mejor competencia o un resultado más puro.³⁷

4.2.1.6) Financiamiento poco transparente.

La última desventaja de un sistema de financiamiento es la falta de transparencia.

La falta de transparencia es la que facilita que gran parte de las desventajas antes descritas. Ello porque si los actos de financiamiento fueran transparentes y conocidos por todos, sería contraproducente intentar favorecer a un financista cuyos intereses fuesen opuestos al de la mayoría de los electores o adherentes que sustentaron la candidatura. Este acto afectaría la rentabilidad política futura de la autoridad electa y probablemente la de su partido también.

En el caso que los actos de financiamiento se transparentaran, tanto la corrupción como el financiamiento de intereses sesgados desaparecerían. Asimismo, desaparecería el interés por financiar con montos grandes e influyentes, porque ya no podría obtenerse, sin violentar la percepción de los ciudadanos, la ventaja que normalmente otorgaría el entregar estos recursos condicionadamente.

Por otra parte, los partidos recurren a fuentes de financiamiento externas que mantienen en el anonimato por conveniencia, para no ser acusados de ser la cara política de un agente exterior o de intereses particulares y de aprovecharse en perjuicio de la competencia. Existen en el mundo fundaciones con fines políticos que suelen entregar fondos para que los países en desarrollo y subdesarrollados realicen actividad política democrática conforme a los principios que cada fundación tenga.³⁸ El perjuicio que esta acción acarrea no proviene de la influencia que pretendan ejercer estas fundaciones sino del hecho de que sea un financiamiento otorgado sin transparencia.

Dado que estamos frente a un sistema no regulado, y los financistas y los financiados se comportan como supusimos, la transparencia no se producirá naturalmente y por tanto, las elecciones perderán el carácter de honestas, y consecuentemente el de competitividad.

Vistas las desventajas de un sistema de financiamiento privado, podemos decir que un sistema de financiamiento privado no regulado es perjudicial para la democracia, dados los comportamientos normales de los financistas de la actividad política y sus actores. Sin embargo, un sistema de financiamiento privado adecuadamente implementado tiene grandes ventajas, porque como explicaremos, permite recoger una serie de circunstancias que un sistema de financiamiento público no puede.

³⁷ Becker S, Gary. 1958. *Competition and Democracy*. Revista *Journal of Law and Economics* (1): pp. 105-109.

³⁸ En Chile, las fundaciones no pueden tener fines políticos, porque les está prohibido por ley. Sin embargo, la situación es distinta en otros países donde el financiamiento de la actividad política se visualiza como una forma de ayudar a mantener la democracia y la estabilidad política. En Estados Unidos existen organismos denominados "Comités de Acción Política" (PAC), que tienen como objetivo conseguir financiamiento para candidatos. Dichos comités pueden recibir dinero de privados, corporaciones, sindicatos, gremios, organizaciones de caridad, etc. La única restricción que existe es para los empleados gubernamentales y nacionales extranjeros.

4.2.2) Ventajas del sistema de financiamiento privado no regulado.

A continuación analizaremos las virtudes que naturalmente tiene un sistema de financiamiento privado no regulado. Debemos tener en consideración estas virtudes, porque al momento de proponer que tipo de regulación debería tener un sistema de financiamiento privado, deberemos considerar los efectos de dichas regulaciones en ambos aspectos, es decir, como ayudan a aminorar las desventajas y como afectan a las virtudes que señalaremos.

4.2.2.1) Financiamiento Voluntario.

Esta ventaja refleja toda la libertad que existe detrás de permitir que la gente exprese, en el hecho de otorgar financiamiento a los partidos políticos, su preferencia por ellos. Quien desee financiar a un partido político podría eventualmente sujetarse a ciertas restricciones de forma y restricciones respecto de los montos entregados, pero en ningún caso podría impedírsele que lo hiciera.³⁹ Esta situación es tan evidente, que ningún país con una democracia avanzada ha intentado vedar la posibilidad de que los privados financien la actividad política, aunque muchos de ellos la han restringido en lo referente a los montos y la obligación de darles transparencia. Veamos un ejemplo:

Supongamos que el Estado establece un sistema de financiamiento público de la actividad política y como contrapartida de ello, intenta limitar el financiamiento privado imponiéndole un límite a las donaciones privadas de un dólar por persona.

En el ejemplo ese Estado estaría en la práctica instaurando un sistema de financiamiento público en que los aportes privados son imposibles. Ello porque los costos de aplicación y control de dicha restricción son casi tan caros como los mismos dólares que los privados aportan.⁴⁰

La libertad de entregar financiamiento a la actividad política es fundamental para el funcionamiento de la democracia aunque se practique bajo ciertas restricciones. Estas restricciones, no podrán ser tales que, como en nuestro ejemplo, anulen la relevancia de ésta fuente de financiamiento. El realizar donaciones o entregar fondos a los partidos políticos y los candidatos es una instancia de participación ciudadana que no está contemplada en los sistemas de financiamiento público.

El supuesto básico en que se apoya no sólo esta ventaja, sino todo un sistema de financiamiento privado, es que efectivamente los privados tengan recursos disponibles y que quieran destinarlos a financiar la actividad política. No puede esperarse que quién tenga necesidades básicas que solucionar, como alimentación y vivienda, decida financiar la actividad política, dejando de satisfacer dichas necesidades.

Lo voluntario del financiamiento de los privados es un factor que sin potenciar

³⁹ Véase Peña, Carlos. 2002. El sonido del dinero: El gasto Electoral y la Libertad de Expresión. Revista de Estudios Públicos (87).

⁴⁰ En Estados Unidos el 10% de los recursos de una campaña se utilizan en cumplir con los requisitos legales establecidos en la ley Federal. Véase Alexander, Herbert E. y Hagerty, Brian A. 1987. *Financing the 1984 Election*. Lexington, Lexington Books. p.188.

particularmente ninguna de las características que hemos señalado como imprescindibles para las elecciones, nutre la democracia a través de darles otra instancia de participación a quienes tienen recursos disponibles y son destinatarios de la actividad política.

Estos recursos, cuando son entregados espontáneamente a los partidos o a los candidatos en respaldo a su labor y en concordancia con su ideología, son el principal factor que nos lleva a rescatar el sistema privado a través de la regulación, y no a intentar suprimirlo. Además, sólo mediante la intervención de los privados en el financiamiento de la actividad política la posibilidad de determinar el óptimo social de gasto en la misma se vuelve real, ya que como señalamos al comienzo de este capítulo, dicho óptimo se construye en función de dos variables, siendo una el gasto asociado al nivel de participación ciudadana actual. En este sentido, los únicos capacitados para reflejar libre y flexiblemente el nivel de gasto que debería aparejar una participación dada son los privados, ya que éstos pueden actuar espontáneamente en el mercado político, es decir, no están sujetos a ningún tipo de regla que les impida tener una percepción veraz y fluctuante del quehacer político.

4.2.2.2) Financiamiento Participativo.

El financiamiento privado es un sistema de financiamiento participativo, en que personas con distintas tendencias políticas pueden entregar sus recursos, para que los partidos políticos convenzan a las demás personas sobre las ideas que el partido profesa, y los candidatos que llevarán a la práctica esas ideas.

A pesar de los prejuicios que las personas puedan tener respecto de la relación entre la riqueza y las tendencias políticas, el dinero no es exclusivo de un sector, y no hay razones de peso para descartar el financiamiento privado como representativo de la población, en la medida en que los recursos provengan de una amplia fuente de personas. Como corolario de esta ventaja podemos decir que mientras más atomizadas sean las fuentes del financiamiento, menos influencia podrá ejercer cada una individualmente, y por tanto, más democrático resulta el financiamiento.

Cuando nos referimos a un sistema de financiamiento participativo, no pretendemos hacer una sinonimia entre la posibilidad de financiar la actividad política, y la posibilidad de votar. La posibilidad de financiar la actividad política no está directamente relacionada con la posibilidad de ejercer el voto porque, reiteramos, sólo financiarán voluntariamente la actividad política quienes tengan recursos disponibles para hacerlo. Lo importante es que existan las instancias para que quien quiera financiar pueda hacerlo.

4.2.2.3) Financiamiento Flexible.

La tercera ventaja de un sistema de financiamiento privado de la actividad política es que éste es inherentemente flexible porque se obtiene periódicamente y es voluntario.⁴¹ Así, las fluctuaciones producidas en el ambiente político, ya sea por aumento de adherencia, desaprobación a la gestión realizada, etc., pueden rápidamente reflejarse en aumentos o

⁴¹ No existen contratos de financiamiento de la actividad política en que un particular se comprometa a entregar dinero a un partido o a un candidato determinado permanentemente.

disminuciones de financiamiento que los privados otorgan.

No sucedería lo mismo con un sistema de financiamiento que esté asegurado por un ente como el Estado, porque en este caso, las reglas bajo las cuales actúa no podrían recoger en forma precisa esas fluctuaciones.

Ahora bien, el financiamiento flexible, es la contrapartida del financiamiento fluctuante, que se propuso como desventaja del sistema financiamiento privado. Sin embargo, las ventajas de la flexibilidad priman por sobre las desventajas que significan para el partido tener una fuente de financiamiento fluctuante. Ello, porque el hecho de que el financiamiento privado sea flexible no implica que necesariamente tenga que ser fluctuante; si un partido político realiza bien su trabajo, tendrá el financiamiento que necesita, por el contrario, si el partido desconoce a sus adherentes y financistas, perderá inmediatamente su fuente de financiamiento.

Esta ventaja que tratamos, se traduce en una mejora de la competencia de las elecciones, en la medida que es un reflejo de la voluntad de las personas y por lo mismo, es una instancia que hace a los partidos políticos abrirse a las personas que podrían darles financiamiento.

Por otra parte, el hecho de que el financiamiento privado sea flexible, permite que éste pueda reflejar las variaciones de valoración que la sociedad tenga respecto del bien actividad política. Agregadamente, la flexibilidad va reflejando los cambios de valor que la sociedad le otorga a la actividad política y se enmarca dentro del óptimo social de financiamiento que describimos al principio de este capítulo.

4.2.2.4) Financiamiento Moldeable a la realidad del país (Socialmente óptimo).

Esta ventaja de un sistema de financiamiento privado de la actividad política nace como consecuencia de la voluntariedad, y el funcionamiento del mercado.

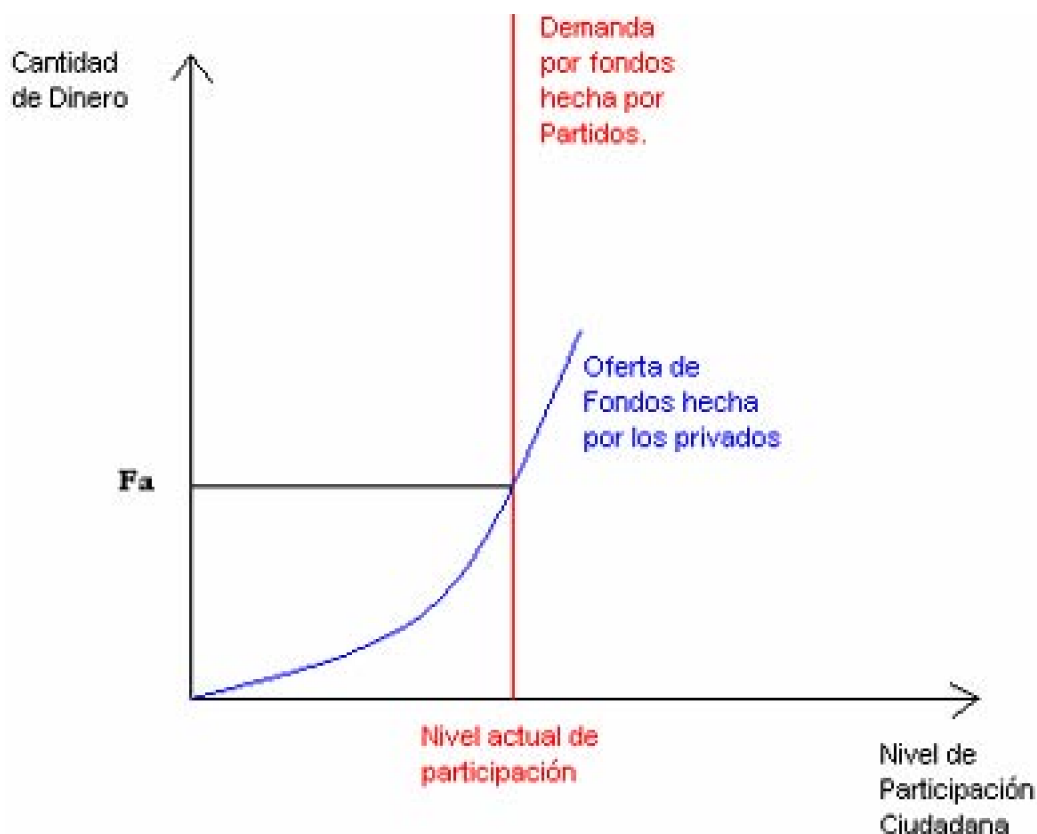


Gráfico 6.

Como lo adelantáramos al señalar los supuestos bajo los cuales ejercen su actividad los partidos políticos, la demanda por recursos para financiar la actividad política hecha por los partidos políticos, para cualquier nivel de actividad política, es vertical. Esto significa que los partidos siempre aceptarán todos los recursos que se les ofrezcan. La suposición respecto la forma de la curva de demanda por recursos que tienen los partidos políticos se basa fundamentalmente en un análisis de la teoría de juegos en la que se encuentran insertos los partidos políticos. Como el juego por obtener los cargos es un juego de “todo o nada” en que no hay premios para el segundo lugar, los niveles de gasto que los partidos están dispuestos a tener en actividad política es el “suficiente” para derrotar al otro competidor. Como el otro competidor tiene exactamente la misma estrategia, en definitiva ninguno de ellos estaría dispuesto a otorgar una ventaja adicional a su competidor, por la vía de dejar de percibir los ingresos que se le ofrezcan. Este hecho convierte a los partidos políticos en verdaderas máquinas de búsqueda de recursos; mientras más radical sea la campaña del opositor, más radical tendrá que ser la campaña que desarrolle el partido.

Conforme a esto, si la demanda por fondos para financiar la actividad política es vertical (eventualmente ilimitada), la determinación del monto óptimo que debería entregárseles está fijada por la oferta de fondos que los privados estén dispuestos a entregar. Así, el financiamiento privado es el fundamento que en la práctica nos permite encontrar la oferta de recursos hacia el partido político, que a su vez permite determinar el nivel de gasto social óptimo en actividad política.

Cuando realizamos el análisis del óptimo social de gasto en actividad política hicimos un supuesto respecto de que éste óptimo social estaba determinado por los niveles de participación ciudadana actual y los niveles de participación ciudadana deseados. El financiamiento privado es el que asociamos naturalmente al nivel de participación ciudadana actual y es por ello que decimos que el financiamiento privado permite acercarse al óptimo social de gasto en actividad política y está es la ventaja que destacamos en esta sección.

Como ejemplos de moldeabilidad podríamos imaginar un caso de corrupción que haga disminuir el financiamiento que un partido político recibe. Al disminuir el financiamiento que el partido político recibe, disminuye también agregadamente todo el financiamiento que la actividad política recibe (suponiendo que los recursos no son fijos para la actividad política y por tanto, no se desvían a otro partido). El resultado intuitivo es razonable: dado el caso de corrupción que afectó a un partido político, la valoración (económica) que hace la sociedad respecto de la actividad política disminuye y nivel óptimo social de financiamiento baja.

4.2.3) Conclusión respecto del Financiamiento Privado.

La presencia predominante de un sistema de financiamiento privado de la actividad política ofrece tanto beneficios como obstáculos en torno al perfeccionamiento de la democracia. Los aspectos negativos de un sistema de financiamiento privado pueden ser sintetizados en la siguiente idea: permitir que la política sea controlada a través del dinero abre la puerta a prácticas corruptas y a la supeditación de su ejercicio a intereses particulares, cuya ponderación por sobre otros altere la obtención del bien común. Así, el correcto desarrollo de la actividad política puede verse afectado por la manipulación sectaria que reciba, por lo desestabilizante que sea la inyección de recursos en forma fluctuante, y por la circunstancia de que el dinero constituya una barrera de entrada a la misma. A su vez, la ocurrencia de todas estas situaciones está relacionada con la falta de transparencia predominante en un sistema de financiamiento privado no regulado de la actividad política.

Sin embargo, concederles a los privados la oportunidad de financiar la actividad política permite una extensión de la democracia en el sentido que constituye una instancia de participación ciudadana legítima. Es decir, la utilización del dinero como forma de expresión, como medio para respaldar aquellas ideologías y candidatos que se consideren atractivos, resulta positivo, toda vez que permite ampliar la participación ciudadana a instancias más amplias y menos puntuales que el acto electoral.

Por otra parte, la participación de los privados en el financiamiento de la actividad política incentiva la calidad de los proyectos políticos, ya que los partidos se ven en la obligación de competir por los recursos existentes. Asimismo, contribuye a la asignación del valor real de la actividad política, ya que dado que éste es flexible y voluntario, no existen impedimentos a la hora de establecer su valor en comparación a otras necesidades sociales.

Por estas razones, la implementación de un sistema de financiamiento privado de la

actividad política, cuya regulación tienda a inhibir sus defectos y maximizar sus virtudes, es aconsejable.

4.3) Sistema de Financiamiento Público.

Un sistema de financiamiento público de la actividad política es aquel en que la decisión respecto de a quién, cómo y cuándo se otorga el financiamiento proviene de un órgano administrativo del Estado, el que está sujeto a reglas predeterminadas o a la aplicación de algún criterio preexistente generalmente establecido en la ley.

Una vez establecidas las características de un sistema de financiamiento privado, debemos ahora analizar si el sistema de financiamiento público es necesario o no, y en caso de serlo, que aspectos deberían ser considerados al momento de plantear una intervención de éste. Cabe señalar que un sistema de financiamiento público de la actividad política debe ser necesariamente regulado, pues le está prohibido al Estado influir en la actividad política con recursos públicos sin que exista una ley que lo autorice.

4.3.1) Clasificación del Financiamiento Público.

El financiamiento público puede ser directo, indirecto, o indeterminado.

En el financiamiento directo los recursos se entregan directamente al candidato o a su partido para que éste los gaste en la forma que estime necesaria. Un ejemplo de regla de financiamiento directo sería:

Se establece un sistema de financiamiento público en que el Estado otorga 0,3 dólares por voto ganado en las últimas elecciones al partido político.

En el financiamiento indirecto, más que entregarle recursos al candidato o al partido, se le entregan espacios que pueden ser o no aprovechados por aquellos, en los términos que el Estado decida. Ejemplos de financiamiento indirecto serían:

El Estado financiará al menos tres foros organizados en un lugar público de fácil acceso en el penúltimo mes de campaña, y financiará asimismo los costos de propaganda televisiva establecidos por 1 hora todas las semanas, repartiendo el horario proporcionalmente entre todos los candidatos, conforme a la votación histórica de sus partidos.

Por último, en el financiamiento indeterminado la actividad política a través de utilizar los recursos para fomentar las elecciones, sin favorecer a ningún candidato en particular. Si se quiere un ejemplo reciente de esta forma de actuar:

El Gobierno de Argentina realizó una campaña por el "Voto Útil", en Abril de 2003, sin intentar favorecer a ningún candidato con ella, sino tratando de evitar los votos nulos y en blanco, denominados "votos bronca". Esa campaña resultó ser una forma indirecta pero muy creativa de financiamiento público de la actividad política con resultados exitosos, pues la estimación anterior a la campaña de votos nulos y blancos era de un 8% a 12%, y

una vez realizada ésta, resultaron sólo un 3%.

Siguiendo el esquema que propusimos al analizar el sistema de financiamiento privado, analicemos ahora un sistema de financiamiento público comenzando con sus defectos inherentes, para luego analizar sus virtudes, y concluyendo cuál es su utilidad práctica.

A priori, podemos decir que comúnmente las personas tienden a creer que el financiamiento público de la actividad política es ecuánime porque lo otorga el Estado, y sirve para garantizar un mínimo que permite a personas de bajos ingresos, o no pertenecientes a un partido político, tener recursos para realizar una campaña política. Asimismo, otros señalan que el financiamiento público de la actividad política evita la corrupción, porque les aliviana la obligatoria carga económica que deben enfrentar los servidores públicos para realizar nuevas campañas o para pagar las que ya realizaron.⁴²

4.3.2) Defectos del sistema de financiamiento público.

4.3.2.1) Financiamiento Rígido.

El primer problema que esencialmente tiene un sistema de financiamiento público es que para que pueda ser implementado requiere la utilización de reglas preestablecidas. No podría ser de otra forma dado el derecho público en la cuál está inserto, y la necesidad de presupuestar anticipadamente el gasto en actividad política. Además, preestableciendo reglas, se evita la arbitrariedad que podría existir si los fondos se asignaran conforme a la decisión de un organismo discrecional.

El problema que presentan las reglas preestablecidas es que no pueden ser modificables ante la contingencia. Es decir, sin importar lo completo que pueda ser el contenido de las normas, su texto jamás podrá ponderar adecuadamente todas las circunstancias que la sociedad considera para apoyar a un partido político u otro, y para eventualmente darles financiamiento. Así, existen razones casuísticas por las cuales cada regla particular, bajo la cual se acuerde dar financiamiento público a la actividad política, podrá ser controvertida. Veamos algunos ejemplos:

1. Una regla que siempre beneficie a los partidos pobres, será controvertida, porque quizás dichos partidos sean pobres debido a malos manejos o exceso de gastos en campañas anteriores.

2. Una regla que entregue financiamiento en función a resultados históricos de las votaciones (situación que emularía a la democracia), podría ser injusta, porque podría

⁴² Las siguientes son algunas de las opiniones vertidas por personalidades públicas respecto de la necesidad de financiamiento público de la actividad política: "Un sistema de financiamiento público logra que se gaste menos plata en actividad política, implica que el dinero que se usa en las campañas sea transparente y conocido y un sistema de financiamiento público permite que haya igualdad de oportunidades para que los más modestos puedan acceder a un cargo de representación popular." Secretario General de Gobierno de Chile. 2003. El Mercurio, Nacional, Santiago, Chile 15 Abril, C-1, C-2 "Un sistema de financiamiento público evita la corrupción de quienes ejercen cargos públicos." Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, 2001. Mensaje al proyecto de Ley que establece límites a los gastos de campaña. Mensaje 81-344. Santiago, Chile 4 Julio.

darle financiamiento a un partido sin considerar escándalos judicialmente comprobados y apoyándose sólo en su trayectoria. También podría no haber registro histórico suficiente, lo que perjudicaría a los partidos nuevos, que por otro lado, son quienes más necesitan apoyo económico para iniciar su vida política.

Los ejemplos muestran como a cada regla preestablecida podrán encontrarse objeciones. Los ejemplos son tantos como reglas de financiamiento se nos ocurran. Los únicos que legítimamente pueden determinar a quién se le otorga financiamiento son los mismos destinatarios de la actividad política, los ciudadanos. Como no puede realizarse una consulta para decidir quién recibe los fondos que posteriormente usarán los candidatos para realizar sus campañas, en el caso de utilizar un sistema de financiamiento público directo, deberá utilizarse alguna regla que aproxime esa voluntad. Nuestra apuesta es que dichas aproximaciones siempre serán inexactas.

Este defecto puede redundar en que las elecciones pierdan competitividad, dado que como en nuestros ejemplos, puede que se beneficie o perjudique a partidos desde el financiamiento público. Filip Palda es especialmente agudo al señalar que “en la práctica, los subsidios gubernamentales simplemente se han traducido en la entrega de una mayor cantidad de dinero al partido que resulta vencedor en la elección. Lo anterior se parece a darle el mayor subsidio para investigación y desarrollo a la empresa Microsoft.”⁴³

Por otra parte, conforme al óptimo social de gasto en actividad política, la regla preestablecida que realice una aproximación inexacta de la voluntad ciudadana significa un desvío que implica un mayor o un menor gasto en actividad política que el verdaderamente necesario.

4.3.2.2) Financiamiento condicionado desde su nacimiento.⁴⁴

Considerando ahora un enfoque netamente económico, el problema de un financiamiento público de la actividad política, que opera bajo una regla estricta de otorgamiento de financiamiento, podría convertirse en una barrera artificial de entrada a nuevos competidores en política, lo que perjudica la competitividad de las elecciones.

Estudios recientes como los de Palda, tienden a demostrar que en los Estados Unidos no fue indiferente el punto de partida desde donde se generó la regla de financiamiento preestablecida de la actividad política que dicho país utiliza. Con sólidas estadísticas, los estudios de John Lott en los que se apoya Palda, demostraron que el momento político que vivía Estados Unidos cuando se creó la regla que decidió dar financiamiento a la actividad política influyó decisivamente en la formación de la ley.

Señala Palda en su estudio, que las reglas preestablecidas tienden a auto perpetuar a quienes las dictan y, como consecuencia de ello, terminan por disminuir la competencia

⁴³ Palda, Filip. 1999. Regulación del financiamiento electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos. Revista Estudios Públicos (74): p. 215.

⁴⁴ Véase Abrams, Burton A., y Settle, Russel F. 1978. *The Economic Theory of Regulation and Public Financing of Presidential Elections*. Revista *Journal of Political Economy* (86): pp. 245-257. y Lott, John R. 1989. *Explaining Challengers*. Revista *Public Finance Quarterly* (17): pp. 108-118.

y la rotación que nutre a la democracia.

Un ejemplo práctico respecto de cómo puede actuar el financiamiento público como barrera artificial de entrada a nuevos competidores es:

Se otorgará financiamiento público a los partidos que tengan en las últimas elecciones más del 10% de adherencia ciudadana, y siempre y cuando hayan mantenido un porcentaje en promedio mayor al 10% en los últimos 10 años.

Gary Becker, Premio Nóbel de Economía, señaló ya en 1958 que las barreras de entrada artificiales son aquellas que ponen obstáculos a nuevos competidores sin que ello reporte ningún beneficio a los consumidores. Bajo esta óptica, como lo precisáramos en el capítulo primero, utilizar el parámetro adherencia ciudadana como forma de preselección de candidatos sí tiene beneficios para el consumidor (en este caso, elector). En cambio, condicionar el financiamiento público a partidos con más de 10 años de existencia no reporta beneficios al consumidor, y sólo obstaculiza la entrada de nuevos partidos.

4.3.2.3) Financiamiento que favorece a los políticos actuales.

Los partidos políticos que actualmente están ocupando los cargos no son indiferentes al resultado de un financiamiento público de la actividad política, porque ellos serán los principales beneficiarios de la ley que se dicte. Este problema puede subdividirse en dos defectos de un sistema de financiamiento público: (a) por un parte, los partidos políticos, por el hecho de ser los directamente beneficiados con un sistema de financiamiento público de la actividad política, tenderán a sobreestimar la necesidad real del país por financiamiento de ésta, alejándose del óptimo social de gasto en actividad política, y (b) por otra parte, el preestablecimiento de reglas de financiamiento implica renunciar a la interacción natural que tiene la actividad política con sus financistas y adherentes, interacción que nace desde que la primera tiene que buscar financiamiento entre los segundos. Analicemos estos defectos por separado.

4.3.2.3.1) Financiamiento sobreestimado, o socialmente no óptimo.

La actividad política es una actividad de entre las cientos de actividades que se ve obligada a financiar una sociedad como un todo. El óptimo social de gasto en actividad política, como lo explicamos al principio de este capítulo, es tal, que refleja exactamente cuál sería el porcentaje del producto interno bruto que el país debería gastar en el financiamiento de la actividad política para un momento dado del tiempo. El lector ya podrá adelantarse hacia donde nos dirigimos: si son precisamente los partidos políticos los que finalmente resultan financiados por el sistema público y los que, a través de los candidatos actualmente electos, definen o preestablecen la regla bajo la cual se otorga dicho financiamiento, inevitablemente tenderán a darse más financiamiento que el que la sociedad les daría. Veamos un ejemplo:

Bajo circunstancias normales, si un país se encuentra altamente politizado, podría esperarse que el gasto per capita, o como porcentaje del PIB, en la actividad política fuera alto, y por el contrario, si un país se encuentra en un momento de apatía política, el

gasto en actividad política debería ser más bajo. Difícilmente una regla de financiamiento preestablecida podría seguir dichos movimientos.

Ahora bien, alguien podría argumentar que el preestablecimiento de reglas para otorgar financiamiento público a la actividad política se puede referir a un financiamiento mínimo, que sea más bajo que lo que históricamente se gasta en financiarla. Por tanto, en caso de establecerse dichas reglas, no se excederá el óptimo de gasto, que está compuesto en parte, por lo que actualmente los partidos reciben de los privados. Según quienes defienden esta tesis, el financiamiento otorgado de ésta forma asegura un piso mínimo que se considera aceptable porque mejora la competitividad de las elecciones al darle más recursos a los menos aventajados.

Aunque el argumento es cierto, tiene más consecuencias perjudiciales que beneficiosas porque el financiamiento mínimo, desplazaría a quiénes actualmente ofrecen ese financiamiento y que corresponden a los más interesados en financiar la actividad política. En efecto, quienes actualmente entregan el mínimo de financiamiento a la actividad política son quienes se dedican a ella y la motivación para realizarlo es que manteniendo ese mínimo favorecen su actuar y su posible reelección.

Otra consecuencia perjudicial es que una vez que la definición de la regla se desprenda de la verdadera oferta de fondos privados generada en la realidad política del país, no habrá retroceso; los incentivos a aumentar los montos bajo el argumento que la actividad política es importante para el país son muy altos precisamente porque los definirán los propios beneficiarios y son los que se ahorrarán ese financiamiento mínimo. Un ejemplo de lo anterior:

Consideremos el gasto diario de un partido político. El partido, al igual que cualquier empresa, para funcionar debe pagar la cuenta de electricidad y los gastos de oficina de su sede. Este es uno de los cientos de gastos que bajo una regla de financiamiento preestablecida podrían considerarse mínimos. Actualmente dicha cuenta la financia una persona natural, sea por ejemplo, un diputado muy comprometido con su partido y deseoso de que la sede funcione. Si se crea una ley que financie la actividad política en ese mínimo, se producirán dos efectos, el primero, es que hará al diputado más rico, porque dejará de gastar en pagar esos gastos mínimos. Pero además, como él se hace más rico (y todos los demás que están en su misma situación), en vueltas sucesivas o juegos repetidos, tenderá a considerar que los gastos realmente mínimos son mayores (en un futuro, lo mínimo puede ser financiar su campaña a diputado completa), y por tanto, el mismo diputado que fija las reglas bajos las cuales se otorga el financiamiento irá aumentando los montos destinados y se irá haciendo más rico, toda vez que lo que anteriormente gastaba, ahora lo podrá destinar a otras necesidades.

En Chile en particular, ya se ha producido una situación muy parecida a la descrita en el ejemplo; en los primeros años de funcionamiento del Congreso de la República, los congresistas se aumentaron su propio sueldo, con una abrumadora mayoría de acuerdo. En ese minuto surgieron voces disidentes argumentando que, si bien los nuevos sueldos de los congresistas quedaban acorde con los sueldos de mercado para personas con igual preparación, no correspondían a una realidad de un país en que el sueldo mínimo giraba en torno a un monto 15 veces inferior. Podría suceder exactamente lo mismo con la actividad política; que se decida financiar la misma inicialmente con montos

razonables, que aparecen como necesarios, pero que luego se incrementen a montos que están totalmente en desacuerdo con la realidad del país.

4.3.2.3.2) Financiamiento que renuncia a la interacción natural entre financistas y actores políticos.

La segunda desventaja que se subdivide de un financiamiento que favorece a los políticos actuales es que el preestablecimiento de reglas de financiamiento a la actividad política implica que ésta se independizará en cierta medida de las personas jurídicas o naturales que antes la financiaban. Ello puede ser considerado positivo porque purifica el ejercicio de la actividad política, e independiza a la democracia de los intereses particulares cuya ponderación excesiva no contribuye al bien común, pero también puede significar que los partidos políticos terminen desconectándose absolutamente de quienes antes jugaban un papel en la actividad política a través del financiamiento que le otorgaban. Como señala Thomas E. Mann, "...el financiamiento público directo en el caso Italiano vino a agregar recursos al botín que los partidos políticos se reparten".⁴⁵

No hay mejor control para una actividad que el ejercido por quienes invierten su dinero en ella. En definitiva, si se decide darle financiamiento público a la actividad política siguiendo una regla preestablecida y este financiamiento es suficiente en monto, se corre el riesgo de los que partidos empiecen a deberse a un caudillo, abandonando y dejando de rendirle cuentas a quien antes les otorgaba fondos. El hecho de que existan dos actores: un financista, que muchas veces permanece anónimo, y un partido político, que es la cara pública de actividad, permite que en la interacción mutua se ejerza algún grado de contrapeso beneficioso. Esta relación que podríamos llamar "deuda del partido político" (por que "se debe" a su financista), no tiene porque ser negativa y muchas veces consigue moderar la actuación del partido político enfrentándolo con la realidad pragmática.

Si se dejara de lado la relación descrita anteriormente y se crea un sistema de financiamiento público de la actividad política con montos suficientes, el partido político podrá actuar sólo en pro de sus intereses ideológicos o de su caudillo, y por tanto, podría ser mucho más radical en su propuestas y muy desestabilizador en el corto plazo. El hecho de que un partido político deba recurrir a un financista privado implica en cierta forma repartir un poco el poder que éste tiene y poner los pies en la tierra.

Así, resumiendo lo dicho, no parece conveniente a primera vista, desatar al partido político de toda conexión con su fuente de financiamiento privada y en el caso que se desee hacerlo, el mismo gobierno, o el organismo encargado de velar por el funcionamiento del sistema de financiamiento deberán reemplazar de alguna forma el control que se pierde como consecuencia de dicha desconexión.

4.3.2.4) Financiamiento generado en base a decisiones incorrectas.

La crítica más profunda que podemos hacerle a un sistema de financiamiento público de la actividad política proviene de la génesis de las reglas de financiamiento y la

⁴⁵ Mann, Thomas E. 2000. Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. Revista Estudios Públicos (78): pp. 8-9.

información que eventualmente se utilizaría para crearlas.

El proceso para determinar una regla preestablecida de financiamiento público de la actividad política pasa por determinar lo siguiente:

- 1.- La información en base a la cuál diagnosticaremos la realidad política del país
- 2.- Las alternativas de entrega de financiamiento, dada la información obtenida
- 3.- El objetivo final que se persigue con la entrega de financiamiento público

Veamos un ejemplo de regla que ilustra estos tres elementos:

El Estado otorgará financiamiento público a los partidos políticos basado en los resultados de adherencia en las últimas elecciones, entregando proporcionalmente menos recursos a los partidos con mayor adherencia ciudadana y más recursos a los con menor adherencia ciudadana, porque de esta forma se privilegia la alternancia en el poder político.

En el ejemplo, la información en base a la cuál se diagnostica la realidad son los registros históricos de las votaciones. La alternativa de entrega de financiamiento, dada la información obtenida, es hacerlo en proporción inversa a los porcentajes de participación ciudadana (los más grandes reciben menos, los más chicos reciben más). Por último, el objetivo final que se busca otorgando financiamiento en proporción inversa obedece a la aspiración de producir la alternancia en el poder (sin importar el desempeño).

Respecto del análisis del objetivo final que se persigue con la entrega de financiamiento público no nos extenderemos en éste trabajo. Los fines que cada sociedad establezca respecto de financiamiento público de la actividad política pueden variar. Así, en nuestro ejemplo la finalidad era la alternancia en el poder. Nosotros hemos establecido que con él se debe perfeccionar la democracia, a través de distintas formas que analizaremos al tratar las ventajas del financiamiento público. Sin embargo, respecto de las alternativas de decisión, nuestro segundo elemento, y respecto de las informaciones que se consideren relevantes al momento de tomar la decisión, no podemos sino dar una explicación más extensa.

4.3.2.4.1) Financiamiento establecido en base a información sesgada.

Las preguntas iniciales que debería hacerse el legislador que deseara establecer un sistema de financiamiento público son: ¿Cuál será la fuente de información que consideraremos relevante para asignar recursos?, ¿Cómo diagnosticaremos la realidad sobre la cuál eventualmente aplicaremos el financiamiento público? Las respuestas a estas preguntas no es banal; nadie pretendería, por ejemplo, aplicar un tratamiento médico a quien se encuentra totalmente sano. Asimismo, nadie querría financiar a quien no sea merecedor de tal financiamiento y para ello es necesario contar previamente con un diagnóstico respecto de la realidad. El problema es qué fuente de información, pública, conocida y respetada usaremos. Si elegimos una fuente remota o desconocida, o que no esté legitimada socialmente arriesgaremos todo el sistema de financiamiento basado en ella. Por ejemplo:

Imagine que la fuente de información elegida fuera el cálculo estimativo de

adherencia realizado por el Ministerio de Hacienda.

La fuente de información elegida en el ejemplo no es verosímil, pues los métodos de estimación no son públicos y la ciudadanía no está familiarizada con ellos. Fuentes de información como la elegida no tienen legitimación social y sería resistida por todos los partidos que fueran perjudicados por ella.

Ahora bien, existen varias alternativas de fuentes de información que podrían ser propuestas para responder a nuestras preguntas, y todas podrían parecer razonables en un primer acercamiento. A modo enunciativo, veamos algunos ejemplos de fuentes que podrían ser elegidas para efectos de diagnosticar la realidad y determinar cómo y a quién se otorgará financiamiento público.

Un país podría elegir como fuente de información la participación ciudadana en los partidos políticos, es decir, los ciudadanos válidamente inscritos en los registros correspondientes. (En Chile, equivaldría a elegir como fuente de información la base de datos de ciudadanos inscritos en un partido político, de acuerdo a lo que señala el Registro Electoral). Una segunda fuente de información podría ser considerar la información recabada de las últimas elecciones populares de representantes. Una tercera fuente sería recurrir a estimaciones propias de los partidos. Una cuarta fuente de información podría ser recurrir a encuestas de opinión preelectorales, etcétera.

La cantidad de fuentes de información, aunque limitadas, resultan demasiado amplias. Todas ellas tienen asidero y algunas más que otras pueden, bajo ciertos supuestos, reflejar la forma en la cual los fondos deberían ser repartidos de acuerdo a los criterios imperantes en la ciudadanía, los que asumimos, se sustentan en la búsqueda de justicia distributiva y perfeccionamiento de la democracia.

En un mercado perfecto no existe el problema de la determinación de las fuentes de información relevantes, porque todas están debidamente ponderadas en el precio del bien cuyo mercado se trate. Ese precio refleja el máximo que los privados estarían dispuestos a entregar, y por tautología, refleja toda la información existente de cualquier naturaleza respecto de ese bien (en este caso el bien es la actividad política).

El problema que tiene el sistema de financiamiento público es que debe elegir una fuente de información “oficial”.⁴⁶ Así, dentro del marco de legalidad, el Estado deberá definir que fuente de información va utilizar para distribuir los fondos disponibles. La regla o ley que consagre dicha elección jamás tendrá la flexibilidad suficiente para incorporar toda la información existente respecto del bien, como lo realizaría un mercado perfecto. Incluso podría crearse un “binomio regulador” que incluyera todas las fuentes de la información imaginables, pero solo sería efectivo y justo en estática, pues en distintos momentos de la historia, hay fuentes que deberían ser ponderadas más que otras. Por otra parte, mientras más estática sea la fuente de información que se utilice, más estático será el financiamiento público que se otorgue en base a ella.

En definitiva, el financiamiento público establecido en base a fuentes de información sesgadas o estáticas, produce una pérdida de la competitividad porque puede favorecer a

⁴⁶ Dentro de lo perjudicial que puede ser esto, para efectos de determinar el verdadero valor de la actividad política, de otorgarse financiamiento público directo a los partidos deberían elegirse fuentes de información objetivas y socialmente legitimadas.

un partido y otro, dependiendo de la fuente que se elija. Además, si se utiliza una fuente de información socialmente desconocida, por ejemplo, estimaciones de los mismos partidos políticos como fuente de información, se corre el riesgo de que las elecciones pierdan también la honestidad necesaria.

4.3.2.4.2) Alternativas de financiamiento dada la información existente: Financiamiento que distorsiona la competencia.

La pregunta que respondemos aquí es: ¿Cómo lograremos la equidad distributiva que deseamos al otorgar financiamiento público a la actividad política?

Existen muchas alternativas respecto de cómo y a quién otorgar financiamiento público. Algunos ejemplos de alternativas que podrían seguirse al momento de otorgar financiamiento público a la actividad política serían:

Un país podría esgrimir como razones para lograr la equidad establecer como alternativas de decisión: financiar al partido político que tiene más potencial, para que pronto entre en competencia, o financiar al partido político más grande, porque representa a más personas, o financiar al que pruebe tener menos respaldo, al más pobre, para que incremente su respaldo o deje de ser pobre, o financiar más al que promovió más leyes, etcétera.

La elección de los ejemplos de alternativas de decisión anteriores no fue al azar, cada una de ellas representa alguna mala práctica que podemos actualmente encontrar en el funcionamiento de un mercado imperfecto. Así, financiar al que tiene más potencial para que entre en competencia, implicaría generar un dumping- político, o financiar al más grande porque representa a más gente, sería favorecer a un monopolio-político, o financiar al que pruebe tener menos respaldo implicaría subsidiar a un partido político que quizás no merece ser subsidiado. Por último, algo que reconocemos como deformación profesional: financiar al partido que promovió más leyes sería perpetuar la maldición de nuestra tradición legista, la creencia de que todo se puede solucionar con nuevas leyes.

Existen corrientes de pensamiento económico que señalan que el mercado debe ser regulado para que no se produzcan anomalías y que sólo funciona bien con un poco de intervención. Sin embargo, las intervenciones al mercado suelen tener como objeto la defensa del mismo (frente a un monopolio, por ejemplo) y no su predeterminación, y muchas de las distorsiones tienen precisamente como origen la intervención (i.e. dumping, subsidios, etc.).

La única forma de no dañar la competitividad de las elecciones bajo una alternativa de financiamiento público sería otorgarles a todos los actores involucrados la misma cantidad de financiamiento u otorgárselos indirectamente. Pero otorgarle financiamiento público a todos los partidos por igual no produce ningún efecto respecto de la equidad. Otorgar un financiamiento directo y por igual a todos los actores involucrados, significa en la práctica, simplemente hacer subir la escala completa y hacer que los partidos ricos sean aún más ricos, por sobre los pobres que solo tendrán el aporte del Estado.

En definitiva, el problema que plantea un sistema de financiamiento público es, por una parte, que no cuenta con las herramientas necesarias para diagnosticar en forma

precisa y equitativa la realidad política sobre la cual debe ser implementado. En otras palabras, el peso relativo de las distintas fuentes de información entre si es dinámico, en cambio las leyes que se establezcan para incorporarlas son necesariamente estáticas. Por otra parte, cualquier decisión que se tome en función de las distintas alternativas de financiamiento público existentes puede traducirse en un obstáculo al funcionamiento del mercado político, o lo que es lo mismo, en una merma en la competitividad de las elecciones.

4.3.2.5) financiamiento directo: obstáculo al funcionamiento del mercado político.

El financiamiento generado sobre la base de decisiones incorrectas se materializa, o se ve reflejado normalmente, en financiamiento público directo a partidos políticos. Dicho financiamiento atenta contra la competitividad necesaria en las elecciones en la medida que deja de considerar la voluntad de los ciudadanos. Veamos un ejemplo que grafica esta situación

Se ha establecido como regla preestablecida de decisión que se distribuirán los fondos públicos existentes para financiar la actividad política de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada partido político en la última elección. (La fuente de información preseleccionada, corresponde a los votos en la última elección). Un partido político muy grande, denominado “La voz del pueblo”, posee el 50% de los votos en las últimas elecciones.

Sin embargo “los voceros del pueblo” se vieron involucrados en un serio caso de corrupción en el último año de su mandato, producto de que se apropiaron indebidamente de recursos que la ley destinaba a la adquisición de “nuevos altavoces”. El pueblo reorganizado desea no volver a reelegir a “los voceros del pueblo”, sin embargo, la ley de financiamiento de los partidos políticos les otorga sin condicionamientos el 50% de los fondos totales nacionales para financiar su actividad política. Con esos fondos, “La voz del pueblo” no volverá a repetir su 50% de votación, pero producto de los recursos entregados por el Estado, obtendrá un 30%. El efecto final de la ley de financiamiento de los partidos políticos, en base al sistema de información y decisión utilizado, logró un objetivo indeseado: dejó al pueblo mudo.

El ejemplo anterior, que puede parecerle al lector ridículo, refleja la falta de incidencia de la opinión ciudadana al preestablecer una regla de financiamiento directo.

Podría decirse en defensa del establecimiento de un sistema público de financiamiento de la actividad política, que es necesario para lograr una mayor estabilidad política del país y una independencia de los partidos políticos. Para quienes piensan de esta forma, el preestablecimiento de reglas de financiamiento es adecuado, pues señala las “reglas del juego” desde el principio. Probablemente la regla más justa para ellos sea elegir una fuente de información objetiva y estricta como la que ejemplificamos respecto de los “voceros del pueblo” e incluso estarían dispuestos a que surgieran distorsiones como la descrita en el ejemplo, en pos de la estabilidad deseada. No seguir este criterio para ellos es someter el ejercicio de la actividad política a la tiranía de la opinión pública o la voluntad de las masas.

Sin embargo, quienes piensan que las reglas preestablecidas favorecen la democracia porque aumentan la estabilidad de los distintos proyectos de los partidos políticos, tienen la incongruencia de no aceptar lo que la ciudadanía elegiría si se le preguntara en un momento cualquiera si está dispuesta o no a financiar un partido político. Filtrar la opinión preexistente, y sólo considerarla cuando se transforme en votos, es tremendamente perjudicial para la rotación de la democracia como propusimos en el ejemplo, e inevitablemente tenderá a favorecer a quienes actualmente sean los partidos políticos predominantes. La historia política del mundo está llena de ejemplos en que el shock o cambio brusco en la dirección política de un país fue tremendamente beneficioso, y también existen muchos casos en que la estabilidad prolongada, o escasa rotación en los cargos, ha degenerado en sistemas muy corruptos.⁴⁷

4.3.3) Virtudes del sistema de financiamiento público.

4.3.3.1) Financiamiento Institucional o socialmente representativo.

“El país debe asumir que la tarea del financiamiento de la actividad de la política no puede ser un asunto del cual la institucionalidad y la sociedad estén ajenas, constituyendo una caja negra que se presta para todo tipo de suspicacia por parte de la ciudadanía.”⁴⁸

El establecimiento de un sistema de financiamiento público de la actividad política es concordante con la siguiente idea básica respecto de la democracia: Si el efecto de aplicar las instituciones democráticas es lograr una ordenación que garantiza la libertad de los individuos y mejora el bien común del cual todos somos beneficiarios, entonces parece lógico que, los beneficiados por este bien común, financemos el funcionamiento de la actividad política que le da origen. El único financiamiento que proviene de todos es el financiamiento público.

Si una sociedad considera la actividad política como algo noble y digna de ser resguardada, será proclive a fomentar dicha actividad y a financiarla, como lo hace respecto de otros temas sociales igualmente relevantes, como son la salud, la educación de sus miembros, etc. Es por ello que resaltamos la importancia del financiamiento público cuando tiene como objetivo el aumentar el nivel cuantitativo y cualitativo de participación ciudadana, a través de financiamiento indeterminado a la actividad política.

La afirmación implícita en esta primera virtud del sistema de financiamiento público es que existe una íntima relación entre el adecuado ejercicio de la actividad política y lo que la teoría política ha denominado “bien común”. Sin embargo reconocemos que dicho

⁴⁷ Como casos positivos de cambios bruscos puede citarse el caso de Hungría o República Checa, cuando dejaron el sistema comunista y mejoraron su situación económica. Como ejemplo de casos en que el sistema ha degenerado en corrupción por falta de shocks, puede verse el caso de México y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁴⁸ Insulza, José Miguel Ministro del Interior de Chile. 2003. Discurso de apertura del Seminario “Compras Públicas en Chile: Transparencia y tecnología en la Economía Global” 10 de enero de 2003. [En línea] < <http://www.chilecompra.cl/noticias/insulza.asp> > [consulta; Noviembre 2003]

supuesto no es infalible, y en la práctica la opinión pública de muchas naciones desarrolladas considera a la actividad política como un mal necesario que sirve para impedir absolutismos en el ejercicio del poder. Para quienes opinan de esta forma, el Estado, y por consecuencia, la actividad política que suele centrarse en éste, debe limitarse a generar condiciones mínimas de estabilidad para que el bien común sea impulsado por el individuo u otros organismos intermedios. Para estas personas el Estado no es un motor del bien común y nuestra afirmación pierde validez. Quienes piensen de esta forma se opondrán siempre a un financiamiento público de la actividad política.

4.3.3.2) Financiamiento estructurado.

En segundo lugar, una virtud de un sistema de financiamiento público de la actividad política es que, dado que debe seguir reglas preestablecidas, está previamente estructurado.

La explicación de esta virtud requiere de un antecedente adicional. Cada vez que se pone en funcionamiento el actuar de órganos públicos del Estado en un país con un sistema de derecho continental, se exige que ellos actúen dentro de una legalidad vigente. Bajo la regla de oro administrativista, en el derecho público sólo se puede hacer aquello que está expresamente permitido. Por tanto, una ley que establezca el financiamiento público de la actividad política señalará también cuales serán los órganos encargados de otorgar dicho financiamiento, cual será la esfera de su competencia, y principalmente cuál será la regla matemático-política que deberá seguir al momento de repartir los fondos que existan disponibles para financiar la actividad política.

La ventaja de este tipo de reglas es que son conocidas anticipadamente por todos los participantes, lo que permite que ellos puedan planificar asimismo cuantos recursos tendrán para cada elección, y que tipo de estrategia político-publicitaria deberán seguir, de acuerdo a la estructura de financiamiento establecida en el sistema.⁴⁹

Otra ventaja de la existencia de reglas preestablecidas es que permiten a los partidos políticos realizar programaciones estratégicas, porque conocen con anticipación los recursos que tendrán disponibles. Si únicamente tuvieran que atenerse a recursos fluctuantes quizás no se embarcarían en proyectos que requieren de financiamiento permanente para ser llevados a cabo con éxito. El flujo constante de recursos permite a los partidos políticos ordenar sus finanzas y evita la distracción que implica la constante búsqueda de nuevos recursos para el financiamiento. Ello podría facilitar el desarrollo de actividad política permanente, orientada a la educación e instrucción política de la ciudadanía.

Las razones anteriores son las más utilizadas por los mismos partidos políticos para justificar el financiamiento público de la actividad política. Junto a ellas, se ha señalado que un flujo constante o seguro de financiamiento ordena al mismo, y por tanto, evita que se produzcan formas ilegales o encubiertas de financiamiento.

Conforme a lo que señaláramos respecto del óptimo social de gasto en actividad

⁴⁹ Esta afirmación es válida para los sistemas de financiamiento directos e indirectos, sin embargo, mostramos que en el financiamiento directo el preestablecimiento de reglas trae más desventajas que ventajas.

política, éste es determinado por dos variables, de las cuales una (fa) se construye en función del nivel de participación ciudadana deseado. A su vez, el gasto asociado a un nivel de participación ciudadana deseado debe ser asumido o impulsado principalmente por el Estado, ya que propósitos como éste no suelen ser abordados con la misma visión de futuro o vigorosidad por parte de los privados. En otras palabras, un sistema de financiamiento público no sólo ordena la actividad política, sino que además promueve el cumplimiento de un fin loable y democrático. Sin embargo, no es indiferente la forma en la cual el financiamiento público sea implementado; un sistema de financiamiento público directo acarrea más desventajas que beneficios, pero un sistema de financiamiento público que contemple áreas donde sea entregado en forma indirecta (principalmente durante las campañas) y áreas donde sea entregado en forma indeterminada, puede ser de gran utilidad para fomentar los niveles y la calidad de la participación ciudadana.

4.3.3.3) Financiamiento Transparente.

La tercera ventaja de un sistema de financiamiento público de la actividad política es que éste es totalmente transparente. Ello porque al ser implementado a través de un órgano del Estado, que actúa bajo un marco de legalidad, queda sujeto a controles administrativos y judiciales. Así, el órgano correspondiente deberá públicamente declarar a quién se le han entregado los fondos disponibles, o como se han distribuido estos. Además, como los fondos provendrán normalmente de las arcas fiscales, el gasto en financiar actividad política también estará sujeto al control legislativo a través del presupuesto de la nación, o del sistema de control que la reemplace.⁵⁰

La transparencia es la gran virtud del sistema de financiamiento público, porque a través de ella pueden controlarse además, que se cumplan otros objetivos como la honestidad necesaria en las elecciones.

4.3.3.4) Financiamiento No excluyente.

La quinta virtud del sistema de financiamiento público es que éste, dado la transparencia y los sistemas de control a los que está sujeto, debería incluir a todos aquellos actores políticos que demuestren tener cierta convocatoria, mejorando la posibilidad de acceder a cargos de elección popular entre los individuos o partidos políticos que no tengan recursos propios.

Como intencionadamente dijimos, esta virtud es un “deber ser” de un sistema de financiamiento público de la actividad política. Ello porque la equidad en el acceso a los cargos de elección popular depende de muchos otros factores. Eventualmente, podrían existir barreras artificiales anteriores que le impidan al individuo o partido político sin recursos acceder al financiamiento que el Estado otorga. Así por ejemplo, puede que el financiamiento público requiera un mínimo de adherencia ciudadana, y como los partidos políticos siempre se inician en la vida política con poca adherencia ciudadana, eventualmente un individuo rico, podría lograr acceder al financiamiento público, pagando de su bolsillo lo necesario para sobrepasar ése límite, en cambio un individuo pobre

⁵⁰ En Chile el sistema normal de control de gastos es la “Ley de Presupuestos” que se aprueba anualmente por el Congreso.

quedaría igualmente excluido.

No debe entenderse que el financiamiento público por el hecho de ser no excluyente esté asegurado a todos los que deseen acceder a él. Esto se debe a que por un lado, el financiamiento público debe tener algún control de calidad respecto de quién se otorga y, por otro, que existen las barreras antedichas.

4.3.3.5) Financiamiento Projectado, Dirigido o Programado.

La ventaja más importante que tiene el financiamiento público de la actividad política es que éste tiene la virtud de ser una herramienta que permite financiar e impulsar el desarrollo de actividades que los privados no financiarían espontáneamente. El financiamiento de este tipo de actividades tiene por finalidad el cumplimiento de ciertos propósitos establecidos en función del fomento y la extensión de la democracia, como son el aumento del nivel cualitativo y cuantitativo de la participación de los ciudadanos.

La implementación de este tipo de financiamiento trae como consecuencia positiva el mayor aprovechamiento de las instituciones que integran la democracia. Así, por ejemplo, un financiamiento dirigido a la realización de seminarios gratuitos y debates aumenta la conexión que pueda existir entre los ciudadanos y el proceso político. A su vez, este tipo de prácticas permite que el carácter competitivo de las elecciones se vea reforzado, por cuanto éstas se celebran entre electores que se encuentran interiorizados con los proyectos y los candidatos.

Por otra parte, la probabilidad de ocurrencia de todos los riesgos, o prácticas nocivas a las cuales hemos hecho mención en este trabajo, disminuye frente a un electorado instruido y responsable, ya que se hace más difícil engañarlo.

Como la realidad no ofrece incentivos suficientes para que los privados destinen recursos al mejoramiento de la calidad y nivel de la participación ciudadana, cuando esto no está directamente relacionado con la obtención de votos, la utilización de los recursos fiscales en este sentido se presenta como una posibilidad atractiva y necesaria.

Desde el punto de vista del óptimo de gasto en actividad política, el financiamiento público de la actividad política es la herramienta que permite inyectar recursos a efectos de alcanzar el nivel de participación ciudadana deseado. Pero este objetivo está relacionado con la forma en que se entregue el financiamiento público. Si se entrega un financiamiento público directo a los partidos, se corren riesgos que hemos señalado como perjudiciales, tales como la falta de competitividad, el desvío de recursos, el estancamiento de los partidos actualmente en el poder, distorsiones en el mercado político, y otros. Por el contrario, el financiamiento indirecto, y el financiamiento indeterminado están mejor orientados a obtener este objetivo, pues resultan menos invasivos en el funcionamiento del mercado, al no favorecer a algunos partidos por sobre otros.

El financiamiento público indeterminado es útil para desarrollar actividades formativas e instructivas que no tengan por fin ligar a una persona a una corriente de pensamiento específica, sino instruir sobre la profundidad de todas las existentes. Con él se logra cumplir con el propósito democrático que no es abarcado por el mercado, y se

contribuye al establecimiento del óptimo social de gasto en actividad política, porque se dan los recursos necesarios para la obtención del nivel de participación ciudadana deseado.

Respecto del financiamiento público indirecto, éste es útil en términos de consagrar en períodos electorales una difusión mínima equitativa para todos aquellos actores políticos que hayan sobrepasado las barreras de entrada propias de un mercado político (de una democracia). Además contribuye en parte a satisfacer la necesidad democrática que dice que las ideas y sus defensores deben tener la oportunidad de ser escuchados. “En una democracia ideal la competencia es libre en el sentido que ningún costo significativo o barrera de entrada artificial impide que un individuo se presente a elección y que exponga su discurso frente al electorado.”⁵¹ El costo significativo de la exposición del discurso, al cual se refiere Gary Becker, puede ser abordado por el Estado mediante la entrega gratuita de espacios televisivos y radiales a aquellos partidos que, independiente de las condiciones propias del mercado político que se trate, hayan alcanzado este peldaño de la carrera política.

En definitiva, el financiamiento público puede ser utilizado para responder a una serie de necesidades que el financiamiento privado no puede satisfacer, y puede hacerlo precisamente por que es proyectable, dirigible o programable.

4.3.3.6) Financiamiento Permanente.

Esta ventaja está directamente relacionada con la anterior. El financiamiento de la actividad política tiene la ventaja que puede ser otorgado permanentemente porque los fondos provienen del Fisco. Así, puede ser utilizado para apoyar proyectos que enfrente la actividad política y que no alcanzan a ser implementados con los fondos privados o necesitan de flujos regulares de dinero para funcionar. (Investigación, realización permanente de seminarios, debates, apertura de bibliotecas, etc.) Ideas como estas no son originales. Alemania es un país emblemático en otorgar financiamiento público condicionado al cumplimiento de fines democráticos y de forma regular.

El hecho que el gasto público en actividad política pueda ser otorgado permanentemente favorece la transparencia y la existencia de instituciones que ejerzan actividad política permanente.

4.3.4) Conclusión respecto del Sistema de Financiamiento Público.

Resumiendo todo lo dicho hasta ahora, un sistema de financiamiento público, al igual que un sistema de financiamiento privado no regulado, posee virtudes y desventajas. Los perjuicios que puede aparejar la aplicación amplia de un sistema público de financiamiento de la actividad política derivan de una realidad concreta: El Estado para actuar requiere de una ley que lo autorice y señale la forma en la cual será llevada a cabo

⁵¹ Becker S., Gary. 1958. *Competition and Democracy*. Revista *Journal of Law and Economics* (1) pp. 105-109. Esta cita ya fue utilizada en este trabajo a propósito de elecciones competitivas y barreras de entrada, sin embargo consideramos prudente su reiteración en este momento del estudio.

su intervención. El problema se presenta por dos flancos. Por un lado, la ley no cuenta con las herramientas necesarias para efectuar un diagnóstico preciso de la situación política a la cual será aplicada, en otras palabras, en su génesis no es capaz de ponderar adecuadamente el peso de las distintas fuentes de información, y la decisión que se tome en el sentido de a quien financiar siempre puede significar una alteración en el correcto funcionamiento del mercado político. Por otro lado, en la medida que una ley es una abstracción estática de una realidad dinámica, su capacidad para incorporar toda la realidad es limitada, y siendo la actividad política un elemento en constante ebullición y lleno de contingencias, dicha limitación se presenta con mayor gravedad. A este problema debemos sumarle el más obvio, que consiste en que los generadores de las leyes tenderán a sobrepasar el óptimo de gasto social en actividad política, inyectando más recursos de los necesarios puesto que son los principales beneficiarios de la misma.

Sin embargo, existen propósitos o metas que una sociedad democrática debe plantearse como un todo a efectos de perfeccionar el sistema de gobierno implementado en ella, es decir, la democracia. Dichos propósitos están relacionados con el aumento de la participación de los ciudadanos en el proceso político, su extensión a áreas distintas y menos puntuales que el acto electoral. Este objetivo a su vez se relaciona con la calidad académica política del electorado, la que para elevarse requiere de un esfuerzo que difícilmente se originara en los privados dado que la retribución inmediata para ellos es baja. Más aun, no solamente es baja para ellos sino también para los partidos políticos, ya que el sistema funciona igualmente si el nivel de participación ciudadana es 20% ó 80%, y dentro de cada uno de esos porcentajes se siguen distribuyendo los cargos entre los partidos existentes.

Por estos motivos, la implementación de un sistema de financiamiento público de la actividad política es recomendable cuando es limitado a su especie indeterminada e indirecta, aquellas formas que permiten consagrar cierta justicia en el acceso a los cargos públicos y permiten el perfeccionamiento de la democracia a través del aumento cualitativo y cuantitativo de la participación de los ciudadanos.

Otros aspectos positivos de su implementación dicen relación con la regularización de la actividad política a través de un financiamiento que no sea fluctuante sino permanente, y la posibilidad de transparencia en su aplicación.

4.4) Conclusión respecto del Financiamiento.

El sistema de sistema de financiamiento privado y el sistema de financiamiento público tienen desventajas que aconsejan utilizar reguladamente el primero, y limitadamente el segundo.

Así, el financiamiento ideal, desde el punto de vista de la democracia, la participación ciudadana y el óptimo social de gasto en actividad política, es un financiamiento privado regulado con financiamiento público indirecto o indeterminado limitado a ciertos fines, o ciertas prácticas democratizantes.

La regulación del sistema privado debe tratar de impedir que éste corrompa la actividad política y debe tratar de fomentar la transparencia. Por otra parte, la regulación del sistema privado debe permitir que los partidos políticos sigan compitiendo por los recursos en el mercado y permitir que la calidad de la actividad política sea evaluada permanentemente por los privados mediante su entrega de financiamiento a los actores políticos.

Por su parte, el sistema de financiamiento público debe ser utilizado limitadamente para fortalecer la participación ciudadana a través de acciones que favorezcan indirecta e indeterminadamente a todos los actores políticos, para mejorar las condiciones mínimas bajo las cuales los partidos se desenvuelven (sobre todo en aquellos lugares políticamente apáticos). Además debe ser utilizado para abrir espacios para que las ideas tengan la oportunidad de ser escuchadas, pero sin otorgarle recursos directamente a los partidos para que realicen su actividad, porque esto frustraría la competencia que harían frente a los privados y desplazarían el financiamiento que otorgan éstos.

También, con el financiamiento público se puede financiar actividades permanentes, menos contingentes y más formativas, que los privados no realicen por faltarles los incentivos suficientes.

CAPÍTULO QUINTO: ¿CÓMO MEJORAR EL FINANCIAMIENTO?

5.1) Introducción.

El análisis efectuado respecto de las virtudes y defectos de los distintos sistemas de financiamiento de la actividad política, público y privado, arroja como conclusión que el sistema ideal sería aquel que contiene ambos tipos de financiamiento, debidamente focalizados. Acorde a lo anterior, en este capítulo señalaremos los criterios que debieran seguirse, según nuestro parecer, para implementar adecuadamente cada tipo de financiamiento.

El financiamiento privado es el sustento básico y más antiguo de la actividad política, e idealmente los partidos políticos deberían competir por él. Esto asegura que la calidad de la actividad política sea elevada, y permite conocer el valor que la ciudadanía le otorga en forma espontánea y dinámica al desarrollo de dicha actividad, conforme señaláramos al hablar de óptimo social de gasto en actividad política.

El financiamiento público debe ser siempre implementado por ley y ser utilizado para cumplir con fines que el financiamiento privado no logra obtener adecuadamente, esto es, aumentar los niveles de participación actuales, de acuerdo a la premisa de mejorar el

sistema democrático mediante una mayor y más permanente injerencia de los ciudadanos en las decisiones políticas del país. Por otra parte, tiene por finalidad mejorar la posición de los electores frente al proceso político, lo que se obtiene mediante la inyección de recursos a la formación cívica de éstos.

A continuación veremos un conjunto de sugerencias respecto de cómo debería ser la regulación del financiamiento de la actividad política a efectos que se cumplieren las metas establecidas para cada tipo de financiamiento (público y privado).

5.2) Financiamiento Privado.

La regulación de la participación de los privados en el financiamiento de la actividad política debe considerar las siguientes premisas teóricas que pueden desprenderse del análisis realizado en este trabajo:

La libertad en el flujo de recursos privados hacia el desarrollo de la actividad política es coherente con la idea de una sociedad libre y participativa.

La entrega de recursos privados a la actividad política debe servir como medida para determinar el valor que los ciudadanos le dan al desarrollo de aquella.

En un mercado político en el cual existe transparencia respecto de la actuación de los partidos políticos, específicamente en torno a la forma en como seleccionan a sus candidatos, apoyan sus candidaturas y fiscalizan su desempeño una vez electos, la distribución de los recursos privados responde a una decisión informada.

En un contexto de transparencia respecto de su actuar, los partidos políticos elevan la calidad de la actividad política desarrollada, en la medida que la competencia por los recursos privados los obliga a mejorar la coherencia de la oferta que le dan a sus ciudadanos.

El condicionamiento económico de la actividad política, fruto de la entrega de aportes privados al desarrollo de la misma, es negativo sólo en la medida que el aporte tiene por finalidad corromper una determinada postura o candidato.

En concordancia con la mecánica del sistema democrático, la legitimidad de la incidencia de un financista privado, ejercida mediante sus aportes, debe ser juzgada por la ciudadanía en su conjunto.

La fiscalización de las donaciones privadas, en un esquema de respeto a las libertades individuales, específicamente la económica, y en acuerdo con el sistema democrático, debe ser realizada mediante la publicidad y su consecuente reflejo en la votación. Es decir, existiendo transparencia respecto del origen y el destino de los aportes privados, el examen ciudadano de éstos se materializa en la entrega o el retiro del voto respecto de aquellos candidatos que hayan recibido dichos aportes.

Considerando las premisas señaladas, así como la circunstancia de que el financiamiento privado de la actividad política está relacionado directamente con el gasto asociado al nivel de participación actual, propondremos a continuación una serie de

sugerencias que tienen por finalidad moldear las características básicas de la regulación de un sistema de financiamiento privado de la actividad política.

5.2.1) Publicidad.

A nuestro entender, la respuesta al problema del financiamiento privado, es decir la solución a la búsqueda de una legislación que potencie sus virtudes e inhiba sus defectos, consiste en crear un control a las donaciones basado en la transparencia, o lo que es lo mismo, en la publicidad de las mismas. Las virtudes de dicha elección radican en que, por un lado, la decisión respecto de que donaciones se consideran positivas o negativas reside en los electores, los que explicitan a través del voto su decisión, y por otro, en que los costos de aplicación y fiscalización de este tipo de normas son considerablemente inferiores a los de aquellas que limitan los gastos globales o los montos de las donaciones.

Nuestra sugerencia es legislar en el sentido de crear un sistema de publicidad relativo y dinámico de las donaciones. Relativo, por cuanto sólo se publicitan algunas donaciones, aquellas que se consideran las más gravitantes y sobrepasan un determinado límite; y dinámico, por cuanto el límite se establece en función al comportamiento global de los financistas, es decir, el límite se construye a partir del promedio de todas las donaciones efectuadas, pudiendo ser por ejemplo el doble del promedio.

Para que el sistema de publicidad planteado cumpla su propósito debe estar complementado por normas que impongan fuertes sanciones a su quebrantamiento. A modo de ejemplo, podría establecerse que sea el candidato (o el partido político cuando corresponda), el responsable directo del registro y la publicación de la donación. Así la sanción, en caso de quebrantarse la normativa, podrá recaer directamente sobre éste bajo la forma de fuertes sanciones pecuniarias o la anulación de la candidatura favorecida con la donación no registrada o debidamente publicitada.

5.2.2) Participación.

Los partidos políticos deben entregar un mejor servicio a la ciudadanía. Legislar en este sentido es sumamente complejo y debe respetarse en todo momento el carácter autónomo de éstos. Sin embargo, creemos que transparentar la actuación de los partidos políticos deviene en un bien superior y que refuerza su propia existencia como grupos intermedios de la sociedad, y es que sean adecuados canalizadores de la voluntad ciudadana. Esta canalización cobra vital importancia cuando se trata de cumplir las funciones críticas de seleccionar a los candidatos, de apoyarlos y de fiscalizarlos, como lo dijéramos en el capítulo tercero.

Nuestra sugerencia es que debe obligarse por ley a los partidos políticos informar respecto de cómo seleccionan a sus candidatos, cuál es el currículum de éstos, en que consiste el apoyo partidario, y como se fiscaliza que los candidatos electos no eludan su deber. Si bien los partidos políticos suelen argumentar que todo su actuar está

condicionado por la voluntad de sus bases y simpatizantes, en la práctica la sensación de lejanía respecto de éstos se traduce en un malestar generalizado contrario a la actividad política. Medidas como las propuestas podrían contribuir a perfeccionar el mercado político vigente, transparentando la calidad de los productos políticos, y consecuentemente haciendo más coherente y responsable la entrega de recursos privados a los mismos.

5.2.3) Otros aspectos.

En concordancia con lo expuesto, el siguiente listado ilustra el tipo de contenidos normativos que creemos deben ser revisados o promovidos, según el caso, para obtener una legislación que regule adecuadamente el financiamiento privado de la actividad política:

No establecer límites máximos a los gastos globales en campañas políticas.

No establecer límites máximos absolutos a los montos de los aportes privados al financiamiento de la actividad política.

Establecer una normativa efectiva, que contenga las sanciones suficientes para garantizar su cumplimiento.

Establecer la transparencia en la gestión de los partidos políticos respecto de la organización de la participación ciudadana. (A este propósito se pueden crear normas que obliguen a los partidos políticos a publicitar los procedimientos de selección de candidatos, así como los de apoyo y fiscalización).⁵²

5.3) Financiamiento Público.

Al igual que con la regulación del sistema privado de financiamiento de la actividad política, creemos que la implementación de un sistema de financiamiento público que complemente adecuadamente al primero debe estar guiada por las siguientes premisas teóricas:

El rol del Estado en el financiamiento de la actividad política debe consistir primordialmente en velar por el perfeccionamiento y la extensión de la democracia, específicamente destinar recursos a aumentar el nivel de participación ciudadana.

El aumento en el nivel de participación ciudadana se relaciona directamente con el nivel de formación cívica que exista en una sociedad. Un electorado informado y preparado tenderá a mostrarse más activo y participativo en el desarrollo de la actividad política. (Aumento del nivel cualitativo y cuantitativo).

⁵² Chile. Ministerio del Interior. 2003. Ley 19884: Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. 5 de Agosto. Respecto del financiamiento privado, dicha ley establece que existirá un límite global al gasto en campañas, y un límite a las donaciones individuales.

Los recursos estatales que se destinen a la formación cívica del electorado deben tener el cuidado de ser políticamente neutros, es decir, no implicar en sí mismos un condicionamiento ideológico del electorado.

El Estado debe ser garante del funcionamiento del mercado político, labor que debe ser cumplida mediante la prestación de servicios que aseguren un acceso imparcial a éste.

La forma de estos servicios debe corresponder a los tipos de financiamiento público indirecto e indeterminado de la actividad política.

El financiamiento público directo de la actividad política debe ser descartado en atención a su ineficacia a la hora de interpretar la voz ciudadana respecto de la forma y la oportunidad de repartir los fondos.

El financiamiento público directo de la actividad política atenta contra la mejoría en la calidad del desarrollo de la actividad política, en términos que les asegura a los partidos políticos una fuente de ingresos que no ha sido justificada realmente por la ciudadanía, y por tanto los incita a ser menos competitivos a la hora de buscar recursos privados.

Teniendo en consideración las premisas señaladas, así como el hecho que el financiamiento público de la actividad política está relacionado directamente con el gasto asociado al nivel de participación deseado, propondremos a continuación una serie de sugerencias que tienen por objeto moldear las características básicas de la implementación de un sistema de financiamiento público de la actividad política.

5.3.1) Evitar el financiamiento directo.

En general, la tendencia ha sido utilizar el financiamiento público directo como una forma de garantizar cierta paridad entre los candidatos y entre los partidos políticos, y como una medida para salvaguardar el libre acceso al mercado político. No obstante, más allá de la crítica respecto de su falta de precisión en términos de interpretar la voluntad ciudadana en relación a como repartir los fondos, en la práctica, el financiamiento público redundaba en un beneficio a los partidos políticos más grandes y en trabas a la sana competencia por recursos privados.⁵³

5.3.2) Fomentar el financiamiento Indirecto.

La importancia del tema del financiamiento de la actividad política reside en el hecho que actualmente tanto la difusión de las ideas como la promoción de los candidatos tienen un costo que a veces no puede ser cubierto por todos los ciudadanos que desean ser elegidos. En este sentido, no se condice con la democracia que ciertas posturas o ideologías queden excluidas en razón de la falta de recursos para promoverlas.

⁵³ Chile. Ministerio del Interior. 2003. Ley 19884: Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. 5 de Agosto. La Ley en mención establece un aporte directo del Fisco a cada candidato como reembolso después de las elecciones, y a cada partido conforme a la cantidad de votos que hubieren obtenido en la última elección. Este tipo de medidas hacen que los candidatos con altas mayorías se perpetúen en el cargo. Véase Pág. 174 respecto de defectos de financiamiento público.

Nuestra sugerencia es que se reglamente la participación del Estado en el financiamiento de la actividad política de tal forma que su incidencia no altere la participación de los privados, es decir, que el Estado no desplace la participación espontánea de aquellos. Para cumplir con este objetivo consideramos necesario orientar el financiamiento estatal para establecer una cierta igualdad en el acceso a bienes y servicios relevantes para la competencia política. A nuestro entender, el tipo de financiamiento público que cumple con esta dinámica es el que la doctrina ha denominado financiamiento público indirecto.

La materialización idónea de este tipo de financiamiento consiste en la prestación de ciertos servicios, cuyo costo naturalmente es asumido por el Estado, y cuyo acceso se establece en forma imparcial, por ejemplo, solicitando como único requisito para su obtención la constancia de cierta adherencia ciudadana. Estos servicios, distintos del dinero, pueden consistir en la prestación de recursos físicos, como inmuebles de propiedad del Estado, o espacios reservados en medios de difusión, como una franja radial o de televisión. Ahora bien, para que el financiamiento público indirecto garantice efectivamente cierta paridad entre los candidatos es necesario que los servicios que el Estado preste sean de disposición exclusiva de aquél. Por ejemplo, si el Estado va a implementar una franja televisiva, asegurando un espacio a todos los candidatos que hayan demostrado cierta adherencia, sería necesario que quedara vedada la posibilidad para los privados de comprar publicidad televisiva, de otra forma el financiamiento público indirecto no cumpliría su misión ya que invariablemente aquellos con más recursos comprarán más espacios para diferenciarse de aquellos que reciben el espacio otorgado por el Estado.⁵⁴

5.3.3) Otros Aspectos.

En concordancia con lo expuesto, el siguiente listado ilustra el tipo de contenidos normativos que creemos deben ser revisados o promovidos, según el caso, para obtener una legislación que regule adecuadamente el financiamiento público de la actividad política:

Establecer que la participación del Estado en el financiamiento de la actividad política consistirá en velar por el buen funcionamiento del mercado político, lo que se obtiene otorgando el Estado financiamiento indirecto e indeterminado.

Establecer franjas de radio y televisión cuyo costo sea asumido por el Estado, a la vez que quede vedada la posibilidad de comprar espacios radiales o televisivos a efectos de promover candidaturas o posturas políticas.

Subsidiar actividades de formación cívica.

Establecer prácticas que tiendan a revitalizar aquellos segmentos del electorado políticamente apáticos. Como ejemplo, se podría establecer como medida para revitalizar una situación de apatía política un incentivo económico a los partidos políticos

⁵⁴ En Chile existe una franja televisiva financiada por el Estado cuyo tiempo se prorratea proporcionalmente a las votaciones de los candidatos, o partidos en campañas anteriores, y es la única forma autorizada de ejercer propaganda por televisión.

consistente en un bono, otorgable por una sola vez, y cuya decisión respecto de a que partido se otorga recaiga en el ciudadano que se inscribe por primera vez en los registros electorales. Para que este bono sea aplicable es necesario que el ciudadano que se inscribe cumpla con algunos requisitos como son el pertenecer a territorios con escasa participación o pertenecer a un segmento etario que no esté debidamente representado en el universo de votantes (i.e. jóvenes menores de 25 años).

5.4) Conclusión.

La extensión del régimen democrático mediante el perfeccionamiento del sistema de financiamiento de la actividad política, es una labor, que si bien inspirada por principios morales, no debe ser asumida desprovista de herramientas científicas o que al menos así se pretendan.

En este sentido, es necesario que las regulaciones que se implementen respecto del sistema de financiamiento privado fomenten la transparencia, pero que a su vez no limiten la posibilidad que tienen los privados de valorar la actividad política que reciben. Permitir la competencia por los recursos privados no es sólo una forma de mantener a los partidos políticos ofreciendo constantemente mejoras en el servicio que otorgan a los ciudadanos, sino que es la forma de lograr la mayor eficiencia en el desarrollo de la actividad. Así, si se establece un financiamiento público que garantice recursos, se corre el riesgo de disminuir esa competencia, y se arriesga gastar recursos en exceso en su desarrollo.

La visión que hemos propuesto en este trabajo no es simplemente economicista. Por el contrario, se basa en una profunda creencia que la actividad política debe servir de engranaje a la democracia como forma efectiva de reflejar en el gobierno la voluntad de los ciudadanos que componen la sociedad. Pensar el financiamiento de la actividad política requiere como imperativo analizar que ésta cumpla con sus objetivos democráticos, pero ello no implica que, al igual que otras actividades humanas, sea sometida a un análisis económico de su comportamiento y a un análisis de la eficiencia envuelta en su desarrollo. La escasez de recursos que afecta a la actividad política, es una poderosa razón para preguntarnos si actualmente estamos obteniendo de ella todo los beneficios que debiéramos.

BIBLIOGRAFÍA consultada.

1. Abrams, Burton A., y Settle, Russel F. 1978. The Economic Theory of Regulation and Public Financing of Presidential Elections. Revista Journal of Political Economy (86): pp. 245-257.
2. Alexander, Herbert E. y Hagerty, Brian A. 1987. Financing the 1984 Election. Lexington, Lexington Books. p.188.
3. Aristóteles, The Politics, libro III, Capítulo VIH.
4. Bachrach, Peter. 1967. The Theory of Democratic Elitism: A Critique. Boston, Little, Brown. p. 24.
5. Becker S., Gary. 1958. Competition and Democracy, Revista Journal of Law and Economics (1): pp. 105-109.
6. Chile. Ministerio del Interior. 2003. Ley 19884: Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. 5 de Agosto.
7. Comisión de Reforma del Estado. 2000. Propositiones Sobre el financiamiento de la Actividad Política. Revista Estudios Públicos (78): p. 385.
8. DÍAZ- santana, h. 1999. experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España. Santiago, Mimeo, Centro de Estudios Públicos.
9. DWORKIN, R. 1996. The Curse of American Politics. Revista New York Review of Books Vol. 43 (16): pp.20-34.
10. Gersbach, Hans y Liessem, Verena. 2003. Incentive Contracts and Elections for

- Politicians whit Multi-Task Problems. [en línea] Centre for Economic Policy Research. Discussion Papers N°4075. < www.cepr.org/pubs/dps/DP4075.asp > [consulta 08 Diciembre 2003].
11. Huntington, Samuel P. 1989. El sobrio significado de la democracia. *Revista de Estudios Públicos* (33): pp. 1-30.
 12. Insulza, José Miguel. Ministro del Interior de Chile. 2003. Discurso de apertura del Seminario “Compras Públicas en Chile: Transparencia y tecnología en la Economía Global” 10 de enero de 2003. [En línea] < <http://www.chilecompra.cl/noticias/insulza.asp> > [consulta; Noviembre 2003]
 13. Johnston, Michael. 2000. Votos, Dinero y Buena Política: Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos. *Revista Estudios Públicos* (79): p. 290.
 14. Kalt, Josphe P. y Zupan, Mark A. 1990. The Apparent Ideological Behavior of Legislators. *Revista Journal of Law and Economics* (23): pp.103-131.
 15. Lagos, Ricardo, Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, 2001. Mensaje al proyecto de Ley que estable límites a los gastos de campaña. Mensaje 81-344. Santiago, Chile 4 Julio.
 16. LAVÍN, JOAQUÍN. 2001. Declaraciones en programa “La entrevista del Domingo”, Televisión Nacional de Chile, Domingo 9 de Enero de 2000, 21:30 horas.
 17. Loewenstein, Karl. 1982. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Editorial Ariel. p. 21.
 18. Lott, John R. 1989. Explaining Challengers. *Revista Public Finance Quartely* (17): pp. 108-118.
 19. Mann, Thomas E. 2000. Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. *Revista Estudios Públicos* (78): pp. 8-9.
 20. Palda, Filip. 1999. Regulación del financiamiento electoral en Chile: lecciones de Canadá y los Estados Unidos. *Revista de Estudios Públicos* (74): pp. 170-222
 21. Peña, Carlos. 2002. El sonido del dinero: El gasto Electoral y la Libertad de Expresión. *Revista de Estudios Públicos* (87).
 22. Pulzer, Peter. 2000. El Financiamiento Político en Alemania. *Revista de Estudios Públicos* (77): p. 277.
 23. Sartori, Giovanni. 1976. Partidos y sistemas de Partidos. Marco para una análisis. España, Alianza Editorial. p. 29.
 24. Secretario General de Gobierno de Chile.2003. *El Mercurio, Nacional*, Santiago, Chile 15 Abril, C-1, C-2
 25. VALDÉS, S. Y HINZPETER, X. 2000. Estimación de los gastos en las campañas parlamentarias de 1997. Santiago. Mimeo, Centro de Estudios Públicos.