

WF-100
(13)
1996

M945C-0

UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

INGENIERÍA COMERCIAL

“Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales”



ALUMNO: Thomas Bell Portales
PROFESOR GUÍA: Eugenio Guzmán

Santiago, Marzo de 1996.

Índice

Introducción: 3

**CAPÍTULO I: Consideraciones Económicas del Financiamiento de Partidos
Políticos y Campañas Electorales. 4**

1.1 Democracia y Partidos Políticos.....	5
1.2 Naturaleza de los Partidos Políticos.....	8
1.2.1 Distinción de Bienes Públicos y Bienes Privados.	10
1.2.2 La provisión de bienes públicos y el problema del "Free Rider".....	12
1.2.3 Teoría de los clubes y partidos políticos.....	13
1.2.4 ¿Son los partidos políticos productores de bienes públicos?.....	15
1.3 El Mercado Político.....	17
1.3.1 Rigideces.....	18
1.3.2 Externalidad.....	21
1.3.3 El Rol de la Información en Campañas y en el Mercado Político.....	22
1.3.4 "Incumbentes".....	24
1.3.5 Grupos de Interés.....	28
1.4 Forma de Financiamiento de los Partidos Políticos.....	35
1.5 Regulaciones y Limitaciones: Análisis Teórico y Evidencia Empírica.....	36
1.5.1 Fundamentos de las Regulaciones.....	37
1.5.2 Límites que Ayudan a los Incumbentes.....	39
1.5.3 Límite a la Información.....	41
1.5.4 Regulación de Encuestas.....	44
1.5.5 Límite a Contribuciones.....	45
1.5.6 Subsidios.....	47

CAPÍTULO II: Análisis de La Legislación Comparada 51

2.1 El Caso de la Legislación Chilena.....	51
2.2 Propuestas de Ley.....	54
2.3 Legislación Comparada: Algunos Casos Selectos.....	56
2.3.1 Alemania.....	57
2.3.2 España.....	59
2.3.3 Francia.....	62
2.3.4 Suecia.....	65
2.3.5 Italia.....	66
2.3.6 Estados Unidos.....	67
2.3.7 Inglaterra.....	70
2.3.8 Canadá.....	72
2.3.9 Argentina.....	73
2.4 Comentarios de la Legislación Comparada.....	74
2.5 Cuadros resúmenes:.....	76

Conclusiones	79
---------------------------	-----------

Bibliografía	82
---------------------------	-----------

Introducción:

El siguiente estudio tiene como objetivo analizar y discutir algunos de los principales argumentos que, desde el enfoque económico de los procesos de toma de decisión, se han dado para justificar o no, el financiamiento con fondos estatales a partidos políticos o campañas electorales de candidatos a cargos de naturaleza pública.

Ahora bien, para abordar este tema es necesario analizar la naturaleza de los partidos políticos desde un punto de vista económico, puesto que ellos son los principales agentes involucrados en el mercado político. Así mismo, para tener una visión de las opciones que en materia legal se ha adoptado en distintos países, se analizará de manera breve la legislación comparada chilena y extranjera observando sus principales tendencias y resultados.

Se estima que un requisito indispensable para legislar sobre la materia exige un análisis técnico dado que el tema, necesariamente, supone una discusión en torno a la eficiencia en la utilización de recursos públicos y la transparencia del sistema democrático.

En este sentido, a través del análisis se intentará exponer y explicar argumentos que existen a favor o en contra del financiamiento de la política; ya sea éste proveniente del sector público o privado, y qué efectos pueden derivarse al respecto.

De este modo, en el capítulo I, se hará una breve definición de lo que se considerará bien público o bien privado, cuando se justifica la intervención del Estado y las ventajas y desventajas de las distintas maneras de financiamiento a la política.

En el capítulo II, se realizará un breve resumen de las legislaciones en los distintos países a manera de obtener una idea de lo que significa en la realidad cada legislación. Para finalmente en una tercera parte extraeremos las principales conclusiones que pueden derivarse tanto desde un punto de vista conceptual como de la experiencia comparada respecto del tema.

CAPÍTULO I: Consideraciones Económicas del Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales.

En los períodos electorales, los gastos de campañas políticas se concentran en organizar e instruir a los votantes, debido a que son éstos los que decidirán qué candidato los representarán en los procesos de toma de decisiones públicas. Cuando un candidato postula a algún puesto político, se requiere financiar las actividades indispensables de una campaña, que tienen el fin de captar partidarios en las elecciones.

Básicamente, se puede señalar que existen tres instancias por las cuales los partidos políticos demandan recursos, estas son:

- competir en las campañas electorales;
- mantener organizaciones permanentes y viables;
- proporcionar medios de investigación y otras asistencias para el liderazgo de aquellos candidatos que resulten electos en diversos cargos de representación pública.

De esta manera, queda en evidencia la necesidad de fondos que requieren los partidos políticos para cumplir sus objetivos, los que subyacen en estos propósitos.

En un mundo democrático, los gastos electorales de los partidos, constituyen el principal objeto y carga de las finanzas de estos. Así, hay que analizar las distintas fuentes de recursos demostrando que hay diversos mecanismos de financiamiento para solventar las actividades de los partidos.

La búsqueda de financiamiento por parte de los partidos políticos constituye un imperativo dado que es el modo a través del cual ellos mejoran sus condiciones de competitividad para atraer la adhesión de los votantes. En este sentido, la búsqueda de financiamiento es un proceso natural.

No obstante lo anterior, es necesario tener una adecuada legislación, que logre definir las bases del financiamiento de los partidos, para así obtener una estructura formal que permita el mayor grado de competencia, transparencia e información en el mercado político.

Señalado lo anterior, en primer lugar se debe analizar el rol de los partidos políticos en democracia y su naturaleza, en cuanto organizaciones sociales que son.

1.1 Democracia y Partidos Políticos

La democracia¹ puede ser definida como la forma de gobierno en que el poder político pertenece en derecho a toda la población y no a una persona singular o a un grupo específico y limitado de personas. Esto es, un régimen que permite tomar decisiones con el máximo consenso² de los ciudadanos, donde todos ellos opinan y deciden el rumbo de la nación.

En toda sociedad se toman un gran número de decisiones mediante procesos de elección colectiva, para lo cual se utiliza como principal procedimiento, la votación, que es un instrumento de revelación, que de alguna manera manifiesta los deseos y preferencias de las personas en asuntos públicos.

El proceso de revelación de preferencias requiere que todos los ciudadanos participen, y el consenso se dará de acuerdo a la demanda de la mayoría y no a la de unos

¹ Definición según Alf Ross. Véase "Hvorfor Demokrati?", Ross, Alf, 1899, København Nyt Nordisk Forlag 1967, 2nd Edition, citado en "Derecho y Financiación de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", Gastón Gómez Bernales, Comisión Nacional de Ética Pública, pp. 4-7.

² El máximo consenso es la unanimidad, que requiere la aprobación total de los electores. Sin embargo para efectos de este trabajo se entenderá por la regla de la mayoría, la cual es la cantidad mínima de votos requeridos para aprobar una alternativa. Ver Dennis C. Mueller "Elección Pública", Alianza Editorial, Cap. 3, 1984.

cuantos individuos. No obstante, la democracia tampoco significa la dictadura de la mayoría por sobre otros grupos minoritarios, debido a que es un proceso de toma de decisiones, en que todos los ciudadanos participan.

En realidad, la democracia no es un sistema donde todos los ciudadanos ganan con sus decisiones, ya que por definición todo sistema de votación, que utiliza la regla de mayoría³ está sujeto a una serie de restricciones, lo cual implica que no necesariamente los ciudadanos revelarán sus preferencias alcanzando un óptimo paretiano, al contrario de lo que sucede con el sistema de mercado, donde cada persona actuando en beneficio propio se ve beneficiada por el intercambio.

Cuando las sociedades requieren conocer las preferencias de las personas para la asignación de recursos en la producción de un bien público, la regla de votación más utilizada es la de mayorías, que dada su estructura, no permite llegar a una decisión colectiva única, ya que dependerá del orden como se presenten las alternativas a las cuales se revelarán las preferencias de todas las personas, este es el fenómeno llamado ciclos de votación.⁴

El problema de los ciclos de votación es la revelación de preferencias, cuya paradoja se presenta a continuación: si se tiene un grupo de electores compuesto por tres personas que son el votante 1, 2 y 3, y tres proyectos **A**, **B** y **C**, cuyas preferencias para asignar recursos a estos, están ordenados de la siguiente forma:

³ Puesto que todos se benefician de la existencia de un bien público, la regla obvia de votación es la unanimidad, pero se da que el beneficio es inferior que el costo incurrido, y además es imposible que todos se pongan de acuerdo o piensen igual y tengan iguales preferencias, por tanto, casi siempre habrá quienes pierdan, ya que se requiere de una simple mayoría; es decir, una aprobación igual o mayor al quórum de por ejemplo $50\% + 1$ del electorado, resultando que menos de la mitad del electorado, no se beneficie porque tienen distintas preferencias sobre la cantidad de bien público asignada.

⁴ Este fenómeno fue descubierto por el marqués de Condorcet en 1785, y luego analizado por C. L. Douglas en 1876 y posteriormente Duncan Black en 1948 y Kenneth Arrow en 1951.

	<u>Votante 1</u>	<u>Votante 2</u>	<u>Votante 3</u>
1ª Preferencia	A	B	C
2ª Preferencia	B	C	A
3ª Preferencia	C	A	B

Cuadro N°1. El votante 1 prefiere el proyecto A sobre B y a B sobre C, el votante 2 prefiere la alternativa B, luego la C y finalmente la A, y el votante 3 prefiere primero la C sucedido por A y B.

Bajo esta estructura de preferencias y bajo la regla de mayoría, ninguna opción ganaría al resto, por ello es que el procedimiento de votación empleado es de agrupar en pares las alternativas para poder determinar la ganadora. Así, en una votación entre A y B se escogerá la ganadora y se opondrá a C. En este caso, el individuo 1 votará por A, el elector 2 por B y el votante 3 por A, resultando que la alternativa A tiene más votos que B. A continuación se compara la alternativa ganadora con la alternativa C; en este caso, el votante 1 votará por A, el votante 2 por C y el votante 3 por C; por lo tanto C le gana a A, no obstante, si se considera el par B y C, el elector 1 decidirá por B, el 2 por B y el tercer individuo lo hará por C. Aquí queda en evidencia que no hay una sola proposición que pueda ganar si se las considera todas, ya que una de estas tres preposiciones siempre será derrotada por una de las otras. Luego el resultado queda determinado por el orden de votación. De esta manera, existen tres soluciones análogas de este juego y no es posible predecir cuál de ellas prevalecerá, ni siquiera si se alcanzará alguna de ellas. Así nunca se podrá predecir el resultado de esta votación, ni tampoco se podrá decir que es un resultado en que gane la mayoría de las personas.

Queda claro, por lo tanto, que ante ciclos producidos por las preferencias de la población no podemos determinar una sola alternativa ganadora y, lo que es más grave aún, cualquier votante puede controlar o anticipar los resultados, en la medida que tenga el control del procedimiento de la votación en el sentido del orden de los proyectos: por ejemplo si se prefiere B, la mejor opción es hacer que se enfrenten en primer lugar A y C y luego C y B, para que tenga lugar el resultado más deseado, que en este caso sería B.

Por otra parte, para el funcionamiento de un sistema democrático se requieren representantes de los ciudadanos, los que son elegidos por votación. A su vez, éstos son quienes representan a su electorado y deciden por ellos, en cierto período de tiempo, sobre asignaciones de bienes públicos. En algunos casos esta situación constituye una restricción al proceso democrático toda vez que los ciudadanos no tienen control sobre el conjunto de decisiones que toman los representantes. Cuando sucede esto, los clientes o electores querrán destituir a su representante por desviarse de su preferencia o por representarlos deficientemente, cosa que no podrán hacer hasta las próximas elecciones.

En este contexto, los partidos políticos son una alternativa para institucionalizar la competencia por cargos públicos y organizar las preferencias ciudadanas en orden a reducir los costos de transacción cuando un número elevado de personas participan en el mercado electoral, no obstante, no resuelven las restricciones arriba indicadas. Ellos reflejan el pluralismo social, sirven para reclutar representantes (o candidatos), simplifican elecciones al presentar candidatos, y proveen de información sobre programas de gobierno; pero tienen un alto costo para destituir candidatos en ejercicio de sus cargos y cambiarlos por otro.

1.2 Naturaleza de los Partidos Políticos

Para poder determinar la naturaleza de los partidos políticos, se debe ser lo más exhaustivo posible, y en este punto, se propone que: "el tema del financiamiento de los partidos políticos necesariamente exige una discusión acerca de la naturaleza y funciones que éstos desarrollan, para de esta forma, aproximarse a una posición acerca de si existen razones ineludibles para que la sociedad les entregue o no recursos"⁵. Por consiguiente, si se admite que

⁵ Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales, Borrador de Discusión Interno, Instituto Libertad y Desarrollo.

los partidos políticos son órganos del Estado, es lógico pensar que sean financiados con fondos fiscales, y por el contrario, si son organizaciones privadas, debieran ser financiados con recursos privados.

“En general, se puede identificar cuatro criterios para establecer razones para el aporte público:

- **Criterio de competencia:** Esto es, si las funciones que cumplen, satisfacen o no intereses colectivos.
- **Criterio de origen:** El estatuto jurídico que se les aplica, la manera de constituirse, subsistir y terminar, esto es por ley o simple acuerdo de las partes en conformidad a la legislación común sobre contratos.
- **Criterio de responsabilidad que tienen:** Sea esta individual o corporativa, o del Estado.
- **Criterio de financiamiento:** El origen o fuente con que se financian sea fiscal o privada” .⁶

No obstante, aún cuando se cumplan todo ellos no existen razones suficientes como para su financiamiento⁷. De hecho un organismo del Estado puede autofinanciarse, como es el caso de las empresas públicas, y un organismo privado puede recibir financiamiento público, como son algunas instituciones cuya actividad es producir bienes o servicios con rentabilidad social mayor que la privada, que reciben subsidios para financiarse.

Luego parece más razonable considerar si lo que produce el ente respectivo pueda ser calificado como un bien público, en la medida que se entienda que dicha clase de bienes requiere de alguna forma de financiamiento de parte del Estado. Utilizar este criterio tiene la ventaja de referirse a la naturaleza misma de lo realizado por el ente respectivo - en este caso los partidos políticos - evitando así las arbitrariedades o voluntarismos administrativos o legales.

⁶ Op. Cit. p. 4.

⁷ Op. Cit. p. 4.

No obstante, cabe señalar que un bien público lo puede producir un privado, ya que el Estado puede legislar a favor de esta opción. Así, lo procedente parece ser analizar si tras los partidos políticos existe algún bien público y cuál sería este.

1.2.1 Distinción de Bienes Públicos y Bienes Privados.

Un bien público es generalmente definido en términos del grado en que exhibe los siguientes dos principios:

- (1) consumo conjunto (no rivalidad) y,
- (2) no exclusión.

El consumo conjunto se refiere a la idea de que el bien puede ser disfrutado por más de una persona al mismo tiempo. Sin embargo hay muchos bienes que no poseen la característica del consumo conjunto. Tal es el caso, en que dos personas no pueden consumir simultáneamente una misma manzana. El beneficio que obtiene uno del acto de comerse una manzana, no está disponible para el otro. Cuando el consumo de un bien que hace una persona no deja nada para ser consumida por otra, el consumo entre las dos es llamado rival.

La segunda característica que diferencia a los bienes públicos de los privados se refiere al principio de exclusión. Algunos bienes tienen la posibilidad técnica de excluir del consumo a las personas quienes no pagan por ellos. Para otros bienes, la exclusión podría ser imposible. El sólo hecho que exista una oferta por un bien no significa que todas las personas pueden disfrutarlo. Si no se paga por el bien, no puede consumirse. La no exclusión existe cuando es posible que una persona disfrute de los beneficios del consumo de un bien aunque ésta no pague por su uso o consumo.

Los bienes y servicios en la práctica, exhiben distintos grados de rivalidad y de exclusión, ya que no siempre es posible excluir, por razones de costo o por tecnologías

inexistentes; y no siempre puede haber consumo conjunto en forma total, debido al agotamiento de las economías de escala que se podría producir.

En el siguiente cuadro, se aprecian cuatro distintos tipos de bienes, cuyos grados de exclusión y rivalidad varían de uno a otro, así en los bienes tipo 1 es posible la exclusión y presenta rivalidad en su consumo; el caso opuesto son los bienes del tipo 4 que presentan un mínimo grado de rivalidad y exclusión; en el caso de los bienes tipo 2 hay rivalidad en el consumo pero no hay exclusión; en los bienes denominados 3, es posible la exclusión pero no es posible la rivalidad.

Cuadro n°2: Clasificación de los Bienes desde un punto de vista Económico.

	Exclusión	No Exclusión
Rivalidad	1	2
No Rivalidad	3	4

El bien tipo 1 es característico de los bienes "privados", que presentan un fuerte grado de exclusión y rivalidad en su consumo, por ejemplo una manzana. El bien de tipo 4, es el típico caso de bien público, en que presenta un mínimo grado de exclusión y rivalidad en su consumo, por ejemplo la defensa nacional. Los bienes 3 y 4 presentan diferentes grados de rivalidad y exclusión, los bienes del tipo 3 son aquellos en que es posible implementar la exclusión, el costo es posible pagarlo y existe la tecnología adecuada, y el caso típico de este tipo de bien son las carreteras con peajes, en que la carretera es un bien que se ofrece de forma conjunta, y es posible practicar la exclusión a través de peajes, pareciéndose más a un bien privado. El caso opuesto, son los bienes del tipo 2 en que es posible la rivalidad pero imposible la exclusión debido al alto costo de tarifcar o la falta de tecnología necesaria para practicar la exclusión, estos son el caso de los bienes de propiedad común como las calles y avenidas con congestión, en que es muy difícil excluir a alguien de su consumo, ya que cada particular puede transitarla. Sin embargo existe la rivalidad en su consumo, ya que el que transite una persona más, dejará necesariamente a otra sin poder usar esa vía. Estos casos 2 y 3 son los llamados "bienes mixtos".

En la práctica, todos los bienes presentan las características de exclusión y rivalidad en su consumo, pero se presentan en diferentes grados entre un bien y otro. Estos conceptos podrían ser muy usados para acercarse a describir la naturaleza de un partido político. Sin embargo, para poder acercarse a su naturaleza, se verá si los partidos políticos son entes que proveen bienes públicos o no.

1.2.2 La provisión de bienes públicos y el problema del "Free Rider"

La característica del proceso de provisión de un bien público es la de revelación de preferencias, esto es, cuánto estaría dispuesto a consumir y a pagar una persona por consumir un determinado bien. Las personas son reacias a revelar el valor que le asignan a un bien público, y si lo hacen, no será en su justa medida. Esto se produce porque no existen los incentivos a pagar por algo que podrían disfrutar sin tener que hacerlo.

Los mercados tienen la habilidad de proveer bienes en su medida justa, es decir, que lo que estoy dispuesto a pagar por una cantidad de bien es exactamente igual a lo que me cobran por ello. Aquí opera el sistema de precios como medio de revelación de preferencias, ya que a distintos precios una persona estaría dispuesta a adquirir distintas cantidades. En el sistema público es el Estado quien decide cuánto de un bien público ofrecer, es decir, presumiría las preferencias de las personas acerca de la cantidad que éstas estarían dispuestas a consumir.

La característica en la provisión de los bienes públicos, que no es otra cosa que la falta de asignación de derechos de propiedad y la capacidad de excluir a las personas de su consumo, incentiva la aparición de los "free riders", que son aquellos que aprovechan los beneficios producidos por los bienes sin contribuir a su financiamiento. Se da en el típico caso de los bienes públicos debido a que la cantidad de un bien público consumido es la misma para todos. Por ejemplo, supóngase que todos los ciudadanos tienen el mismo nivel de defensa

nacional; si la cantidad de defensa nacional que una persona tiene es la misma que la que tiene otra, puede que una persona espere que otros la compren en lugar de contribuir con dinero de sus bolsillos a comprarla. Así mismo, cuando las personas esperan que los partidos políticos informen acerca de programas y candidatos, están actuando como unos "free riders" sin contribuir a su búsqueda. De esta manera se observan conductas de "free riding" en la búsqueda de información acerca de políticos, función que es encargada a los partidos políticos, candidatos y algunos medios de comunicación no pagados. La información entregada por los partidos políticos, es un bien público, ya que todos los ciudadanos se ven beneficiados con esta información.

1.2.3 Teoría de los clubes y partidos políticos

Señalado lo anterior, resulta interesante analizar de qué modo podemos entender el comportamiento de los partidos políticos, de forma tal de establecer hasta qué punto los bienes por ellos producidos como asimismo su naturaleza es pública o no. Para ello, es interesante adentrarse en lo que se llama en la teoría de los clubes.

Un ejemplo de organizaciones que producen bienes con las características de oferta conjunta y exclusión de su consumo, son los clubes. Estos entregan servicios a todos sus miembros sin excluir a ninguno de ellos, al igual que un bien público, pero si se agrega un miembro más, el costo medio disminuye a favor de reducir el costo para los demás miembros. Si los costos medios disminuyen de forma indefinida, el tamaño óptimo del club es toda la población, y existe el problema tradicional del bien público. Si se llega hasta el punto en que empiezan a aumentar los costos medios, ya sea porque se agotan las economías de escala o debido a los costos adicionales generados por aglomeración, entonces puede existir una dimensión óptima del club, más pequeña que la población.

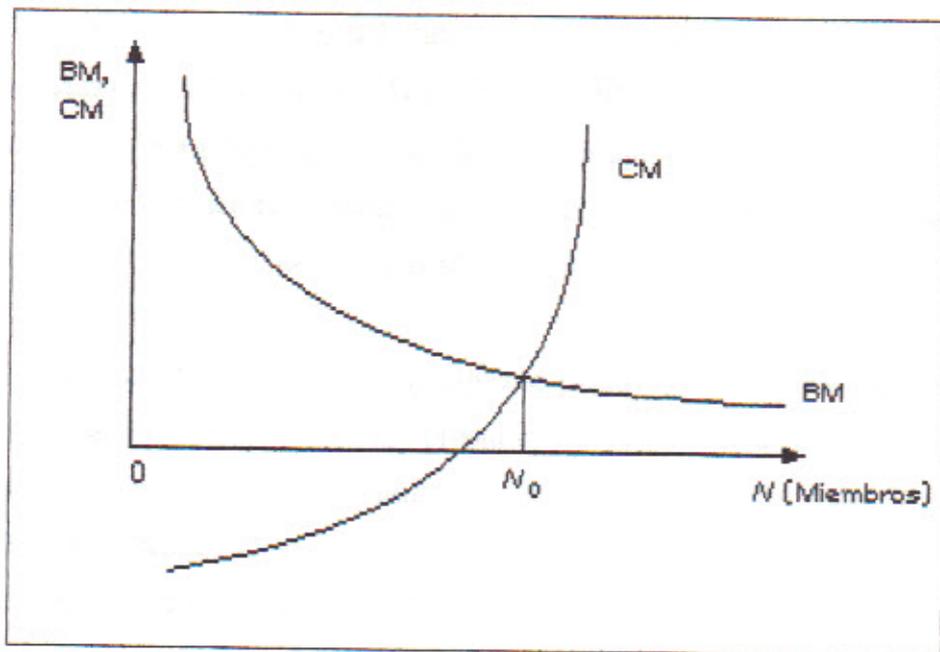


Figura N°1: CM, corresponde a la curva de costos marginales; BM, corresponde a la curva de Beneficios Marginales. N , es el tamaño del club, es decir, el número de miembros. N_0 es la cantidad óptima de miembros.

La figura N°1 refleja los beneficios y costos marginales derivados de la admisión de un miembro adicional tal como los percibe cualquier otro miembro. Se asume que los gustos e ingresos son idénticos y que los costos se repartirán en forma igualitaria entre los miembros. Así, el beneficio marginal que obtiene el primer miembro por la admisión de un segundo miembro en el club es el ahorro de la mitad de los costos. El beneficio marginal derivado de la admisión de un tercer miembro es el ahorro de la tercera parte del costo. Los beneficios adicionales resultantes de aumentar el número de miembros, que son los ahorros que obtienen los miembros mediante la dispersión de costos fijos, continua disminuyendo conforme la dimensión del club aumenta tal como lo refleja la curva BM. Los costos marginales derivados de la admisión de un nuevo miembro vienen dados por la curva CM. Si a los individuos no les gusta compartir el bien proporcionado por el club, los costos serán positivos en todo momento (sobre eje de la abscisa). Ahora bien, si a los individuos no les molesta compartir y estar en compañía de otros miembros, cuando estos son pocos, los costos marginales derivados de la admisión de nuevos socios adicionales serán negativos (bajo el eje de la abscisa) en tramos

iniciales de las dimensiones posibles del club. Llegará un momento en que dominen los costos positivos derivados de la aglomeración y la dimensión óptima del club (N_0), se determinará en el punto en que el costo marginal originado por la creciente aglomeración derivada de la admisión de un miembro adicional, sea justamente igual a la reducción en los costos que para los otros miembros se deriva de la dispersión de los costos fijos a un miembro adicional.

La figura N°1 también puede utilizarse para reflejar los casos extremos de bienes privados o públicos. En el caso de un bien privado puro, la función de costos comienza con el primer socio, por el hecho de perder utilidad desde el momento de ceder la mitad de los derechos del club al primer socio. En este caso la dimensión óptima del club es de sólo un miembro. Para el caso de un bien puramente público, la incorporación de un nuevo miembro al club nunca origina una disminución de los beneficios que derivan del club hacia los demás miembros. La función de costos marginales coincidiría con el eje horizontal. La dimensión óptima en este caso es infinitos miembros.

Según lo anterior, los partidos políticos podrían estar actuando como un club, debiendo hacer notar que no es necesario que las personas estén inscritas en un partido para actuar como un club, y que existen incentivos fuertes para aceptar la cantidad mínima necesaria de votos o adeptos para ganar una elección, sin importar el número de individuos que ingresen a un partido.

1.2.4 ¿Son los partidos políticos productores de bienes públicos?

Dados los principios que caracterizan a un bien público, un partido puede excluir a cualquier candidato de sus filas y tiene un cierto número de cupos para aceptar candidatos y ayudarlos con sus campañas. Entonces, se puede concluir que en la medida que los partidos políticos efectivamente operan bajo el principio de exclusión, característico del consumo de actividades privadas, estos no pueden ser considerados como bienes públicos, pero existen

también los llamados bienes mixtos, es decir, cumplen en diferentes grados las características de los bienes públicos, y a la vez no son bienes privados. Así, un partido político podría parecerse más a un club.

Dentro de las funciones públicas que desarrollan los partidos están la provisión de información sobre programas de gobierno o las de organizar la acción colectiva. No obstante, el que una entidad provea bienes o desarrolle funciones públicas, no es suficiente para tener tratamiento especial de parte del Estado. También podría tener acceso a este tratamiento el bien o servicio producido por privados que se encuentre a un nivel inferior al óptimo social requerido.

Ahora, si se concluyese que los partidos políticos son entes privados que producen bienes públicos, o bien, si éstos producen bienes en una cantidad menor a la óptima social, se esperaría que el Estado garantizara la provisión de los mismos, y dentro de un esquema de libre competencia, se esperaría que sean producidos por privados, y el Estado podría intervenir ya sea a través de su financiamiento o por medio del establecimiento de la normativa adecuada.⁸

Por otra parte, si se sostuviera que los partidos políticos no existirían en ausencia de legislación o financiamiento público, lo cual no es el caso, dejando de producirse determinados bienes o desempeñar determinadas funciones públicas, se debiera concluir que ellos son órganos del Estado, sujetos de este modo, a todas las restricciones a que están las demás entidades de la administración pública.⁹

Aunque los partidos políticos provean bienes públicos, no se está hablando de un bien público, porque bajo el principio de libre asociación, los interesados en asociarse pueden, de una u otra manera, constituir una organización cuyo fin sería la búsqueda de beneficios

⁸ "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", Borrador de Discusión Interno, Instituto Libertad y Desarrollo.

⁹ Op. Cit. p. 4.

privados a través del control de puestos públicos. Pero pareciera que los partidos políticos no son asociaciones privadas con un objetivo privado, ya que generan externalidades positivas (y negativas) por el hecho que organizan las voluntades colectivamente e informan al electorado.

Además cuando hay asociación, se crean barreras para que no exista competencia por los votos. Para observar más de cerca estos fenómenos, se analizará el mercado político.

1.3 El Mercado Político

Un partido político se puede concebir como un ente productor de programas de gobierno e ideas de leyes que se transformarán en bienes públicos si es que ganan la elección; o también como tomar parte de acciones gubernamentales y fiscalizadores; para lo cual presenta candidatos que venden estos productos al electorado, y reciben a cambio votos, contribuciones en dinero, en trabajo, en bienes o servicios, puestos, cargos, nombramientos, influencias, etc.

Los candidatos y los partidos políticos en su proceso de producción requieren de recursos para financiarse, al igual que una empresa o institución privada, las que se financian en el mercado dependiendo de su desempeño, que es satisfacer las necesidades de sus clientes, por lo tanto, si se desempeñan correctamente satisfaciendo las necesidades de sus clientes no les faltarán recursos para su subsistencia; en el caso de un sistema democrático multipartidista, también es el mercado quien le asigna recursos de forma eficiente, así, un partido político o candidato que represente los deseos y que satisface los requerimientos de sus clientes, recibirán recursos para financiarse.

Luego, un partido político que es financiado con recursos del mercado tiende a ser más eficiente en la producción del bien o servicio, puesto que si no cumple su función debidamente, no conseguirá apoyo financiero.

En este tipo de mercado (político), es el derecho a sufragio con todos sus problemas y rigideces, el mecanismo de revelación de preferencias de las personas por un candidato o programa de gobierno. Se señala que un impedimento del derecho a sufragio es la no revelación de la intensidad del voto, ya que dos individuos aunque puedan revelar preferencia, no podrán revelar su valoración personal acerca de un candidato. Frente a esta deficiencia, existirá un mecanismo alternativo de revelación de su valoración, que tenderá a manifestarse de una manera diferente al voto, como son las contribuciones personales de los electores, de empresas privadas e instituciones de gobierno para las campañas de sus candidatos.

Para evitar este tipo de manifestación, se crean barreras a la entrada como es el caso de las regulaciones. Aunque éstas no siempre dañan a los mercados, se verá más adelante que provocan limitaciones a la competencia política. Con este fin, es necesario analizar las rigideces existentes en este mercado.

1.3.1 Rigideces

A diferencia del mercado privado, el político presenta distintos tipos de rigideces, entre los que se encuentra el período de duración de los cargos a que postulan sus candidatos. Estos períodos son largos, cosa que en el mercado competitivo no existe, ya que el elector a diferencia del consumidor, vota por su representante una vez cada cierto tiempo, por tanto el político se asegura una duración en el cargo. Aquí se observa que la recompensa es mayor para un candidato si resulta elegido para un período de cuatro años que para dos periodos sucesivos de dos años, debido a la seguridad en mantenerse en el cargo; se observa también que los gastos hechos para campañas son superiores en aquellas campañas que tienen cargos con periodos de

cuatro años que para cargos con dos periodos consecutivos de dos años, debido a que existe la posibilidad de perder la reelección¹⁰, rompiendo así la conjetura frecuentemente realizada, de que una prolongación de la legislatura disminuye la magnitud de los gastos de campañas. También se descubre la existencia de mayores gastos en campañas en aquellos cargos en que la reelección es ilimitada y no se le restringe a una cierta cantidad de periodos¹¹. Desde el momento en que un político no satisface las necesidades de las personas, teóricamente existe la posibilidad de eliminarlo del juego al instante por medio del sistema de mercado, no así en el mercado político, en que habrá que esperar hasta las próximas elecciones. En el mercado, las personas dejarán de comprar un producto si no las satisface, caso que se da cuando baja la calidad de un producto, se demanda menos.

También juegan un importante rol las características de los distritos¹², las que en cierto momento, son decisivas en los resultados de las elecciones. Por ejemplo un distrito cuyo candidato posee un fuerte arrastre político, tendrá una mayor facilidad para conseguir recursos.

Otra rigidez del mercado político es que en algunos países no hay muchos oferentes o muchos demandantes del servicio, como son los casos de la antigua URSS o hasta no hace mucho de México en que existen pocas alternativas, siendo este un tipo de mercado monopolista. Luego no habrán muchas opciones para decidir entre las alternativas.

Según Breton¹³, el gobierno es el partido que controla la asamblea legislativa. El partido gobernante tiene una función objetivo que incluye la probabilidad de ser reelegido, pero que también puede incluir variables tales como los beneficios materiales personales, la obtención de poder personal, la imagen histórica, la persecución de ideales personales

¹⁰ Estudio realizado por Mark Crain y Robert Tollison. Citado en "Elección Pública", Dennis C. Mueller, Alianza Universidad, pp. 130-1.

¹¹ Ver Tollison R., Crain M. and Paulter P. "Information and Voting: An Empirical Note", Public Choice, Invierno 1975, n°24, pp. 125-128.

¹² Hay distritos en que los candidatos poseen mayor arrastre político que en otros, y también el incumbente puede perder votos si se ve influenciado por grupos de presión que va en contra de lo que el electorado desea de su candidato.

¹³ Breton, A., "The Economic Theory of Representative Government", Chicago: Aldine Publishing Co., 1974.

eminentes, su punto de vista particular acerca del bien común. Para la consecución de estos fines el partido gobernante se aprovecha de su posición como oferente monopolista de ciertos bienes públicos muy solicitados, por ejemplo la: defensa, protección policial; e incluso de otros menos públicos como son la salud, infraestructura, la educación. Un monopolista de un bien privado a menudo puede aumentar sus beneficios vinculando otros productos que él no monopoliza con el producto monopolizado. Si el excedente del consumidor correspondiente a la cesta de productos vinculados excede al correspondiente a otras cestas, el consumidor comprará los productos vinculados para conseguir el bien monopolizado. Del mismo modo el Gobierno a menudo puede conseguir los distintos objetivos de sus miembros mediante la vinculación de temas definidos de forma bastante estrecha que sólo benefician a pequeños grupos de votantes, con los servicios muy populares que monopoliza.

Stigler¹⁴, en la configuración de su teoría de la regulación, define al Estado como una agencia monopólica de coerción. Su punto de vista sigue una línea de análisis según la cual el Estado tiene el monopolio legal de la fuerza. El Estado posee un recurso, que es la coerción legal, que no es compartido por ningún ciudadano, incluso, ni por el más poderoso de ellos. Así el Estado puede apropiarse, a través de los mecanismos que le otorga las leyes, de los recursos ciudadanos, por ejemplo los impuestos. Desde este punto de vista, el monopolio del Estado, en cuanto a la capacidad de apropiarse de recursos ciudadanos (bienes y derechos), genera la potencialidad de que pueda ser colonizado por grupos de interés, que eventualmente pueden utilizar su estructura en beneficio propio.¹⁵

Por su parte, Tullock¹⁶ ve al gobierno como un monopolio natural porque tiene el monopolio de la fuerza legal (llamada soberanía). El monopolio viene de consideraciones tecnológicas las cuales equivalen a una fuerte economía de escala: sólo puede existir una gran

¹⁴ Stigler, "The Theory of Economic Regulation", Chicago Studies in Political Economy, University of Chicago Press, 1988, pp. 210.

¹⁵ Guzmán, Eugenio; "Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia", Revista de Ciencias Políticas N°1-2, Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993, p. 218.

¹⁶ Tullock, G., "Entry Barriers in Politics", AER, LV (May, 1965), pp. 459.

cantidad en un cierto momento. Las ventajas de controlar este monopolio son todas o nada, y las firmas (partidos políticos) podrían eventualmente endeudarse y operar con pérdidas para lograr el control del Estado. Esto provoca que los partidos o candidatos se comporten al igual como lo hacen los países que entran en una carrera armamentista, llegando a endeudarse por sobrepasar, o al menos igualar, el nivel de gasto militar de su oponente.

En la explotación de su posición monopolista el partido en el gobierno se ve constreñido por la amenaza de ser destituido por los partidos de la oposición. Para prevenir esta amenaza, el partido en el gobierno puede acometer una o más de las siguientes actividades básicas dentro de su labor productiva: legislar y poner en práctica políticas discriminatorias y políticas que tienen las características de los bienes privados puros, incluyendo cambios en los tipos fiscales, en las exenciones básicas en los créditos fiscales, en las lagunas impositivas, etc.; reformar de forma discriminatoria los castigos aplicados a quienes infringen la ley, y también la probabilidad de que tales personas sean apresadas; participar en intercambios implícitos, combinados con extensas ofertas de productos mediante una combinación de políticas capaz de suscitar o de mantener los apoyos políticos; y tratar de cambiar las preferencias de los ciudadanos de modo que se reduzcan las diferencias que existen entre ellos y que se logre una mayor homogeneidad.

Luego, se concluye que las rigideces que aparecen en el mercado de la política provocan fuertes barreras a la entrada de los candidatos a este, lo que se refleja en los grandes esfuerzos que ellos hacen para lograr su elección.

1.3.2 Externalidad

Existen externalidades en los mercados cuando hay interdependencia entre los agentes económicos, ya que la decisión de un agente puede afectar positiva o negativamente a otro. Es decir, bajo esta interacción los beneficios marginales sociales son distintos a los costos

marginales sociales. En el mercado de la política se dan algunos casos de externalidades positivas y negativas.

Un caso de externalidad negativa, se da cuando los gobiernos legislan para beneficiar a un cierto sector de la población, pero a pesar de que las leyes son iguales para todos, podría sólo beneficiar a un grupo y no tener ningún beneficio para el resto de la población. En este caso existe una externalidad negativa para aquellos marginados del grupo.

En el caso de externalidad positiva del mercado político, la interdependencia se da porque los electores que buscan información se benefician de la búsqueda que hacen otras personas, como el caso de los periodistas y candidatos que buscan información de otros candidatos para encontrar la posición que toman acerca de un tema, y esto genera una externalidad positiva.

Una externalidad importante dentro del mercado de la política es el hecho que éste posea un mecanismo para la reducción de los costos de transacción en la toma de decisiones públicas, es decir, un mecanismo que permite seleccionar un agente que tome decisiones por otro, logrando un beneficio de ahorro de recursos en informarse acerca del tema en cuestión.

1.3.3 El Rol de la Información en Campañas y en el Mercado Político

Al igual que en los mercados económicos, el rol de la información es fundamental, porque permite a los oferentes y demandantes estar al tanto de los cambios que se producen en el mercado y así tomar una decisión correcta y racional.

En las campañas se transmiten distintos tipos de información. Uno de ellos es el gasto de campaña, que sirve como una medida de propaganda, la cual describe al candidato y promueve una imagen de él. El volumen de las contribuciones pueden también transmitir

información a los votantes. Un candidato que tenga muchos contribuidores puede estar bien evaluado por el electorado porque la contribución puede ser una señal de valor político. No obstante, también puede ser visto como una mala señal porque el candidato puede servir sólo a los contribuidores. Los electores usan encuestas de opinión como guía para saber lo que otros piensan, y esta información los ayude a tomar mejores decisiones y con mejor calidad.

Al igual que en los mercados económicos, el rol de la información es fundamental porque permite a los oferentes y demandantes estar al tanto de los cambios que se producen en el mercado y así hacer una decisión racional. Por esto, la información en el mercado político resulta útil a los candidatos (oferentes) y a los votantes (demandantes) porque los ayuda a aprender unos de otros durante la campaña. Cada candidato podrá conocer las necesidades de sus distritos, y éstos conocer los perfiles de los candidatos.

El efecto general del dinero en las elecciones es entregar información al elector, lo que contribuye a bajar dichos costos para estos, dado el costo alternativo del tiempo utilizado en esta tarea. Entre las formas más frecuentemente utilizadas por los partidos para entregar información están alguna muy baratas, como es la visita puerta a puerta, hasta complejas y costosas como las campañas televisivas o el envío de propaganda y cartas de presentación por correspondencia.

Por lo general, existen incentivos políticos para informar al público. Cuando los electores no poseen suficiente información enfrentan problemas para juzgar cuales son los candidatos que mejor reflejarán sus intereses y preferencias. Por otra parte, los partidos y candidatos cumplen una función no poco importante, a saber, que cuando son muchos los temas públicos que deben ser abordados es muy difícil hacerlo por referéndum o votación directa. En la mayoría de los casos, los electores no están bien preparados ni poseen el conocimiento para evaluar políticas porque es muy difícil conocer y comprender de donde provienen los costos y cuales son los beneficios de éstas. Los electores se benefician de los candidatos para investigar los abusos y para mostrar por qué se paga un alto costo. La información, acerca del mejor

candidato para el cargo, podría hacer una importante diferencia de cómo el público debe ser servido.

Desde otro punto de vista, se puede señalar que los electores no están interesados en el mismo tópico ni son completamente ignorantes al empezar una campaña, aunque podría parecer que mucho de lo que escuchan y leen podría ser irrelevante o redundante. Sin embargo, en la medida que dicha información puede ser relevante para la toma de decisiones electorales es relevante per se.

Los electores valoran la información acerca de candidatos y eventos porque los ayuda a mantener un control sobre el gobierno, sabiendo de ante mano como actuarían si los eligiesen. Por tanto, este beneficio lo obtienen gastando dinero en informarse, pero son muy hábiles en minimizar sus costos. Pero por otra parte, los candidatos se preocupan de difundir sus mensajes, maximizando la cantidad de información que puede ser transmitida pero también bajo un proceso minimizador de costos. Una manera efectiva de difundir mensajes es por ejemplo el medio televisivo.¹⁷ En algunos países este es un medio barato. También es barato para los consumidores porque es una pequeña porción de ver un programa. Es conveniente para los candidatos porque llegan a una gran masa de personas. Entonces, cuando se interfiere con regulaciones a esta actividad, aumentan los costos de transacción y se producen distorsiones, afectando la cantidad de información que el mercado demanda.

1.3.4 "Incumbentes"¹⁸

La literatura respecto del tema de campañas electorales señala que, por lo general, un candidato que va a la reelección tiene ventajas sobre sus desafiantes, en el sentido

¹⁷ Palda, Filip "Election Finance Regulation in Canada", The Fraser Institute, Feb 92, p. 92.

¹⁸ Traducción del inglés "incumbents". El incumbente es aquel candidato que va a la reelección en su cargo, postulándose nuevamente.

que posee un electorado que lo apoya y contactos o influencias que fueron adquiridas en el ejercicio de su cargo, lo que significa más recursos en pro de su reelección. Se han dado casos en que se utilizan empresas o instituciones estatales para financiar una campaña y tomar ventaja sobre su oponente.

Aquí, al parecer, se produce una desigualdad entre un incumbente y su desafiante, creándose una barrera a la entrada; esto es, que los candidatos incumbentes poseen un cierto "stock" de capital político, por lo cual se sigue, que por razones de equidad el Estado debiera intervenir para regular esta desventaja de los nuevos candidatos.

No obstante lo anterior, se ha demostrado que los gastos de campañas de los incumbentes no son tan efectivos como el de los desafiantes. Sin embargo, los incumbentes muchas veces ganan la reelección. Esto obedece a que a pesar de que sean deficientes sus gastos en campañas, continúan gastando más que sus oponentes en la mayoría de las elecciones. También obedece a que los incumbentes son recompensados por responder a los deseos del votante mediano y es castigado al fracasar en hacer esto¹⁹. Y por último, los votantes podrían preferir a un candidato conocido que uno por conocer, a pesar que ellos saben que no es el mejor.

De esta manera, se deduce que los gastos en campañas pueden fracasar, aunque sean muy efectivos aquellos hechos por los desafiantes, debido a que puede suceder que el desafiante no se encuentre en la posición del votante mediano, pero no porque tengan mayores o menores recursos.

Si se asume que los votantes son adversos al riesgo y reciben más utilidad de candidatos con posiciones cercanas a sus posiciones preferentes, pero pierden utilidad cuando la posición del candidato es incierta, entonces votaran por el que aumenta su utilidad esperada, es decir, por aquel candidato más cercano a la posición del votante medio.

¹⁹ King Banaian and William A. Luksetich, "Campaign Spending in Congressional Elections", *Economic Inquiry*, vol. XXIX, January 1991, p. 92-99.

Los votantes pueden observar el desempeño de los incumbentes con hechos y tienen, de esta manera, menor incertidumbre de sus ideas y credibilidad. La incertidumbre debería disminuir con un incumbente en ejercicio del cargo. El ejercicio del cargo da votos con conocimiento de la posición de los incumbentes y éstos acumulan capital político. Esta acumulación de capital político podría complicar a los desafiantes aumentar la probabilidad de éxito de una campaña. En este sentido, los que están en ejercicio actúan como una barrera a la entrada²⁰ natural.

Si todos los incumbentes están en una misma posición, como la del votante medio de sus distritos, todos ellos ganarían la reelección. Si todos los aspirantes potenciales están conscientes de esto, ellos no aspirarían al cargo, ya que a pesar del alto costo de las campañas, les sería muy difícil ganarlas. No obstante, observamos que muchos aspirantes y algunos incumbentes son derrotados. Los desafiantes entran a la carrera política cuando ellos perciben una brecha entre la posición del incumbente y la del votante medio y asumen esta posición como su programa político. Una gran diferencia entre la posición de los incumbentes y la del votante medio incrementa la probabilidad de éxito de un aspirante. Si los votantes conocen con certeza las posiciones de ambos candidatos, y si las valoraciones de los aspirantes son correctas, los desafiantes ganarían.

Pero los aspirantes usualmente son menos conocidos que los incumbentes, y esta incertidumbre adicional les da a los incumbentes una ventaja. Sin embargo, los aspirantes deben convencer a los votantes que su posición es más cercana a la del votante medio y la propaganda es el principal medio para esto.

²⁰ Lott[1986] y Jacobson y Kernell[1982] identifican nombres reconocidos y en ejercicio de sus cargos y Laband y Lentz[1985] ven lo hereditario como barreras a la entrada a la industria política. Lott nota que gastos en campañas pasadas y ejercicios contribuyen a reconocimiento de los nombres de los incumbentes. Cada dólar gastado por un desafiante, entonces, puede ser posible tener un bajo retorno de los grandes niveles de gasto pasado de incumbentes y el grande los de ejercicio. Lott presenta evidencia cual tiende a afirmar su posición. Pero el mismo argumento puede ser hecho para los aspirantes quienes tienen otro cargo o quienes son hijos de exitosos políticos Lentz[1985] y Laband encontraron.

La repetición de mensajes reduce la incertidumbre del votante sobre la posición de un desafiante. Si la posición del incumbente es cercana a la del votante medio, entonces menor es la diferencia en utilidad esperada del votante respecto de los dos candidatos, y la gran diferencia podría ser la cantidad de propaganda necesaria para generar un número dado de votos para el aspirante.

Los aspirantes con arrastre político inducen a incrementar el gasto del incumbente para solidificar una posición. Nótese que los votos de cada candidato esperan estar positivamente relacionados a su propio gasto de campaña y negativamente relacionado al gasto de su oponente. Además, hay que considerar que los que están en ejercicio pueden repartir bienes del gobierno más fácilmente a sus distritos, constituyendo ésto una dificultad más para los desafiantes.

Sin embargo, los gastos de los incumbentes tienen el efecto de incrementar el número de votos que reciben a tasas decrecientes. Así mismo los gastos de los aspirantes reducen los votos recibidos por los incumbentes a tasa decreciente, pero el efecto negativo es menor que el efecto positivo del gasto del incumbente.²¹

En ejercicio de sus funciones, el incumbente incrementa los votos recibidos de sus electores. Para los electores, el incumbente tiene más probabilidad de repartir beneficios prometidos a sus distritos, y por ello que son más deseados que los aspirantes quienes prometen los mismos beneficios, lo cual mejora su posición.

El producto marginal de la propaganda de los incumbentes puede ser más alta a causa de la experiencia, pero tanto el desafiante como el incumbente pueden publicitar efectivamente. El costo de adquirir un voto adicional a través de la propaganda varía del incumbente al desafiante, costándole menos al incumbente. Los gastos de los incumbentes y aspirantes podrían producir votos a la misma tasa. Mientras los incumbentes poseen ventajas

²¹ Banaian K. & Luksetich W., "Campaign Spending in Congressional Elections", Op. Cit., p 96.

absolutas, esto necesariamente no implica que el beneficio marginal de sus gastos son más altos que el de los aspirantes.

El continuo éxito de los incumbentes resulta de su servicio a los deseos de sus distritos y de su desempeño. Lo anterior significa que no existen bases sólidas para sostener que la publicidad es una barrera a la entrada a la política. Estas son barreras naturales que confrontan los aspirantes. Dado un votante adverso al riesgo, ninguna barrera es deseable²².

1.3.5 Grupos de Interés

Una manera de autorregulación del mercado político puede ser el funcionamiento de un mercado de influencias, que es la transformación de poder económico en poder político²³, que puede tomar cuatro formas:

- 1) Los intereses económicos pueden tratar de influenciar la opinión pública.
- 2) Los agentes económicos podrían hacer "lobby"²⁴ en legislaturas o en agencias ejecutivas²⁵.
- 3) Ellos podrían contratar abogados de excelencia para ganar pleitos ante el tribunal.
- 4) Finalmente, ellos podrían tratar de comprar influencia política o elegir candidatos favorables a sus intereses al contribuir en las campañas políticas.

Estas cuatro actividades requieren dinero para afectar la actividad de regulación y gasto del Estado²⁶ y por lo tanto sirven como base para saber cómo se financia la política.

²² Op. Cit., p 92-100.

²³ Gordon Tullock, "The Purchase of Politicians", *Western Economic Journal*, X, N°3 (sept., 1972), 354-355, Uri Ben-Zion and Zeev Eytan, "On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society", *Public Choice*, XVII (Spring, 1974), 1-10.

²⁴ El "lobby" es el pasillo de una cámara legislativa, que se utiliza por grupos especiales para hacer presión para aprobar proyectos de leyes. Para efectos de este trabajo se entiende que es una manera lícita de hacer presión.

²⁵ D. Lynch, "The Concentration of Economic Power", in K. W. Rothschild, *Power in Economics* (Baltimore: Penguin Books, Ltd., 1971), p. 158.

²⁶ Deutsch sugiere, "Podría ser rentable ver sobre el gobierno un poco menos como un problema de poder y algo más como un problema de gobierno; el gobierno es decisivo un materia de comunicaciones". Karl

Esta última manera de convertir poder económico en poder político tiene según Welch²⁷ tres unidades económicas: el contribuidor interesado, el contribuidor ideológico y el demandante de fondos, es decir, el político. El contribuidor interesado ofrece fondos a cambio de influencia política; él maximiza su beneficio. El ideológico ofrece fondos para maximizar la probabilidad de elegir candidatos con posiciones que este contribuidor desea. El político demanda fondos a cambio de influencia política; éste maximiza poder político.

El primero es un hombre económico actuando en la arena política, tal como la industria de la leche cuando contribuyó a la campaña de Nixon por su reelección a la presidencia de los Estados Unidos y a cambio recibieron un fuerte subsidio a la leche. El segundo, también se comporta como un hombre económico, pese a que es un contribuidor altruísta, dado que se ve recompensado por el hecho de aportar a campañas de candidatos con posiciones que convienen a todos, es decir, aumenta su utilidad. El último es un hombre político que trata con asuntos económicos, tal como el Presidente Nixon. Dado que todos se comportan racionalmente es posible predecir su comportamiento, aunque el segundo sea altruísta.²⁸ Pese a esto, este contribuidor también trabaja en su beneficio, ya que le brinda utilidad el ayudar a candidatos preferentes a su posición.

Cuando las unidades económicas son afectadas por el poder gubernamental, ellos actúan para influenciar ese poder. Ellos tratan de afectar leyes y asignaciones gubernamentales, cuales modifican su entorno económico. Una importante herramienta de influencia es la contribución a las campañas de los políticos.²⁹

W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: The Free Press, 1966), p. XXVII. Desde que algunos tipos de comunicaciones requieren grandes cantidades de dinero (e.g., publicidad sobre medios masivos), la economía afecta la política a través de la compra de comunicación.

²⁷ William P. Welch "The Economics of Campaign Funds", *Public Choice*, 1974, N° 20, p. 84.

²⁸ Op. Cit. William P. Welch, p. 84.

²⁹ Op. Cit., p. 84.

Cabe hacer notar que los grupos de interés utilizan distintas maneras para influenciar por medio de las contribuciones, existen maneras legales como ilegales para afectar el poder gubernamental. Dentro de las legales están las contribuciones a campañas y la influencia por medio del "lobby" que es una manera de hacer presión desde la fuente de donde emanan las leyes, por medio de técnicas como por ejemplo, invitar a parlamentarios a comidas informativas de un sector específico. Dentro de las ilegales se encuentran todas las formas de conflictos de interés y soborno.³⁰

Es determinante para la cantidad ofrecida en contribuciones la probabilidad de obtener influencia política si se hace la contribución y el grado de concentración de la industria que demanda influencia. Es poco frecuente que un candidato esté seguro de ganar una elección. La incertidumbre de ganar una elección está compuesta por la incertidumbre del político si *podría ayudar a sus contribuyentes al ser elegido*³¹. Los contribuyentes o compradores de influencia política no incrementan la probabilidad de que su candidato pueda ganar la elección. Entonces ellos pueden contribuir a dos candidatos en posiciones opuestas, aumentando su *probabilidad de obtener la influencia, tal como invertiría una AFP sus fondos para disminuir su riesgo*; o contribuirían a candidatos quienes tienen la victoria más segura, y que el dinero tiene sólo un pequeño efecto. A este último, el dinero no les afecta tanto, ya que están en mejor posición para negociar una influencia y tienen un fuerte incentivo para no caer en actividades ilícitas.³²

El grado de concentración de la industria o asociaciones como la Asociación de Productores de Leche, que pueden internalizar los beneficios de sus contribuciones, poseen el problema del "free rider". Ya que los beneficios de contribuciones hechas por estas

³⁰ Para efectos del análisis, se entenderá por contribución todo pago a campaña de políticos, sea ilegal o no. Para ver una discusión de la diferencia entre un tipo y otro, ver a Gary Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," JPE (March-April, 1968), p.169-217.

³¹ Según Welch, las contribuciones se determinan por la siguiente función:

$$QC = QC(VMP, P, C, \mu) \text{ con } QC_{VMP}, QC_P, QC_C > 0.$$

dónde VMP es el valor del producto marginal del último acto de influencia, P la probabilidad de recibir influencia, C es el grado de concentración y μ representa otras variables. Ver Op. Cit., p. 85-6.

³² Op. Cit., p. 86.

asociaciones, pueden también beneficiar a los no asociados o a aquellos que no contribuyen. En este caso, las contribuciones actúan como un bien público para los beneficiarios y aquí aparecen "free riders". Por tanto donde exista mayor grado de concentración en la industria, hay mayor probabilidad de percibir los beneficios sin tener que compartirla con gran cantidad de "free riders". Esto hace que en industrias más concentradas, exista mayor posibilidad de contribución a campañas.

Otro ejemplo se aprecia en aquellas circunstancias en que un tema es parte del programa de gobierno, por ejemplo un productor de licores podría interesarse en contribuir a campañas donde el licor está dentro de los temas del programa de gobierno, que en donde no lo esté. Por lo tanto, las campañas de candidatos que presenten mayor número de temas en proyectos legislativos podrían incentivar un incremento de contribuciones.

Desde el punto de vista de la demanda, hay dos funciones de producción: la transformación de dinero en porcentaje de votos esperados y la transformación de porcentaje de votos esperados en probabilidad de elección. El dinero es un "input", el porcentaje de voto esperado es un producto intermedio, y la probabilidad de elección es el producto final. La demanda por un "input" es su producto marginal en términos monetarios. La demanda de fondos de campañas es su producto marginal en términos de probabilidad de elección.

Las contribuciones que esperan ser recompensadas, están determinadas por la oferta y demanda por influencia, la oferta por influencia está determinada por la necesidad de gasto en campañas y por la reacción del público ante la venta de influencia. La demanda por influencia está determinada por el poder discrecional del gobierno. La oferta por gasto de campañas es la suma de los contribuidores y por la contribución del propio candidato.

Se distingue tres formas a través de las cuales los distintos grupos de interés pueden recibir aportes en recursos estatales, que pueden ser en la forma de subsidios directos o indirectos, tomar posesión del control a la entrada, o imponer barreras a la entrada de nuevos rivales (por ejemplo la fijación de cuotas de producción e importación).

Cuando un grupo de interés recibe recursos del Estado los beneficios que estos generan son menores que los costos que soporta la sociedad. De allí que se puede esperar que en democracia se rechacen dichas demandas, a menos que el grupo en cuestión controle la mayoría. Sin embargo, en una votación directa e informada (lo cual puede resultar en un supuesto poco realista) sobre las ventajas y desventajas de una política de subsidio para un sector, la mayoría de los ciudadanos debiera rechazar tal propuesta,³³ ya que todo subsidio requiere financiamiento que la mayoría de las veces viene acompañado por alzas de impuestos.

Otro método muy utilizado por los grupos de interés para la obtención de subsidios o leyes especiales, es la ayuda de los "lobbyists"³⁴. Estos los ayudan en hacerse parte (en calidad de miembros) en negociaciones, mantener un departamento de relaciones públicas para ganar el público u otros grupos de interés a su lado, prestar ejecutivos al gobierno bajo el programa de intercambio de ejecutivos en los negocios gubernamentales, apoyar a causas populares en distritos de un determinado candidato, y presentar proyectos de leyes para comités de parlamentarios y senadores.

Estas actividades llevan a discusiones informales con ministros y parlamentarios, que de algún modo son recompensados con toda suerte de favorecer a través del tráfico de influencias.

Aquí los grupos especiales de intereses le dan una mejor rentabilidad a esta actividad por el hecho de proveer con valiosa información al gobierno. Por consiguiente, la industria es complacida con el énfasis a puntos que los favorecen en los proyectos de leyes.

Cuando la gente siente que un hombre no tiene el derecho a comprar una elección como se puede comprar un auto, desean minimizar el poder del dinero. De acuerdo al

³³ Guzmán, Eugenio; "Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia". CEP N°, p. 219.

³⁴ Los "lobbyists" son aquellos que se especializan en esta actividad, y ofrecen sus servicios a estos grupos.

análisis económico, minimizar la cantidad de dinero per se en política no es una meta racional; si las cantidades de dinero de dos candidatos son grandes pero iguales, el dinero podría no hacer diferencia³⁵. Una particularidad se da cuando a los votantes no les gusta que los candidatos traten de comprar su elección, y para evitar esta situación los candidatos no reportarán los gastos de sus campañas.

De lo anterior queda en evidencia que las cantidades de dinero no influyen las posiciones de los candidatos, por tanto, debiera pensarse que los montos involucrados en los gastos de campañas no deberían provocar cambios en los resultados electorales de los candidatos, por el hecho de ser influenciado por el financiamiento de fondos provenientes de grupos organizados de interés.

Con esto queda sin ningún fundamento aquellos planteamientos que aseguran que con financiamiento público sería posible terminar la corrupción y las influencias de sectores organizados que buscan el control de las actividades legislativas.

El hecho de que exista corrupción, no es un problema proveniente del financiamiento privado, ya que aún cuando exista financiamiento público, podría haber corrupción. Por tanto este es un problema del candidato, que no cuenta con la idoneidad para ser tal. Por esta razón se analizará la corrupción y la manera automática de evitarla.

Las democracias occidentales generalmente promueven honestidad al permitir a los consumidores (electores) recomprar el candidato de cada elección. Los candidatos son llamados bienes de experiencia. Después de varias compras los consumidores pueden ver si el producto satisface sus necesidades, tal como se publicitó sobre la etiqueta y pueden decidir cambiar su lealtad si están insatisfechos. Esta idea también es aplicable a la política, porque el

³⁵ Si se supone que dos candidatos para un cargo dado tiene la misma cantidad de dinero, en este caso la diferencia la harán otras variables, como su carisma. En este caso se supone que para obtener grandes cantidades de dinero un candidato no tiene que tomar una posición particular sobre algún tema. Así, ningún incentivo financiero afecta su posición, como sería el caso del financiamiento público de campañas.

producto que el elector compra en este mercado es el servicio de un candidato. De esta manera, una vez en el cargo, una mentira puede erosionar el trabajo de años. Mientras se es honesto y manteniendo las promesas el candidato podría generar un capital político.

Ante la presencia de competidores y medios periodísticos, deseosos en encontrar comportamientos impropios y factores sensacionalistas, se generan incentivos en la dirección de inhibir tales conductas. Candidatos deshonestos podrían no prosperar porque los partidos tienen un fuerte incentivo para elegir a sus candidatos o a sus representantes quienes no menoscaben su imagen, por lo tanto se cuidan de nombrar a cualquier candidato que luego podrían desconcertarlos.

Aún si los políticos mienten, los electores podrían estar bien dotados de mecanismos para ver a través de la falsa imagen o tratar con informes manipulados por influencias de ciertos intereses.

Los políticos niegan la venta de favores, pero existe evidencia parece refrendar esta idea. Reportes de algunas personas dan una idea de lo que sucede, pero estudios estadísticos también tienen algo que decir³⁶. En Canadá donde existe financiamiento público, Blake encontró que grupos de intereses especiales en distritos representados por candidatos de gobierno, tienen un gran número de contratos con el gobierno, a diferencia como se observa a los grupos de intereses en distritos representados por miembros de oposición.³⁷

Muchas investigaciones han tratado de establecer una relación entre contribuciones y favores; la evidencia para ciertas épocas muestran alguna relación positiva (ver Bedlington y Powell, 1986).³⁸ Es difícil decir exactamente qué fracción del gobierno está siendo

³⁶ En los Estados Unidos, algunos investigadores trataron de ver si los congresistas pagaban con favores a sus contribuidores, la evidencia se encuentra en Ginsberg (1982), Johnson (1985), y Welch (1982). Palda, Filip "Election Finance Regulation in Canada", The Fraser Institute, Feb 92, p. 92.

³⁷ Palda Filip, "Election Finance Regulation in Canada" Cap.7, "Should Contributions be Regulated?", The Fraser Institute, p. 92.

³⁸ Op. Cit., p. 92.

vendido a contribuidores para establecer una tendencia. Como se nota anteriormente, los aportes de individuos privados han aumentado como una fracción del total de contribuciones y esto podría indicar que las contribuciones de grupos de intereses especiales están perdiendo su influencia. Sin embargo, esto no significa que los grupos de intereses especiales estén debilitándose o que una fracción menor del gobierno está siendo vendida. Lo que sucede es que los políticos están respondiendo a los intereses de los individuos.

1.4 Forma de Financiamiento de los Partidos Políticos

Los partidos y candidatos necesitan recursos, además de los beneficios y servicios personales que sus partidarios les ofrecen. Los candidatos deben tener acceso a materiales y conocimientos, que pueden ser adquiridos en el mercado a un precio; tales materiales pueden ser insignias o afiches, avisos en periódicos, radioemisoras y canales de televisión, facilidades de transporte o comunicaciones, oficinas y salas de reunión de comités, equipo profesional y secretaría, o la asesoría de especialistas en comunicaciones, estudios, encuestas, y estrategias de campañas. En toda sociedad estos servicios requieren dinero. El dinero es el único recurso fácilmente transferible en términos interpersonales, de tiempo y de espacio.

Si los partidos políticos producen bienes públicos, es decir, lo que producen puede ser consumido por una persona sin dejar a otra sin consumirlo, y a la vez puede ser consumido en iguales cantidades por cualquier individuo, entonces podría pensarse que los partidos políticos son bienes que benefician a toda la sociedad, como las leyes, que son para todos igual. Si así fuere el caso, es posible pensar en el financiamiento Estatal, pero aún así, existen instituciones donde a pesar de dar un servicio público o que produzcan bienes públicos, es posible el financiamiento privado, como por ejemplo el de la Iglesia.

Entonces, un partido político que es un ente que entrega información al público, (como es el caso de los medios de comunicación, en que su financiamiento es privado) al dárseles fondos públicos, no existirá ningún control sobre ellos de la cantidad óptima de información que debe ser entregada, sino que cada vez querrán entregar más información para obtener así mayor cantidad de fondos, dejando de entregarse el servicio en la cantidad socialmente óptima.

En algunos países se ha denominado a los partidos políticos como coadyudantes del Estado en la tarea política, y desde esta perspectiva se les ha otorgado financiamiento público, sin embargo, esto ha surgido no por una cuestión de principios que así lo justifique, sino más bien por circunstancias específicas, donde los mismos partidos políticos se han ido estableciendo funciones indispensables, monopólicas e incluso irremplazables, consiguiendo un status jurídico que los pone a la altura de un ente público.

Al igual que todos los bienes privados, es posible la exclusión y la rivalidad en los partidos políticos, lo que parece merecer financiamiento privado. Si un partido político funcionase como empresa, los contribuidores los premiarían o castigarían con el solo hecho de entregar más o menos recursos a ellos para su funcionamiento. Por lo tanto un partido que se desempeñe mejor recibirá más recursos que uno que se desempeñe mal, lo que incentivará a mejorar su estructura para mejorar su servicio. Este es la manera automática que existe en los mercados para asignar recursos.

1.5 Regulaciones y Limitaciones: Análisis Teórico y Evidencia Empírica

El objetivo de este capítulo será analizar las ventajas y desventajas de las regulaciones en materia de financiamiento, gasto, información y subsidios a las campañas políticas y su implicancia.

1.5.1 Fundamentos de las Regulaciones.

Frecuentemente los legisladores se han apoyado en los escándalos, en las preocupaciones por la equidad y los elevados costos de las campañas para la introducción de regulaciones para el financiamiento de la política y el otorgamiento de subvenciones para cubrir los gastos de los partidos y de campañas. También se han introducido controles para limpiar el proceso político, frenar los altos gastos, reducir la competencia desleal y aminorar cualquier influencia indebida de los aportantes en los políticos; se otorga financiamiento para disminuir la dependencia de los partidos y candidatos de fondos de dudoso origen, y permite a modestos pero serios participantes entrar a la competencia electoral.

Una visión ampliamente extendida es que el límite de gastos y contribuciones, junto con subsidios públicos, ayudan a aumentar la competencia en las elecciones, permiten a los ciudadanos comunes a una mayor participación en la política, como asimismo disminuir los procesos de corrupción.

Mucho de lo que se conoce acerca de los efectos de la regulación sobre bienestar público viene del estudio de mercados económicos, como se vio anteriormente, donde la regulación a menudo daña a éstos en vez de protegerlos.

Cuando una regulación busca disminuir el costo de una elección, se funda en la idea según la cual la propaganda no es productiva, mucho gasto en "imagen" arroja un pequeño resultado político. Si se busca promover la competencia, se limita el gasto a candidatos combinado con subsidios, intentando hacer posible para cualquiera competir en una elección. Si el objetivo es terminar con la corrupción, se busca controlar los aportes y se piensa que limitando los gastos, los candidatos recortarán sus gastos. Los subsidios para candidatos, franquicias tributarias para pequeños contribuidores, y leyes que obligan a publicar los nombres

de los donantes, son sugeridas también en la idea de disminuir la influencia de grandes contribuciones.

Estas simples ideas requieren análisis, aunque se observa que el desarrollo tecnológico ha permitido rebajar los costos de las propagandas, los partidos aún continúan aumentando sus gastos en este ítem. Las regulaciones en gastos pueden aumentar los costos de informar al elector, aunque la cantidad de gasto sobre campañas descienda.

Así, altos costos de elecciones no son necesariamente malos y bajos costos de elecciones no son necesariamente buenos. Altos costos pueden ser señal de que la propaganda y otras actividades de campañas, que tienen un precio en el mercado, pueden reflejar el valor de la posición de un candidato sobre otros y a la vez dar una señal a los electores de la cantidad de información que entregan. Un candidato con alto nivel de gasto en propaganda podría ser reflejo de que él estaría entregando información a los electores. La propaganda en forma individual es también de valor para los electores porque disminuye costos de reunir información acerca de programas, temas y de candidatos, haciendo más fácil para ellos elegir inteligentemente.

Bajos costos que resultan del límite oficial de gasto, podría ser malo si como resultado, los votantes se ven desprovistos de información. Paradojalmente, los límites de gastos en sus variadas y complicadas funciones, podrían eventualmente aumentar el costo de transmitir información entre candidatos y electores. Esto es porque los límites a los gastos pueden tener menor valor para el electorado, debido a que la regulación dificulta a los candidatos enviar sus mensajes eficientemente.

Una crítica bastante extendida señala que sin límites, sólo los que tienen dinero aportan y no aquellos de escasos recursos, pero en realidad con subsidios estatales incluso los más desposeídos contribuyen, debido al pago que realizan indirectamente a través del pago de impuestos y a una menor asignación de subsidios o dineros destinados a sus necesidades básicas.

Los fondos con que financian campañas y partidos políticos provienen en gran parte de la recaudación de impuestos de todo contribuyente, así como también del I.V.A. que todo consumidor paga, y por ende, incluso hasta el más desposeído entre los pobres debe pagarlo al momento de adquirir un bien. Luego paga por menores asignaciones de subsidios, debido a que habrá menos presupuesto para este fin. Esto es el costo alternativo de los fondos destinados a financiar campañas. Por lo tanto, los subsidios actuarían en contra de los más desposeídos.

Las regulaciones que ayudan a controlar costos podrían actuar en dirección contraria y desproveer a los electores de información valiosa como se verá más adelante.

1.5.2 Límites que Ayudan a los Incumbentes.

Los límites a los gastos tienen como objetivo, en principio promover la competencia en las elecciones, y asegurar que los candidatos no gasten en exceso para alcanzar un cargo. Esta idea se debe a que se cree que ellos trabajan por el interés público, y permitir a cualquier ciudadano con buenas ideas participar en las elecciones sin miedo de perder ante un oponente con recursos.

Los límites pueden tomar varias formas, dentro de las más conocidas están los límites a gastos de campañas que hacen los candidatos, a gastos de los partidos, a las contribuciones de privados, y a los fondos públicos para las campañas. Cabe hacer notar que los límites a las contribuciones hechas por privados hace más rentable el "lobby", destinándose recursos hacia esa actividad, que se verá en los capítulos siguientes.

Las restricciones sobre gastos de campañas suponen que promueven la competencia electoral y permiten trabajar en el interés público. En efecto, estas podrían permitir a los incumbentes mantenerse en un cargo y podrían dañar al público. Los incumbentes favorecen los límites porque, en promedio, los aspirantes obtienen más retorno por peso que

gastan en campañas por elecciones de lo que lo hace un incumbente. Los límites ayudan a los incumbentes a preservar la ventaja del voto que ellos obtienen mientras se promocionan con recursos gubernamentales en las elecciones.

La competencia política surge cuando los aspirantes pueden advertir errores que los incumbentes han hecho en ejercicio de su cargo. Un sistema político competitivo es uno en que la amenaza de ser sustituido es real. Entonces es por esta razón que cuando una parte trabaja para contrarrestar a otro, es decir, que hay competencia, y cuando hay un límite al gasto, la competencia sufre y los electores quedan pobremente informado de sus opciones.

Los incumbentes saben que comienzan sus carreras con un gran "stock" de electores a su favor y que ganan relativamente menos votos de su propaganda que los que ganan sus desafiantes de las suyas. Por estas razones los políticos en ejercicio que desean postularse a la reelección se ven incentivados a promover límites a gastos en campañas.³⁹

Un límite que mantiene bajo los gastos de campañas, no obstante los distintos retornos de un desafiante o incumbente, afectan los resultados mientras ayuda a los incumbentes disminuir el costo de ganar. Con un límite hay menos dinero para gastar, los aspirantes podrían tener problemas para llegar a ser conocidos y criticar a los incumbentes. Con límites a los gastos de las campañas los incumbentes podrían sentirse a salvo de la amenaza de los aspirantes, prestar menor atención a sus deberes y abusar de sus privilegios a expensas de los que contribuyen, en este sentido los límites reducen la competencia.

En los mercados económicos existen firmas que pueden cargar a los consumidores altos precios si ellos restringen la entrada de competidores. Cuando se aplica esto al mercado político, esa aproximación revela que, contrariamente a la opinión popular, los límites hacen difícil la entrada a los políticos a este mercado. Los legisladores son forzados a explotar los miedos populares acerca del uso del dinero en las elecciones, promulgan leyes que

³⁹ Ver la evidencia empírica de Jacobson (1985) y Palda (1985) en Op. Cit. "Election Finance Regulation in Canada".

hacen difícil a los aspirantes competir, lo cual podría tener desagradables consecuencias para las personas que desean proteger.

1.5.3 Límite a la Información

Cuando una ley interfiere con la información, ciertos grupos en la sociedad ganan del gasto de otros. Considerando una restricción sobre el número de horas que un político puede publicitar en televisión, que es manera barata y efectiva de difundir un mensaje, los políticos pueden discriminar en contra de la mayoría por interferir con este eficiente canal de comunicación entre electores y políticos. El reducido flujo de información fomenta un clima en que los políticos y especiales grupos de interés pueden controlarse y hacer tratos sin tener que hacer una propaganda amenazadora. En tal clima, los retornos para el "lobby" son mayores, y por ende, aunque se limitan los gastos de campañas, podría actualmente incrementar la cantidad de dinero que la sociedad gasta en actividades políticas porque el "lobby" (una actividad costosa) ahora es más rentable para los grupos de interés debido al incremento de los retornos.⁴⁰

Otro problema es qué se entiende por gasto, ya que si las leyes excluyen el valor del trabajo del voluntariado, los partidos cuyo principal apoyo son sus voluntarios, se verían más beneficiados que aquellos que dependen más de otros medios.

El contenido en propaganda política es información para el electorado y demás políticos. Y el solo propósito de una campaña es informar al electorado acerca de la posición de los candidatos sobre varios temas para de esta manera obtener votos.

Muchos candidatos se dedican a informar al electorado, pero hay candidatos que se preocupan más de proyectar una imagen dejando de lado la transmisión de información de sus programas y plataformas políticas. Este gasto en campañas es una pérdida para la sociedad, ya que el público no gana nada, ni tampoco ganan los candidatos. Esto fuerza a los candidatos a

⁴⁰ Palda, F., "Election Finance Regulation in Canada", Cap. 4, p 45.

gastar más en batallas de desgaste, con estrategias para cambiar actitudes de los electores. Los electores responden a una propaganda superficial que mantiene las ideas de los candidatos y sus programas en una nebulosa, más que a través de propagandas de candidatos que puedan aumentar la demanda de votantes por sus servicios.⁴¹

Una interpretación más pesimista es que los altos costos de transmitir y absorber el conocimiento lleva a los candidatos y votantes a comunicarse en política que parece vago pero que tiene real contenido. Por ejemplo, el nombre de un partido político podría ser como una etiqueta y sello de calidad, y pueden hacer promesas en campañas bajo el prestigio de la marca, tal como la dueña de casa elegiría comprar un nuevo aparato. Ahí podría estar también la clave en respaldo y en una imagen. Considérese a dos políticos comercializándose como bebidas, haciendo sus campañas sobre que ellos poseen todos los conocimientos necesarios para hacer un buen trabajo, y apoyados por una estrella de rock que miles de personas están deseando escuchar en la televisión en un jingle. ¿Es el dinero que ellos gastan una pérdida social? ¿Es la campaña manipuladora? Esto depende de lo que la gente lea dentro del mensaje⁴². Los políticos ponen mucha atención a su reputación en vez de gastar en presentar un claro programa de gobierno, esto es, porque el apoyo es una importante clave de éxito.

Una restricción sobre la cantidad de dinero que una persona puede gastar en comunicaciones políticas durante una campaña, necesariamente reduce la calidad de expresión por restringir el número de temas discutidos, lo profundo de sus exploraciones y el tamaño de la audiencia alcanzada. Esto se debe a que cada medio utilizado en comunicar ideas requiere de dinero y los límites a éste, disminuyen las ideas comunicadas.

Los candidatos y los votantes en los distritos aprenden unos de otros durante una campaña en tiempo de elecciones. Siempre que se esté de acuerdo en que más conocimiento es

⁴¹ Esto es similar al argumento de Galbraith, que las firmas podrían lavar el cerebro a los consumidores con publicidad para crear demanda para productos de menor consumo.

⁴² En el año 1993 sucedió algo parecido en Chile con la pre-candidatura a la Presidencia de Manuel Feliú, que regaló poleras con propaganda a personas damnificadas y fue duramente criticado pese a estar ayudando a la comunidad.

mejor, entonces por qué se imponen techos a los gastos y restricciones sobre cómo y cuándo el dinero deberá ser gastado, esto siempre se legisla en base a apologías para la libertad de expresión. Tales apologías van pocas veces acompañadas de subsidios del gobierno para candidatos, límites a las contribuciones individuales, y amonestaciones sobre las encuestas de opinión porque esas regulaciones no van dirigidas al intercambio de información. Este simple esquema de los tipos de reglas que interfieren con el conocimiento ignora que la información en las elecciones se transmite a través de otros canales aparte de propaganda en televisión y radio. Las encuestas son una valiosa manera de saber lo que otra persona piensa acerca de candidatos y la información que arrojan esos pensamientos. Las contribuciones son una forma de encuesta de opinión, y los subsidios interfieren con la calidad de la información contenida en esas contribuciones.

El sistema democrático electoral da a los candidatos desafiantes un fuerte incentivo para proveer a los electores con el tipo de información que ellos valoran más. La propaganda en imagen y complicadas políticas caen en slogans que parecen violar la tradicional idea de candidatos quienes muestran sus programas a los votantes, pero son, en efecto, inteligentes respuestas para el problema de comunicación con la gente que no tiene tiempo para explorar todos los temas en detalles. Los votantes también tienen conocimientos de fuentes independientes tales como los periódicos y encuestas de opinión, y por escuchar lo que otros piensan, que ayuda a poner en un cuadro a todos los candidatos juntos, a un mínimo costo.

Los políticos tienen fuertes incentivos a dar información a un bajo costo a los electores, pero esto no quiere decir que ellos dejan de enviar información o conocimiento hacia los electores ya que éstos tienen distintos métodos de evaluación de señales políticas, por ejemplo una encuesta. Estas señales ayudan a un gran número de electores a coordinar sus acciones a un mínimo costo. Cuando los electores usan esta información, ellos pueden imponer disciplina sobre sus representantes, que es la manera de hacerse escuchar ante los que hacen políticas, quienes deberían oír los intereses del público y ser alertados del efecto que traería la regulación sobre el flujo de información. Los límites al gasto son amenaza obvia para el conocimiento, pero también hay otras leyes tales como restricciones sobre las encuestas de

opinión, límites a las contribuciones, y subsidios a campañas que también pueden dañar el flujo de información.

1.5.4 Regulación de Encuestas

Como se ha señalado, las encuestas de opinión son otro mecanismo que usa la gente para obtener información de una campaña. Ellas pueden ser una guía invaluable para saber lo que otros piensan y de esta manera tomar las propias acciones. Una sucesión de encuestas pueden revelar donde están posicionados los candidatos y que temas hay. Los votantes pueden también usar las encuestas para votar estratégicamente.⁴³

La influencia de las encuestas es ampliamente reconocida y reguladas. Los políticos están empezando a ver de que manera podrían controlar este recurso rico en información. Las encuestas se han regulado por ejemplo en Canadá, donde se obliga a revelar la persona quién encargo y pagó por ella. Además las empresas que se dedican a hacer encuestas poseen un incentivo para cuidar la confiabilidad de la encuesta, que es el prestigio. Las encuestas son un forma de libre expresión que nadie tiene la competencia para regular. El valor de la libre expresión es que lleva información, sea esta confiable o no siempre tendrá algo que decir.

Las encuestas pueden ser influenciadas, pero no está claro que concentrando el poder para dejar su publicación en manos del gobierno podría mejorar la calidad de la información. Una encuesta entregada por el gobierno también puede estar influenciada. Una encuesta realizada por un privado independiente, puede tener la misma confiabilidad de la información e incluso podría ser de mejor calidad, ya que tiene un prestigio que puede perder y, por ende, clientes.

⁴³ Palda, F., "Election Finance Regulation in Canada", Cap. 4, p. 50.

Tampoco está claro que las informaciones influenciadas que arrojan las encuestas puedan afectar lo que el electorado cree. La persona es libre de creer o no en algo.

1.5.5 Límite a Contribuciones

La manera que tienen los electores para demostrar la importancia de un tema o programa de un partido para ellos, es por medio de la contribución. A los donantes no les gusta que su candidato se deje influenciar por grupos de intereses, ya que se podrían desviar de su programa de gobierno, y por esta razón se verán perjudicados. Por tanto, un candidato toma en cuenta a sus donantes y tratará de no dejarse influenciar por grupos de presión. Por esta razón una ley que busca la transparencia política, como el límite a las contribuciones de campaña, podría incentivar a los candidatos a dejarse influenciar por grupos especiales de intereses, que podría ir en desmedro de los intereses de los contribuidores.

Las leyes que limitan el tamaño de las contribuciones, hace más difícil a los candidatos representar los intereses de los contribuidores, y más fácil representar a grupos de intereses privados. Con esto, disminuye la ventaja comparativa de los grupos de intereses públicos y ayuda a los grupos de intereses privados.

Mucha gente dona exclusivamente a grupos de intereses públicos, como Greenpeace, y tales grupos otorgan esos recursos a sus propias campañas sobre un simple tema, pero otras veces dan directamente a candidatos o al partido que representan estos intereses. Así, los contribuidores hacen valer sus propios deseos, otorgando fondos a los grupos de presión o partidos según el interés que estos apoyen, tal como lo hace una tienda de departamentos cuando representa los deseos de sus clientes ante los mayoristas. Su poder de negociación descansa sobre la alianza de muchos consumidores. En el mismo espíritu, el interés público da poder a los contribuidores e invita a cada candidato a ajustar sus programas a la simpatía del grupo.⁴⁴

⁴⁴ Op. Cit. p.95.

Las contribuciones para un candidato puede ser una cosa buena. Una contribución es la mejor arma que el individuo tiene en contra de grupos organizados con intereses especiales, aunque esos grupos pueden utilizar donaciones en beneficio propio, y su más exitoso esfuerzo requiere de "lobby" al gobierno. Los individuos no tienen esta ventaja, ellos en cambio, pueden mantener al candidato alerta a través de disminuirles los recursos.

Uno puede regular las contribuciones de distintas maneras: limitar el tamaño de cada contribución; prohibir grandes negocios, uniones, y a cualquier sospechoso de querer un retorno directo por dar cualquier ayuda en dinero o material; y hacer público los nombres de las personas e instituciones que donan más de una cierta cifra.

No obstante lo anterior, ¿Qué es una contribución? ¿Dinero, regalos, bienes y servicios, o el trabajo del voluntariado? ¿Cuánto es demasiado? ¿\$1.000.000; \$100.000; o \$100? Si una corporación da en nombre de sus empleados, ¿qué debería considerar uno, el agregado, o cada donación en nombre de cada empleado? Si se considera a cada empleado por si solo lo más probable que esta donación cae bajo el límite.

Las regulaciones intentan terminar con el tráfico de influencias, pero también termina con la habilidad del candidato para conseguir sus recursos para su campaña⁴⁵. En particular, cuando la regulación restringe contribuciones extranjeras, de ningún modo terminará con ésta, debido a que utilizan métodos especiales para ingresar una contribución, como es el lavado de dinero. Por otra parte, aunque se le prohíba al candidato recibir fondos externos, podrán recurrir a este tipo de operación para nacionalizarlos y luego aceptarlos.

La mayoría de los individuos sufre más que los grupos de intereses especiales cuando las leyes limitan las contribuciones y, antes de actuar, los reguladores deberían entender

⁴⁵ Hamel, 1989, Ontario Commission on Election Finance, 1988; Stanbury, 1990, exponen una proposición y argumentan que la mayoría sufre cuando los políticos compensan a los intereses especiales por donar a sus campañas. Ver en Op. Cit., p. 83.

quién da y por qué razones. Ciertos intereses especiales son pequeños, bien organizados, y buscan grandes retornos para sus miembros por el hecho de influenciar el gobierno. Ellos pueden ganar influencia por dar para los fondos de campañas o por hacer "lobby" a sus representantes electos en un cargo de poder. El ciudadano promedio, quien podría no pertenecer a tal grupo organizado, puede también contribuir o hacer "lobby", pero su mejor herramienta para hacer que el candidato preste atención a sus demandas es por medio de la contribución. Los contribuidores individuales encuentran que el "lobby" no vale la pena debido a la complejidad y a su alto costo. En este tipo de actividad los grupos de intereses tienen una ventaja comparativa. Contrariamente, la ventaja del elector es en contribuciones personales. El peligro de prohibir o limitar contribuciones es que el candidato podría privilegiar más a los que hacen "lobby" y apartarse de las necesidades de los distritos.

A muchos reformadores les gustaría poner controles sobre contribuciones, pero se ha observado que los límites de los individuos y empresas no son muy parecidos a pesar que tienen las mismas razones para contribuir.

Los límites a las contribuciones no detienen el proceso de influencia en el gobierno por grupos de interés o el de los partidos gobernantes de capturar recursos de la sociedad civil, debido a que hay otras instancias de influencia como podría ser el "lobby" o el soborno.

1.5.6 Subsidios

Los subsidios generalmente son reembolsos que hacen los gobiernos con fondos públicos a los gastos de campañas de los candidatos o partidos, pero también los pueden proveer de ayuda directa en bienes y servicios, o bien, subsidiar indirectamente por medio de beneficios tributarios a las contribuciones. Usualmente se dice que con fondos públicos los candidatos dependen menos de los grandes contribuidores, y permite que candidatos con pocos recursos

entren a la competencia política. Pero el financiamiento público no ayuda a ninguna de esas causas y podría además provocar un gran daño.

Ante la existencia de subsidios, los partidos quedan a merced del gobierno, produciéndose una distorsión en la competencia en la búsqueda de recursos, y desequilibra el proceso democrático por subsidiar a algunos grupos a expensas de otros. También distorsiona la información que envía el gasto de campaña a los electores. Ahora bien, si el financiamiento público reemplaza a las contribuciones individuales, los candidatos pueden llegar a perder interés en las necesidades de sus distritos y pueden terminar ofreciendo una baja calidad de sus servicios al electorado.

Los gobiernos aportan a las elecciones con dineros de aquellos que pagan impuestos en tres maneras: a través de subsidios directos, a través de regalos en especies y servicios, y a través del subsidio indirecto, tal como los incentivos a las contribuciones por franquicias tributarias.

Los subsidios directos toman la forma de subvenciones o reembolso a gastos de las elecciones según cierto criterio. Se puede subsidiar a una campaña o a un partido. El problema con los subsidios a los partidos es que permite la posibilidad que estos administren sus recursos y entonces pueden destinar gastos a actividades distintas a las que se suponen que servirán, como por ejemplo, a gastos de representación en vez de difundir sus programas e ideas políticas. Cuando se subsidia a una campaña, lo que sucede es lo mismo que ocurre en una carrera armamentista, si el oponente gasta cierta cantidad de dinero, rápidamente el candidato aumentará su gasto para igualarlo, lo que provoca que los legisladores, a la vez de dar subsidios, deben también poner límites a los gastos.

Con subsidios, algunos partidos ganan a expensas de otros. Las combinaciones de subsidios y límites a los gastos podrían ayudar a los candidatos incumbentes. Los subsidios hacen que todos los candidatos se esfuercen para maximizar el ingreso por esta vía, pero los límites protegen a los incumbentes por contrarrestar el gasto relativamente más rentable que

hacen los aspirantes.⁴⁶ Un subsidio en conjunto con un techo podría reducir las obligaciones de los incumbentes para con sus distritos, ya que los recursos provenientes de los subsidios liberan a los candidatos de sus obligaciones tanto de grandes contribuidores como también de los pequeños contribuidores.

Los subsidios disminuyen el valor de la información que puede llevar el gasto a los electores. Un candidato puede tener muchos contribuidores informados de su distrito quienes lo consideran una buena alternativa para el distrito. En este sentido, el simple factor gasto de dinero puede dar una invaluable información a los votantes quienes pueden razonar que si un candidato gasta mucho no podría ocupar un cargo, pero otros podrían pensar que éste está hecho para ese cargo público. Pero si el dinero viene de las arcas del gobierno, el acto de gastar puede perder su significado. El resultado podría ser tener un electorado menos informado o bajos resultados en las encuestas.

Las concesiones específicas y servicios son subsidios directos para ciertos tipos de actividades, también lo son los simples regalos en bienes, por ejemplo el tiempo asignado gratis en el aire de una propaganda, que es el más común. Otra ayuda puede ser el alquiler de salas de reunión o franquicias postales.

Los regalos en especies pueden tener el mismo efecto que un subsidio en dinero en efectivo. Si el candidato intenta comprar cinco minutos de televisión y el gobierno decide darle dos minutos gratis, él podría comprar sólo tres minutos y ahorra el equivalente a dos, y usar este ahorro de dinero para otras actividades. De esta manera el candidato convierte un regalo en dinero. Esto mismo sucede con los bienes meritorios, como el caso de la leche⁴⁷.

⁴⁶ Un acabado estudio sobre la rentabilidad del gasto que hacen los incumbente ver en: Palda, Kristian, "The Effect of Expenditure on Political Success", *The Journal of Law and Economics*, (Dec. 1975), N° 18, pp. 745-72.

⁴⁷ Cuando un gobierno regala leche en polvo, el beneficiario pierde el valor de éste, y puede utilizarla como tiza para rayar una cancha de fútbol.

Esto significa que los regalos no son eficientes como subsidios, en el sentido que éstos no permiten a los políticos darle la misma utilidad a un monto de regalos como ellos lo harían con el dinero. Esto podría favorecer a partidos que tienen muchas actividades complementarias.

Se piensa que los créditos en impuestos son un incentivo para los individuos a contribuir, y un incentivo para los partidos a invertir en maneras de atraer a los individuos. Pero un crédito tributario favorece igualmente a todos quienes califican para ello, pero es también una transferencia indirecta de ingreso de individuos quienes dan poco o nada, para esos quienes dan mucho. Si no se contribuye, y se paga impuestos, parte de estos impuestos podrían irse a personas quienes tienen crédito. Esto fuerza a los contribuidores a pagar por movimientos políticos en los cuales ellos no creen.

Los subsidios para campañas de políticos tratan que cualquiera tenga la oportunidad de candidatearse a algún puesto, sean estos candidatos con o sin recursos, como en el caso de límites al gasto que favorecen el establecimiento de partidos. Los subsidios políticos también van en contra de la noción que un partido sólo debe dar apoyo monetario como el público desea darle. Los subsidios permiten a los partidos depender menos de los deseos del electorado y da más trabajo en contra de la competencia.⁴⁸

Como se ha visto en este capítulo, muchas de las políticas aplicadas no tienen sentido, pese a que buscan un determinado objetivo, ya que terminan favoreciendo sólo a unos pocos y no intentan de ninguna manera lograr el bien común. Además, son fuertemente apoyadas por legisladores que intentan permanecer en el poder a un mínimo costo, sin prestar atención a quienes votaron por ellos. Esto es una burda manera de implementar barreras al mercado de la política, para hacer de éste un monopolio al cual sea difícil el ingreso de cualquiera. Con esto, las leyes que intentan regular la actividad política, terminan dando resultados adversos, con las consecuencias que traen consigo.

⁴⁸ Palda, F., "Election Finance Regulation in Canada", Cap. 4, p. 119.

CAPÍTULO II: Análisis de La Legislación Comparada

2.1 El Caso de la Legislación Chilena

Nuestra legislación ha considerado el tema del financiamiento de los partidos políticos en una ínfima medida. Sólo se ha considerado el financiamiento público de tipo indirecto de los partidos y candidatos, como son las paletas, tableros y murales para poner afiches de propaganda política, y al forzar a los canales de televisión ceder espacios gratuitos para propaganda política.

Los partidos políticos se encuentran dentro de la garantía constitucional general del libre derecho de asociación, lo cual significa que su naturaleza no es distinta a la de cualquier otra organización social, y se les considera bajo la Ley Orgánica de Partidos Políticos como asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica, que la conforman ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, no siendo muy diferente a las razones por qué se forma una organización cualquiera.⁴⁹

En nuestra actual Constitución Política del Estado se señala que los partidos políticos no pueden gozar de privilegio alguno, ni tener el monopolio de la participación ciudadana,⁵⁰ se les garantiza la igualdad a los miembros de los partidos con independientes en la presentación de candidaturas y en los procesos electorales. También señala que los partidos no pueden dar órdenes a sus militantes⁵¹, lo cual demuestra el ánimo de independencia de los partidos políticos con sus miembros.

⁴⁹ "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", Borrador de discusión 1995, ILD, p. 8.

⁵⁰ Constitución Política del Estado, Art. 19°, N° 15.

⁵¹ Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 18.603, art. 21° y 32°.

Con esto queda claro que cualquier medida legislativa que los privilegie por sobre cualquier otra organización, sería una ley que escaparía al Principio de la Supremacía Constitucional.

Los partidos políticos y candidatos, según la ley vigente, sólo podrán recibir financiamiento de fuentes nacionales para los gastos que se realicen en propaganda electoral o plebiscitaria⁵². Esto es una manera de restringir los intereses extranjeros.

Esta restricción de fuentes del financiamiento, como se vio anteriormente, provoca una distorsión en el mercado de las contribuciones, ya que pese a ésta, los contribuidores extranjeros harán de todas maneras sus aportes, sin cometer delito al utilizar empresas ficticias. Por otro lado, los candidatos recibirán menor cantidad de contribuciones y por ende deberán restringir el número y extensión de los temas tratados en sus campañas.

También restringe a un cierto período de tiempo la propaganda en los medios de comunicación, es decir, no podrán extenderse fuera de este rango. Se prohíbe la propaganda electoral en cines y salas de videos y cualquier lugar que tenga altoparlantes, a excepción de los discursos públicos en concentraciones. Por consiguiente, se transmitirá una menor cantidad de información hacia los electores.

Luego, se dispone por ley que los canales de televisión deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral. Y si responde a elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores destinarán también gratuitamente cuarenta minutos diarios a propaganda electoral. La distribución del tiempo es en partes iguales a cada uno de los candidatos⁵³. Para las elecciones de diputados o senadores, a cada partido político le corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección.

⁵² Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, párrafo 6c, art. 30°.

⁵³ Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, párrafo 6c, art. 31°.

En consecuencia, se produce una distorsión para el medio de comunicación, porque se le obliga a transmitir mensajes políticos de candidaturas lo que implica que se estaría incurriendo en un costo en desmedro de la competencia con otros medios, esto podría ser visto como una contribución obligatoria de este sector.

Se prohíbe realizar propaganda electoral con pintura y carteles o afiches adherido en los muros, postes, puentes, etc. La propaganda efectuada mediante volantes, elementos colgantes o avisos luminosos o proyectados, sólo podrá efectuarse en cierto periodo restringido de tiempo.⁵⁴

Las municipalidades deberán colocar y mantener murales o tableros en lugares públicos para poner afiches de propaganda⁵⁵. Esta es una manera de contribuir en parte al financiamiento (como se observó en el punto 1.5.6), debido a que esto constituye un ahorro de recursos proveniente de la disminución del gasto de difundir ideas, lo cual se utilizaría para otros fines distintos que captar votos.

En nuestro país, la legislación vigente es adecuada, puesto que presenta pocas barreras para la competencia política, pero se encuentran límites a la información en ciertos periodos pre-eleccionarios, lugares específicos y del tiempo en el aire que tiene una campaña en televisión, lo que distorsiona en cierto modo, la cantidad de información que posee el elector para decidir por su mejor candidato. Y aún así se ha pretendido legislar para imponer mayor cantidad de trabas al mercado político, como se verá en la próxima sección.

⁵⁴ Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, párrafo 6c, art. 32°.

⁵⁵ Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, párrafo 6c, art. 33°.

2.2 Propuestas de Ley

Recientemente se perdió en el Congreso una propuesta de modificación a la ley de votaciones y escrutinios, estableciendo limitaciones en cuanto a gastos que efectúen candidatos, y adoptaba medidas para la transparencia del proceso electoral.⁵⁶

"En el ánimo de subsanar los vicios hoy existentes y velar por la transparencia de los procesos electorales - que es la idea matriz del proyecto - se sugieren, entre otras, las siguientes medidas:

- Limitar los gastos que puedan efectuar los candidatos, sea en la elección de concejales, parlamentarios o Presidente de la República;
- Disponer que los candidatos lleven contabilidad obligatoria de las entradas y gastos de sus campañas;
- Limitar los montos de las donaciones electorales y someter dichas donaciones a determinadas exigencias;
- Considerar como donación todo servicio gratuito efectuado por empresas y, en general, todo pago hecho por éstas para efectuar trabajos electorales;
- Establecer sanciones y tipos delictuales en relación con la infracción de las normas relacionadas con la transparencia del proceso electoral.

El limitar los gastos que pueda efectuar un candidato, en ningún caso responde al ánimo de mantener un equilibrado sistema democrático, por cuanto se produce desinformación. Esto atenta contra la libre voluntad de los electores, debido a que se traduce en menor información acerca del candidato y sus planteamientos políticos, lo cuál no permite tomar una adecuada posición al momento de ejercer el derecho a sufragio. Así como en el sistema de mercado, es necesario estar bien informado acerca del producto y sus características, para que las personas no se equivoquen al comprar y satisfagan adecuadamente sus necesidades.

⁵⁶ Según boletín N° 1146-07, Cámara de Diputados de Chile.

El disponer de Carabineros para el control de propaganda en la calle, no tiene ningún análisis de costo que pudiera involucrar esta acción, ya que vulnera el principio de la escasez de recursos, suponiendo que estos son ilimitados y que no tiene ningún costo adicional para el país. Debe recordarse que debido a que la dotación de ellos es fija y no gozan de un presupuesto adicional, no es posible atender a todas las necesidades de la ciudadanía, lo que implicaría descuidar importantes funciones en favor del control de la propaganda.

Al igual se le exige a Carabineros engorrosas investigaciones de quienes participan en la confección de la propaganda, remuneraciones que reciben, personas que los contratan y vehículos que los transportan, lo cual exige utilizar tiempo, y recursos de la institución. A los notarios públicos se les exige lo mismo, ocupar su tiempo en estampar una constancia ante cualquier interesado, como si los notarios tuviesen tiempo de sobra para realizar más tareas de las que tienen con la sociedad, teniendo este un costo adicional que se traduce en utilizar recursos que tienen un costo alternativo.

Se les exige, en el ART. 32-A, a los candidatos a senador, diputado, concejal, o presidencial, al inscribirse como tal, designar un jefe de propaganda y además en el caso de candidatos a senador o presidencial, designar un jefe de propaganda en cada distrito, lo que se traduce en mayores costos de informar a la población, lo cual incentiva un mayor presupuesto para las campañas de cada uno, ya que deberán contratar a más personas. Una idea de esto, sería la suma de todas las campañas de candidatos que postulan a las elecciones en el país, lo que sería una cifra considerable.

Se propone penalizar con prisión, dejando de percibir unidades tributarias mensuales (ingresos para el fisco), haciendo uso de los recintos que están atochados de delincuentes, lo que se reemplaza por más cuentas de gastos, debiéndose construir más cárceles, adquirir más alimentos, equipos y materiales de salud para internos, y aumentar la dotación gendarmes para este fin.

2.3 Legislación Comparada: Algunos Casos Selectos

En muchos países se han hecho esfuerzos para controlar los gastos de elecciones a través de una ley que exige información, revisión y divulgación de las finanzas del candidato y del partido, fija topes en los gastos, limita las contribuciones por sobre ciertas cantidades o prohíbe erogaciones provenientes de fuentes particulares. Los ingresos y los gastos también pueden verse afectados por estatutos que restringen ciertas actividades propias de una campaña; los impuestos y leyes sobre prácticas corruptas pueden o no incentivar las contribuciones. A pesar de que el medio de control predominante es establecido por ley, también se han utilizado acuerdos voluntarios entre partidos.

También hay exigencias para que los partidos y/o candidatos entreguen informes financieros periódicos a funcionarios públicos que se ve como una necesidad administrativa para la imposición de topes en los gastos, para limitar contribuciones de individuos y grupos y para la asignación de subsidios públicos. También muchos países exigen además divulgación, a menudo la revelación sistemática de los detalles del partido o finanzas del candidato, los cuales pasan a estar al alcance del público, incluyendo periodistas y rivales políticos; la divulgación es considerada como un prerrequisito para cualquier sistema de control que confía en la auto disciplina. Algunos países van aún más lejos, disponiendo que tales antecedentes sean publicados, en algunos casos, en la prensa diaria.

Como se aprecia la legislación comparada es muy diversa y dado lo extenso que sería un tratamiento completo al respecto, se han seleccionado algunos ejemplos más ilustrativos.

2.3.1 Alemania

República Federal Parlamentaria, El jefe del Estado es el Presidente, y el Canciller de Gobierno. El Parlamento consta de dos Cámaras: el Consejo Federal de 45 miembros nombrados por los gobiernos estatales, y la Dieta Federal (Bundestag) de 520 diputados electos popularmente.

En la legislación alemana, se conceptualiza a la sociedad como cimentada sobre grupos y corporaciones fuertemente organizadas, y en ese sentido, al registrar y validar la ley a los partidos políticos, no se ha hecho más que admitir la fuerza e importancia de éstos en la estructura política nacional⁵⁷. Así, éstas concebidas como entidades autónomas constitucionales, en que además de reconocérceles como fruto de la garantía de asociación, se admite su autonomía constitucional; se les conceden funciones políticas sobresalientes y, por consiguiente, se les considera sujetos de financiamiento público para el adecuado desempeño de sus actividades, complementando dichos ingresos con financiamiento privado.

Se reconoce constitucionalmente que los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su establecimiento es libre, su organización interna debe responder a los principios democráticos, deben rendir cuenta públicamente del origen de sus recursos.

Financiamiento Privado. La ley permite la deducción fiscal de los aportes que reciben los partidos políticos, de los contribuyentes. Las donaciones anónimas a partidos y candidatos están prohibidas por sobre los 1.000 DM (USD \$1,400), y cuyos donantes no sean identificados. También quedan prohibidas los donativos visiblemente hechos con expectativa de determinadas ventajas económicas o políticas. Los donativos ilícitos deben ser transferidos a la Presidencia del Bundestag. Por ejemplo, el límite a las donaciones de una persona natural es de 60.000 DM y 120.000 DM bajo régimen conyugal (USD \$42,500 y USD \$85,000).

⁵⁷ Miguel Alemán Velazco, "Las finanzas de la política", Mayo 1995, Editorial Diana S.A. , Mexico, p. 11.

Queda prohibido las donaciones de fundaciones políticas, de corporaciones, asociaciones de personas e instituciones, que por sus estatutos o finalidad de su fundación o gestión real, estén exclusiva y directamente dedicadas a fines de utilidad pública, benéficas o eclesióásticas, a no ser que esos donativos procedan del patrimonio de un alemán, o de empresas cuyo patrimonio sea más de un 50% de propiedad de alemanes y vayan directamente a un partido, o se trate de un donativo de un partido extranjero representado en el Parlamento Europeo, o de un miembro extranjero del Parlamento Europeo, o bien se trate de un donativo de un extranjero que no exceda de 1.000 DM (USD \$1,400).

Financiamiento Público. El financiamiento público directo es de la forma de reembolso de los gastos electorales o de campañas, para partidos y candidatos, de acuerdo al número de votos obtenidos, para aquellos partidos que obtengan más del 5% de los votos. También hay subvenciones para el gasto corriente de los partidos políticos, que son calculados sobre el número de votos obtenidos y también para candidatos independientes.

El límite al financiamiento público de los partidos políticos son en proporción a los recursos que estos poseen, por ejemplo, el reembolso a los gastos electorales no pueden exceder el 50% de los ingresos⁵⁸ totales obtenidos por el partido durante cuatro años.

Además, se incluye un mecanismo de compensación para los partidos menos beneficiados por las donaciones privadas, en que el Estado asigna una cantidad según el resultado definitivo de las últimas elecciones federales celebradas antes del 31 de diciembre hayan conseguido por lo menos el 0.5% de segundos votos válidos emitidos en el territorio electoral, perciben anualmente un aporte.⁵⁹

⁵⁸ Por ingreso en la legislación alemana se entiende que es "...todo valor en dinero o prestaciones susceptibles de ser valoradas en dinero que fluya al partido desde fuera, y que no esté compensada por una contraprestación equivalente, ni se base en una obligación de sustitución, indemnización o restitución...". Citado en el Capítulo Sexto, Artículo 26 (1) de la Ley de Partidos Políticos.

⁵⁹ Cálculo para cada partido, que en las últimas elecciones hayan obtenido por lo menos el 5% de segundos votos válidos emitidos en el territorio electoral, que resulta en dividir el 40% del total de cuotas de afiliados y donativos declarados en el informe de rendición de cuentas del año civil precedente, por el

El financiamiento público indirecto, es de la forma de franquicias postales y espacios gratuitos para la colocación de carteles y propaganda, tanto para las campañas federales, regionales, y locales, como así también para las europeas.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal en 1992, en que se admite que es constitucional que el Estado provea de recursos a los partidos políticos pero con límites sujetos a los aportes privados, o sea no pueden ser superior a éstos, trae una serie de implicancias para la legislación actual. Respecto a los mecanismos de compensación de oportunidades, financiamiento básico y de degradación de donaciones, serían considerados inconstitucionales, dado que atentarían contra la igualdad; en el caso de la obligación de constancia en los libros de cuentas, dejar sin inscripción sumas inferiores al tope equivaldría a no cumplir el mandato de publicidad de los ingresos.

2.3.2 España

En el caso español, el parlamento está formado por dos cámara: el Congreso de Diputados, compuesto por 350 miembros, y el Senado, por 257. El rey es el jefe de Estado y nombra como jefe de gobierno al primer ministro.

Al igual que en el caso alemán, los partidos políticos son definidos como la expresión del pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y representan un instrumento esencial de la participación política. Para su creación y el ejercicio de sus actividades, son libres en tanto respeten la Constitución y las leyes. Son personas naturales de orden público, autónomas constitucionales, y que se les reconoce bajo la garantía de asociación, se admite su autonomía constitucional, se les concede funciones políticas

número de segundos votos válidos correspondientes al partido. El mayor de los resultados obtenidos se multiplica por el número de segundos votos válidos logrados por cada partido.

sobresalientes y, por consiguiente se les considera sujetos de financiamiento público para el adecuado desempeño de sus actividades, complementando sus ingresos con financiamiento privado⁶⁰.

La legislación se caracteriza por la máxima participación del Estado y una mínima aportación privada.

Financiamiento Privado. Lo componen cuotas y aportes voluntarios de sus miembros, préstamos bancarios e ingresos por ventas de material publicitario.

El financiamiento privado puede ser deducido de impuestos, las donaciones anónimas entregadas a los partidos y candidatos están prohibidas cuando sobrepasan el 5% del monto del financiamiento público para el funcionamiento de dichas agrupaciones políticas. Cuya situación contrasta con el caso alemán y que en parte explica el marcado sesgo hacia un sistema de financiamiento público.

Los aportes que realicen personas jurídicas superiores a un millón de pesetas (USD \$ 8,200 cinco veces inferior al caso alemán) a cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupaciones para recaudar fondos en las elecciones convocadas, son prohibidas.⁶¹

Las aportaciones de fondos en las cuentas de los partidos políticos, deberán constar en el acto de la imposición del nombre, domicilio, y monto del aporte.

⁶⁰ Op. Cit., p 15.

⁶¹ Proyecto de Ley de Régimen Electoral General (Orgánica). Disposiciones relativas a gastos y subvenciones electorales; BOCG, Congreso, Serie A, N° 120-Y de 15 de octubre de 1984. II Legislatura, Título I, Capítulo IV, Sección II, Artículo 128.

Financiamiento Público. El financiamiento público es fuertemente apoyado, no sólo se otorga para campañas electorales federales o centrales, regionales o locales, y las europeas, sino que también para partidos y candidatos.

El financiamiento público directo es en forma de subvenciones para gastos electorales de candidatos y partidos, y se otorga por un cálculo sobre el número de votos.

El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales, de acuerdo con las siguientes reglas: a) Un millón de pesetas (USD \$8,200) por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado. b) 45 pesetas (USD \$3.7) por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado. c) 15 Pts (USD \$ 1.25) por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

El financiamiento público indirecto, es de la forma de franquicias postales y espacios gratuitos para la colocación de carteles y propaganda, tanto para las campañas federales, regionales, y locales, como así también para las europeas. Así también los partidos pueden gozar de espacios gratuitos en televisión y radio en medios estatales para las campañas electorales⁶².

La fiscalización de los gastos, efectuadas por las asociaciones, federaciones, coaliciones o candidaturas, corresponde a las Juntas Electorales, los efectuados por las candidaturas independientes y de las asociaciones, federaciones que presenten candidatura en un solo distrito, será ejercida por la Junta Provincial.

Se prohíben los aportes provenientes de la Administración del Estado, Entidades locales, organismos autónomos, Entidades paraestatales, Empresas Nacionales, Provinciales

⁶² Art. 59 LOCREG 5/87.

municipales y de economía mixta, así como de Entidades o personas extranjeras⁶³ (sólo se les permite a este último tipo de fuente abonar en una cuenta en entidades de crédito).

Otro mecanismo de aporte directo es el financiamiento permanente de partidos con subvenciones para los gastos corrientes anuales de acuerdo al número de escaños y al número de votos (1/3 y 2/3 respectivamente como ponderación). Quedan fuera los partidos cuya representación es inferior al 3% de los votos válidos.

2.3.3 Francia

Francia es una República Parlamentaria, el Jefe de Estado es el presidente, el Primer ministro gobierna, el parlamento está constituido por dos cámaras: La Asamblea Nacional, integrada por 491 diputados, y el Senado, integrado por 316 senadores.

Los partidos políticos son considerados personas jurídicas de orden público, tanto por la ley como por la constitución. Los partidos y grupos políticos se forman y ejercen su actividad libremente

Se les permite a los partidos políticos el autofinanciamiento, el financiamiento privado y el público, además de beneficios indirectos para reducir sus necesidades financieras, como es el acceso gratuito a los medios de comunicación durante las campañas electorales.

En 1990, se reforma la ley con el fin de limitar el aumento de los gastos en campañas electorales⁶⁴; prevenir la disparidad entre los partidos y candidatos, obtener recursos

⁶³ Disposiciones relativas a Patrimonio y Régimen Económico (Por Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos), Capítulo II, Art. 45, n° 5.

⁶⁴ No pueden ser superiores a los 120 y 140 millones de francos (USD \$ 24.6 y USD \$ 28.7 millones) en la 1ª y 2ª vuelta presidencial, y de 500.000 francos (USD \$ 102,500) para las elecciones de diputado.

por medios legales, y asegurar una mayor transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y el sostenimiento de los partidos políticos.

Financiamiento privado. El financiamiento privado es incentivado por la deducción fiscal de los donativos⁶⁵ (quedan exceptuadas del derecho de deducción las aportaciones menores de 1.000 francos [USD \$205]), que es un subsidio del Estado, siempre que sean realizadas con cheque nominativo y justificadas en la cuenta de campaña.

Existe financiamiento de las sociedades comerciales, en donaciones restringidas sólo al funcionamiento del partido y no de las campañas.

Las ventajas fiscales de las contribuciones privadas, tienen límites con respecto de la fuente, es decir del tipo de persona de la cual proviene la donación, y a quien se la entera. Por tanto la ley exige a las personas que queden identificadas.

Se establece un límite de 30.000 francos (USD \$6,150) a las personas naturales y 50.000 (USD \$10,250) a las personas jurídicas, a los donativos a las asociaciones de financiamiento o a mandatarios financieros de los candidatos, y 50.000 y 500.000 (USD \$10,250 y USD \$102,500) a las asociaciones de financiamiento o a mandatarios financieros de los partidos.

Cualquier donativo que sobrepase a los 1.000 francos (USD \$205) debe ser pagado con cheque. Los donativos de instituciones de Derecho Público están prohibidas. El monto global de los donativos en efectivo no pueden superar el 20% del total de los ingresos ni el tope de gastos de un candidato.

⁶⁵ Art. 28 del Código de impuesto francés.

Financiamiento Público. Tiene el propósito de garantizar, aunque no sea más que un nivel estimado como mínimo, la igualdad, la independencia, la democracia de y entre los partidos, y su eficaz funcionamiento legal o constitucional.

El financiamiento público directo se otorga a los partidos políticos y candidatos independientes en forma de reintegros de los gastos⁶⁶. Se estableció un sistema de reembolso de un 25% para candidatos que obtengan el 5% de los votos en la primera vuelta. Se limita al monto de los gastos exhibidos por cuenta de campaña.

Como en España, los partidos rinden cuentas de sus informes financieros. Se les obliga a los funcionarios electos presentar una declaración patrimonial, que en caso de ser electo, debe presentar una declaración no menos de un mes antes de expirar su mandato, la cual es publicada en el Diario Oficial.

Así mismo los diputados tienen que entregar a la Asamblea Nacional una declaración certificada exacta de su situación patrimonial dentro de quince días después de asumir sus funciones. Luego deberá entregar otra declaración con máximo dos meses y mínimo un mes antes de finalizar su mandato o, en caso de disolución de la Asamblea nacional, por otra causa que su muerte, en el transcurso de quince días después del fin de sus funciones.

Ningún candidato puede recibir directa o indirectamente, para cualquier gasto, contribuciones o ayudas materiales de un Estado extranjero o de una persona natural o jurídica extranjera.

⁶⁶ El techo para gastos de diputados es de 500.000 francos (USD \$ 102,500) por candidato, salvo en distritos cuya población es de menos de 80.000 habitantes, en cuyo caso desciende a 400.000 francos (USD \$ 82,000).

2.3.4 Suecia

El jefe de estado es el Rey, y el jefe de gobierno es el primer ministro. El parlamento está formado por sólo una cámara de 349 miembros.

Los partidos están reconocidos por la constitución como sujetos de derecho privado. No se les limitan los gastos de campañas, ni se les controla las cuentas.

Financiamiento privado. Con respecto al financiamiento privado no existe ninguna legislación, lo cual permite todo tipo de donaciones a los partidos políticos y candidatos, no siendo objeto de estímulos fiscales. A diferencia con Francia no se exige la identificación de los contribuyentes, por considerársele incompatible con el carácter secreto del voto, ya que se asume que los ciudadanos votan por el mismo partido que financian. Igualmente respecto de los controles de gastos, que consideran inconstitucionales y solamente se imponen obligaciones contables.

Financiamiento Público. El Estado financia partidos que hayan o no conseguido escaños en las elecciones. El financiamiento toma dos formas, a) un subsidio incondicional de 208.000 coronas (USD \$31,200) anuales por escaños en el parlamento, cuyo otorgamiento se calcula sobre la media de las dos elecciones anteriores, para evitar grandes fluctuaciones de un periodo a otro; b) subvenciones para gastos derivados de las funciones parlamentarias, que los partidos pueden de hecho utilizar en cualquier otra actividad no parlamentaria, puesto que no existe ningún sistema de control., y que consisten en una cantidad básica igual para cada partido representado en el Riksdag, de 3.6 millones de coronas (USD \$540,000), según el presupuesto fiscal, más un tanto de 10.150 coronas (USD \$1,500) por escaño para los partidos de la mayoría gubernamental, y 15.200 (USD \$2,300) para los de oposición⁶⁷.

⁶⁷ Op. Cit., p 65.

El financiamiento público indirecto dice relación con los espacios de propaganda en medios de comunicación en los periodos de campañas, como así mismo ciertas subvenciones a la prensa de partidos.

2.3.5 Italia

El jefe de estado es el presidente de la república, el jefe de gobierno es el primer ministro. El parlamento está formado por dos cámaras: la de Diputados, integrada por 630 miembros y el Senado, compuesta por 315 senadores.

Financiamiento Privado. Se permite el autofinanciamiento, cuotas de los miembros, donativos y ganancias obtenidas de actividades económicas autorizadas, entre ellas, la remuneración de cuentas corrientes.

Se permite a las empresas privadas hacer donaciones a los partidos políticos, siempre que estas sean aceptadas por la junta de directores de dichas empresas y declaradas en su balance anual. Sin embargo, las donaciones privadas de individuos o empresas no son deducibles de impuestos. Donaciones que excedan un millón de liras (USD \$630) deben declararse conjuntamente por el donante y el beneficiario al Presidente de la Cámara.

Las donaciones del extranjero no están prohibidas por la ley.

Financiamiento Público. El financiamiento público se da en dos maneras, uno como reembolso estatal a los partidos por gastos de campañas centrales, regionales y europeas; y dos como subsidio para el mantenimiento del funcionamiento normal y permanente de los partidos. Para este fin se establecen dos fondos, uno electoral⁶⁸ y otro organizacional⁶⁹

⁶⁸ Fondo electoral para los partidos políticos que participan en por lo menos 2/3 partes de los distritos electorales y que obtengan al menos 300 mil votos o 2% del total de votos válidos.

respectivamente provenientes de la recaudación de impuestos. Se anticipan los reembolsos de los gastos dentro de los cinco días a partir de la fecha de presentación de las listas.

Se prohíbe a los partidos políticos y sus organizaciones políticas, grupos partidistas, grupos parlamentarios, miembros del Parlamento Europeo, miembros del parlamento nacional o de los consejos regionales, candidatos y dirigentes de partidos, recibir donaciones de las corporaciones públicas (en las que el Estado posea al menos el 20% de la propiedad).

Los informes financieros de cada partido son publicados y auditados. Deben ser aprobados por los comités de los partidos y por los presidentes de las dos Cámaras. Los partidos que reciben financiamiento público están obligados a publicar sus balances.

Los miembros del parlamento, los del gobierno y los de los consejos regionales deben declarar sus patrimonios.

2.3.6 Estados Unidos

Estado Federal, en la cual el Presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno, el Congreso está compuesto por dos Cámaras, la de Representantes integrada por 435 miembros, y el Senado, por 100 miembros.

Los partidos políticos son sujetos de Derecho Privado, el financiamiento de la actividad política es preferentemente privado y eventualmente público. La idea central para el financiamiento de los partidos políticos se fundan en el libre derecho de asociación de los

⁶⁹ El fondo organizacional se distribuye a fin de enero de cada año por los presidentes de las dos Cámaras de la siguiente manera: 2% para todos los grupos parlamentarios, en forma equitativa; 23% entre los partidos que presentaron una lista en al menos 2/3 de los distritos electorales, o entre los que presentaron su propia lista en una región con status de protección a las minorías lingüísticas; 75% a grupos políticos en proporción al número de escaños alcanzados en el parlamento.

individuos, estando éstos al servicio de los candidatos. Por esta razón es que el financiamiento público está orientado a las campañas de candidatos presidenciales y no a la mantención de los partidos.

Los candidatos a la presidencia, se respaldan en los partidos, pero crean sus propias organizaciones de apoyo para fortalecer sus campañas, en la cual cumple un importante papel el aporte de los individuos.

No hay limitaciones a los gastos de campañas, a excepción de si un candidato renunciase al financiamiento privado por el público.

Financiamiento Privado. Es la principal fuente de recursos de los partidos políticos y candidatos, en la forma de donativos de personas físicas hacia candidatos, comités nacionales de los partidos, comités de acción política de asociaciones. También los sindicatos y empresas pueden dar donativos a los Comités de Acción Política, y Comités Estatales o locales de los partidos políticos.

Si el candidato renunciase al financiamiento público, no se le imponen límites de gastos y puede recibir contribuciones privadas ilimitadas.

Un PAC⁷⁰ puede aportar hasta USD \$ 5,000 anuales a cualquier candidato federal o a su comité político; hasta USD \$ 15,000 a los comités políticos establecidos y mantenidos por un partido político nacional, que no sea el comité autorizado del candidato, y hasta USD \$ 5,000 a cualquier otro comité político.

Se establece un fondo de aportes de los contribuyentes de USD \$ 1 por contribuyente, sin designación de destinatario, el cual es optativo.

⁷⁰ Comités de Acción Política.

La ley prohíbe a los bancos, empresas y sindicatos que entreguen contribuciones a los candidatos o a los partidos para sostener campañas electorales; también prohíbe a los candidatos y partidos aceptar fondos del extranjero. Sólo las personas naturales están autorizadas para hacer donativos a los candidatos o a los comités de partidos; pero sujetos a un tope máximo, que de 1,000 dólares anuales, si se entrega a un candidato. Si los aportes se hacen al Comité Local del partido, el límite aumenta a 5,000 dólares, y si el aporte se hace al Comité Nacional, a USD \$ 20,000. El total de estas contribuciones no puede sobrepasar a los 25,000 dólares anuales.

Los comités partidistas de ámbito estatal reciben numerosas contribuciones privadas, recaudadas fuera de los límites federales, pero gastadas a nivel local por el candidato presidencial o en su favor. Esto sucede debido a que existen diferentes leyes en algunos Estados de la Unión Americana, la cuales permiten este tipo de financiamiento; a este tipo de dinero se le llama "Soft Money" (dinero suave)⁷¹. Acá los partidos no están obligados a publicar a sus donantes, según el Estado Federal de que se trate.

Financiamiento Público. Se le entrega recursos fiscales a los candidatos a la presidencia si y sólo si renuncian al financiamiento privado; como contrapartida quedan afectos a los límites de gastos de campañas hasta el monto del aporte proveniente del Estado⁷². A los partidos políticos sólo se les entrega financiamiento para sus convenciones.

El apoyo público indirecto para las elecciones generales, emanan de un fondo electoral, provenientes del 1% de los impuestos del contribuyente, o el 2% en el caso de un matrimonio.

⁷¹ En 1992, según la publicación de la revista Mother Jones de mayo - abril de 1993, en el artículo "All the president's money" (Todo el dinero del presidente), la familia Brofman, propietaria de la firma canadiense Joseph Seagrams & Sons, había aportado a la candidatura de Bill Clinton la suma de USD \$ 206,910 en dinero suave.

⁷² El límite para candidato presidencial que se financia con fondos públicos, no puede gastar más de 50.000 dólares de su patrimonio personal, para los gastos de los partidos para candidato a la Cámara de Representantes es de USD \$ 10,000 y USD \$ 20,000 para senadores.

El Código de Ética de 1988 establece la obligación de publicar el patrimonio de los miembros del Congreso.

2.3.7 Inglaterra

El representante del Estado es el Monarca y del gobierno, es el Primer Ministro. El Parlamento se compone de dos cámaras: la Cámara de los Lores, con 1,172 miembros, cuyo asiento lo poseen por herencia o por nombramiento, y la Cámara de los Comunes, con 652 diputados.

Aquí los partidos políticos son sujetos de Derecho privado, y el financiamiento para sus actividades políticas y electorales es de carácter privado. No existe financiamiento público y hay asistencia financiera limitada para los partidos de oposición representados en el Parlamento, los cuales reciben subsidios para financiar sus actividades parlamentarias.

Financiamiento Privado. Los donativos privados de las empresas cuyo asiento está en el extranjero deben declarar en informes anuales los donativos políticos cuando sobrepasen £200 (USD \$312), indicando el destinatario y la suma.

Los donativos a los partidos políticos son exceptuados del impuesto a las transferencias de capital hasta el límite de £100.000 (USD \$156.000), siempre si el partido tiene dos diputados o un diputado en el parlamento pero con un mínimo de 100.000 votos.

Financiamiento Público. El financiamiento público directo no está contemplado en la legislación, pero a los partidos de oposición se permite un subsidio con el fin de financiar sus actividades parlamentarias, los cuales reciben un subsidio de £2.250 (USD \$ 3.500) por cada asiento ganado más £5.120 (USD \$ 8.000) por cada 200 votos en la última elección. Los partidos pueden acceder a este subsidio si tienen al menos 2 miembros electos o un miembro

electo y un mínimo de 150.000 votos a su favor. Los subsidios sólo se entregan para reembolsar gastos.

El financiamiento público indirecto es de la forma de beneficios en franquicias postales hasta un límite de 2 onzas (57 gr.) por envío. También hay acceso gratuito a las cadenas de radio y televisión.

Las campañas de tipo genérico no están sujetas a ningún tipo de límite y los candidatos deben nombrar a un agente electoral, cuyo nombre y dirección deben declararse ante la autoridad. Los candidatos pueden actuar como sus propios agentes.

No hay límites a los gastos de los partidos, pero si hay límites a los gastos que efectúan los candidatos en las elecciones. Los límites a los gastos de campañas son: Los pagos sobre £20 (USD \$ 30) debe ser acreditado con factura o recibo. Los candidatos pueden pagar gastos personales hasta £600 (USD \$ 940). Los candidatos o agentes electorales no deben hacer pagos o incurrir en gastos sobre el monto fijado por la conducción y administración de la campaña electoral que son (a) por candidato en elección general en un condado rural, £3.370 (USD \$ 5.250) más 3,8 (USD \$ 6) peniques por cada nombre en el Registro de Electores y en un distrito urbano £3.370 (USD \$ 5.250) más 2,9 (USD \$ 4,5) peniques por cada nombre en el Registro de Electores; (b) por candidato en una elección local, £150 (USD \$ 235) más 3,4 (USD \$ 5) peniques por cada nombre en el Registro de Electores.

Los límites para las elecciones al Parlamento Europeo son £40.000 (USD \$ 62.500) más 4,3 (USD \$ 7) peniques por elector.

2.3.8 Canadá

Este país es una monarquía constitucional, de régimen federal y sistema parlamentario. El Gobernador General es nombrado por el monarca del Reino Unido, a recomendación del primer ministro, que permanece en su puesto hasta los 65 años de edad.

El Parlamento está compuesto por dos Cámaras: el Senado, integrado por 104 miembros nombrados por el Gobernador General, y la Cámara de los Comunes, de 295 diputados.

Los partidos políticos son entes de Derecho privado, y su financiamiento es tanto privado como público.

Financiamiento Privado. Toda persona física u organización puede efectuar contribuciones por cualquier monto a partidos y candidatos registrados, en efectivo, bienes y servicios.

Financiamiento Público. El financiamiento público es de carácter indirecto, sin embargo, sólo las contribuciones en dinero reciben créditos fiscales, en las siguientes proporciones: hasta CD \$ 100, 75% de crédito fiscal; de 100,01 a 550 dólares, CD \$75 de crédito fiscal más 50% de la contribución excedente de CD \$100; de 550,01 a 1.150, CD \$300 de crédito fiscal más 33,33% de la contribución excedente de 550 dólares, y 1.150 dólares en adelante, crédito fiscal de 500 dólares como máximo.

También contempla un sistema de reembolso parcial de gastos de campañas, los cuales reciben hasta el 22,5% del total, siempre que hayan erogado por lo menos un 10% del límite permitido que depende del número de escaños. A los candidatos se les reembolsa el 50% de sus gastos de elección, siempre que reciban por lo menos el 15% de los votos.

Los partidos políticos registrados y los candidatos deben rendir cuenta anualmente de sus gastos, que incluya el total de contribuciones recibidas y la identidad de las personas y organizaciones. Es obligatorio dar a conocer la fuente e identidad de personas u organizaciones que contribuyan con más de 100 dólares canadienses a un candidato durante una elección o a un partido político en un año.

2.3.9 Argentina

República Federal, el jefe de Estado es el Presidente de la República, con dos Cámaras, Senatorial y de Diputados. El Senado se constituye por 51 miembros. La Cámara de Diputados está integrada por 257 miembros⁷³.

Financiamiento privado. Se permiten todas las formas, de financiamiento privado a excepción de lo que la ley prohíbe: no se permite el financiamiento de las contribuciones o donaciones anónimas (con excepción de colectas públicas), las provenientes de entidades públicas o que reciban fondos públicos, las de empresas que exploten juegos de azar, las de gobiernos y entidades extranjeras, las de asociaciones sindicales, de profesionales, ni de las personas que se encontraren jurídicamente subordinadas cuando las contribuciones o donaciones fueren impuestas por superiores.

Financiamiento público. Se otorga financiamiento público a los partidos a través de el Fondo Partidario Permanente, cuyos recursos están afectos a la Ley de Presupuesto

⁷³ La Constitución dispone que el número de diputados se determina en base a la población: un diputado por cierto número de habitantes. El sistema vigente utiliza la siguiente fórmula para determinar el número de diputados por distritos:

a) un diputado cada 161,000 habitantes o fracción superior a 80.500 habitantes,

b) se agregan 3 diputados más por distrito,

c) ningún distrito puede tener menos de 5 diputados y,

d) ningún distrito puede tener menos diputados que los que tenía en 1976.

Con este sistema, provincias que por su población deberían elegir un diputado, en la práctica eligen 5. Esto constituye una distorsión en la representación equitativa.

General. El financiamiento es en periodo de elecciones, que al iniciarse una campaña, los partidos reconocidos percibirán una cantidad fija de dinero por cada voto obtenido en la última elección.

Los partidos deben llevar contabilidad detallada y presentar al juez federal con competencia electoral el estado anual de su patrimonio y una cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral.

2.4 Comentarios de la Legislación Comparada

Generalmente, las dificultades para legislar en materia de financiamiento de partidos políticos han sido innumerables en todos los países del mundo, sin excepción; sin pensar aún en las dificultades para observarse, cumplirse o aplicarse dicha legislación, ya que no se ha encontrado evidencia de ninguna política viable, debido al grado de complejidad que presenta un partido político.

La regulación de esta materia también ha estado animada por el propósito de orientar las preferencias electorales de los ciudadanos. En cuestión de financiamiento privado para los partidos y candidatos, se ha dicho que los ciudadanos tienen derecho a saber cuáles son sus fuentes y cuáles son sus destinos, para evaluar ponderadamente los intereses económicos y sociales que descansan tras ellos y, de esa manera, orientar mejor el sentido de su voto.

A las personas se les conoce no sólo por lo que dicen sino que también por lo que hacen. Por eso es posible descubrir la naturaleza de los partidos o candidatos, más por las fuentes de su financiamiento que por sus programas, principios o ideologías. Esta apreciación

general es compartida por la doctrina y la jurisprudencia⁷⁴, pero en algunos países, como Suecia y Noruega, el legislador ha manifestado su voluntad de no sujetar los donativos privados a ningún control, e incluso la identificación de los contribuyentes se considera incompatible con el carácter secreto del voto. En otras palabras, no se ha querido librar a partidos y candidatos a la influencia de los intereses privados y/o extranjeros.

⁷⁴ Basta citar para ello, lo expuesto por el investigador francés Paul-Marie Goudequet y por una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en cuanto al financiamiento privado, Goudequet dice: "nada mejor que conocer el origen de la financiación de los partidos, para comprender la naturaleza profunda de sus objetivos". Por otra parte, la publicación de los informes financieros de las agrupaciones políticas y candidatos no entraña ninguna violación a las garantías individuales, según el supremo tribunal norteamericano, ya que esto "permite a los electores situar a cada candidato en el espectro político, con mayor precisión de lo que sería posible utilizando solamente la fachada de los partidos y los discursos en las reuniones durante la campaña...; alertándolos igualmente a ubicar los intereses a los que el candidato es más proclive a responder, y facilitándoles así hacer las predicciones sobre su futura actuación en el cargo." Citado en "Las Finanzas de la Política", pp. 10.

2.5 Tablas resúmenes:

Tabla N°1: La siguiente tabla presenta un resumen de los límites a las fuentes de financiamiento o ingresos, y gastos.

<u>País</u>	<u>Límite al Financiamiento Público</u>	<u>Límite al Financiamiento Privado</u>	<u>Subsidio</u>	<u>Límite a Gastos</u>	<u>Límite a Contribuciones</u>
Alemania	Sí	Sí	Directo e Indirecto	No	Sí
España	No	No	Directo e Indirecto	No	Sí
Francia	No	Sí	Indirecto	Sí	Sí
Suecia	Sí	No	Directo e Indirecto	No	No
Italia	No	No	Directo	No	No
Estados Unidos	No	No	Directo	Sí/No [†]	Sí/No [†]
Inglaterra	No	No	Indirecto	Sí/No [‡]	No
Canadá	Sí	No	Indirecto	No	No
Argentina	Sí	No	Directo	No	No

[†] Hay límites para el candidato a la presidencia que renuncia al financiamiento privado.

[‡] No hay límites a los gastos de los partidos, pero si los hay a los de los candidatos.

Fuente: Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles en 1995.

La tabla N°2 presenta un resumen de los controles establecidos por la ley en los financiamientos de campañas y partidos, los cuales aparecen en ejecución en los países seleccionados.

Tabla N°2:

Control Legal del Financiamiento de la Campaña, Partido y Candidato en Países Democráticos Seleccionados.

Información								
País	Intervalo	Por	Hacia	De	Divulgación	Auditoría de Informes	Publicidad	Sanciones
Alemania	Anual y Cada Campaña	Partido	Presidente Asamblea Legislativa	Contribuciones, Gastos	Cantidad de contribuciones, Identidad del donante	Sí	Diario	Multas o reducciones de subsidios
Francia	Campaña	Candidatos Presidenciales	Comisión	Contribuciones, Gastos	No	No	Diario Oficial,	
Italia	Anual y Cada Campaña	Partido	Ministro Presidente Asamblea Legislativa	Contribuciones Gastos	Cantidad de contribuciones, Identidad del donante	Sí	Diario Oficial, e informes a la legislatura	Multas o reducciones de subsidios, Reclusión
España	Anual y Cada Campaña	Partido		Contribuciones Gastos		Sí		
Suecia	Campaña	Partido		Gastos		No	Si	Ninguna
Estados Unidos	Anual y Cada Campaña	Candidato Presidencial	Comisión	Contribuciones, Gastos	Cantidad de gastos, identidad del donante, detalles de gastos	Si	Inspección pública, informes a la legislatura	Multas o reducciones de subsidios, reclusión
Inglaterra	Anual y Cada Campaña	Candidato		Gastos	Identidad del donante	Si		
Canadá	Anual y Cada Campaña	Partido y Candidato			Cantidad de Contribuciones, Identidad del donante		Si	S/I
Argentina	Campaña			Contribuciones, Gastos	Identidad del Donante	Si		

Nota: Estas tablas tratan de facilitar las comparaciones y no deberían tomarse como definitivas o exhaustivas. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables e ítems abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema.

† Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil.

* En Francia teóricamente por infringir reglamentos de financiación se incluyen multas, reducciones de subsidios y reclusión, la columna Sanciones ha sido dejada en blanco debido a que estas penas generalmente no se aplican.

Fuente: Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles en 1995.

La tabla N°3 presenta un resumen de los diversos métodos de apoyo financiero público utilizados en algunos países democráticos. En un esquema similar, el autor detalla tres categorías de apoyo público para el financiamiento de las campañas y las actividades

eleccionarias: subvenciones directas, donativos específicos o servicios, y subsidios indirectos, que a menudo aparecen en combinación⁷⁵.

Tabla N°3[†].

Subsidios Públicos a Partidos y Candidatos en Países Democráticos Seleccionados, 1985.

Subsidios Directos

Pais	Receptor	Intervalo	Bases(a)	Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
Alemania	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por escaño, por voto	Radiodifusión, fundaciones de partido, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Deducciones tributarias, comisiones de sueldos de diputados
Francia	Partidos, candidatos, grupos parlamentarios	Elección	Por escaño, por voto	Radiodifusión, carteles, votos, impresos, prensa y publicaciones	Comisiones de sueldos de diputados
Italia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por voto	Radiodifusión, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Comisiones de sueldo de diputados
España	Partidos, grupos parlamentarios	Elección	Por escaño, por voto		
Suecia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual	Por escaño, por voto	Radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles	
Estados Unidos	Candidatos en elecciones presidenciales y en primarias	Elección	Donación equivalente en primarias, suma fija en elecciones	Costos de nominación, correo; la mayoría de los Estados pagan el registro del votante y los votos*	Créditos tributarios
Inglaterra	Partidos	Anual	Por escaño	Franquicias postales, radiodifusión	Exoneraciones Tributarias
Canadá	Candidatos	Elección	Si obtienen 15% de los votos		Créditos fiscales
Argentina		Elección	Por voto		

Nota: Estas tablas tratan de facilitar las comparaciones y no deberían tomarse como definitivas o exhaustivas. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables e ítems abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema.

† Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil.

(a) "Por escaño", monto del subsidio determinado sobre la base de escaños ganados; "por voto", monto del subsidio determinado sobre la base ya sea de votos recibidos o de votantes idóneos.

(b) de fondos destinados por los contribuyentes.

Fuente: Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles en 1995.

⁷⁵ Khayyam Z. Paltiel, "Public Financing Abroad: Contrasts and Effects", en Michael J. Malbin, ed., *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 354-70.

* *Nota: Todas las cifras en dólares están actualizadas al 14 de noviembre de 1995. Estas son cifras aproximadas.*

Conclusiones

Los partidos políticos son organizaciones de naturaleza muy compleja. Si bien pueden ser definidos como clubes, a diferencia de estos, su nivel de aceptabilidad de nuevos miembros es significativamente mayor, pero con incentivos a lograr un mínimo para poder constituirse legalmente. De esta manera los partidos pueden tener la cantidad de miembros que deseen. Pero no significa que todas las personas que puedan ingresar lo hagan, debido a que pueden excluir de sus filas a cualquiera. Esto se debe a que los partidos les interesa resguardar una reputación. Por tanto, los partidos podrán excluir a aquellos individuos que afecten la productividad del partido.

Los partidos, tienen la función de proveer candidatos, gestionar el gobierno, presentar programas de gobierno, coordinar la acción pública, informar al electorado, entre otras. En su labor de proveedores de candidatos, los partidos apoyan con recursos a sus propios candidatos. Estos a su vez se encargan de informar al electorado de las cualidades de sus candidatos, programas de gobierno y temas políticos en general; pero el hecho de informar a los ciudadanos, no es razón suficiente para considerárseles bien público, ya que un partido no es un bien público, debido a que ellos pueden excluir de su consumo a personas y existe rivalidad entre sus candidatos que postulan a algún puesto, además se constituyen por libre asociación para constituir una organización para alcanzar un puesto político.

Para poder financiar las campañas de los políticos o a los gastos permanentes de los partidos políticos debería existir algún problema que el mercado no sea capaz de resolver, como es el caso de un monopolio, o de una externalidad. Pero éste no es el caso, y los que ganan con un financiamiento de parte del Estado son los propios candidatos, que dejan de preocuparse por los electores de sus distritos y se desvían de sus programas, dejándose influenciar por grupos de intereses especiales. Aquí el político deja de servir a la gente, para buscar su propio beneficio.

Finalmente, ante la información y antecedentes presentados en los capítulos anteriores, permiten concluir que no existen razones que desde un punto de vista económico permitan financiar con fondos públicos a las campañas electorales y a partidos políticos, ni tampoco para su funcionamiento permanente. Esto de ningún modo significa que no tendrán recursos, las campañas que promueven la elección de un candidato requieren de financiamiento, y una manera de conseguirlo es que los propios electores paguen por ello, que es un fiel reflejo de las preferencias de las personas por un candidato, es decir, obtener el financiamiento por medios privados⁷⁶. Además existe la habilidad del político para captar estos recursos. Es ley del mercado utilizar la habilidad de cada candidato para conseguir su propio financiamiento.

De esta manera se deja al mercado actuar, ya que si se interviene estas donaciones con límites a las contribuciones, no se podrá reflejar el verdadero arrastre político del candidato y la gente estará desinformada. Tampoco se podrá tener un control de las actuaciones de los candidatos por restringirles las donaciones. Esto de ninguna manera deja en desigualdad a candidatos de escasos recursos, debido a que ellos tienen la posibilidad de ser apoyados por otros diferentes medios por su electorado.

La competencia por un cargo político proviene del poder del Estado, éste es tal, que se asemeja a un monopolio, con la capacidad de coerción, ya que es infalible evadir su poder. Por tanto los candidatos luchan por este poder, ya que es una manera de aumentar su utilidad.

Por otro lado, tampoco existe justificación del análisis económico presentado para justificar regulaciones en el mercado político, puesto que cada individuo sabe qué información necesita para evaluar y cuál candidato elegir.

⁷⁶ Se ha demostrado que la mayor parte de los ingresos de los partidos políticos en Canadá proviene de fondos particulares y no de organizaciones de intereses especiales, ni tampoco de grandes consorcios Véase Filip Palda, Op. Cit. Cap. 7, p. 85.

En cuanto al subsidio de gastos de campañas no es una buena manera de mantener la competencia, debido a que estaría entregando recursos a candidatos que no se lo merecen del punto de vista del mercado, creando una competencia desigual.

Se dice que los incumbentes tienen ventajas sobre los desafiantes, en cuanto a que ellos poseen un "stock" de capital político creado mientras ejercía su cargo, pero en realidad el mercado también opera en este caso, debido a que aunque los incumbentes tengan un capital político, si su gestión es deficiente, un desafiante podrá observar una brecha que se produce entre el candidato y su electorado, respondiendo deficientemente a los deseos de su electorado, incentivando de esta manera a que lo desafíe un nuevo candidato, el cual puede llegar a ganar la votación. Esto se debe a que el gasto de un incumbente tiene menor rentabilidad que el retorno del gasto de un desafiante, produciendo incentivos por parte de los que ejercen y tienen en la mira recandidatarse a limitar los gastos de las campañas. Los límites de estos gastos mejoran la situación de un incumbente por cuanto no se le hace tan costoso ir a competir por un puesto ante un desafiante.

Se ha dicho que el problema que si se genera es el del "free rider" en cuanto nadie desea financiar a un partido político, y esperan que otra persona lo haga. Pero tampoco esto es justificación para financiarlos con fondos públicos, debido a que existen mecanismos propios de un partido para financiarse como son las rifas, comidas a beneficencia, venta de accesorios, las contribuciones particulares, etc.

Bibliografía

- Becker, Gary, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, (March-April, 1968).
- Boletín N° 1146-07, "Modifica Ley de Votaciones y Escrutinios, Estableciendo Limitaciones en Cuanto a Gastos que Efectúen Candidatos, y Adopta Medidas Para la Transparencia del Proceso Electoral", Cámara de Diputados Chile.
- Boletín N° 1146-07, Resumen de Proyectos, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Breton, A., "The Economic Theory of Representative Government", Chicago: Aldine Publishing Co., 1974.
- Bender, Bruce, "An Analysis of Congressional Voting on Legislation Limiting Congressional Campaign Exenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 96, n°5.
- Dennis C. Mueller, "Elección Pública", Alianza Universidad.
- "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", Borrador de Discusión Interno, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ferreira, Delia M. Y Matteo Goretti, "¿Qué Sabe Ud. Sobre Los Sistemas Electorales?", CEPPA, Buenos Aires, Octubre de 1992.
- Goddeeris, John H., "Modeling Interest-Group Campaign Contributions", *Public Finance Quaterly*, vol. 17 N°2, April 1989.
- Gómez Bernaldes, Gastón, "Derecho y Financiación de los Partidos Políticos y Campañas Electorales", Comisión Nacional de Ética Pública.
- Grier, Kevin B. and Munger, Michael C., "Committee Assignments, Constituent Preferences, and Campaign Contributions", *Economic Inquiry*, vol. XXIX, January 1991.
- Guzmán, Eugenio; "Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia", *Revista de Ciencias Políticas* N°1-2, Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993.
- Guzmán, Eugenio; "Reflexiones Sobre El Sistema Binomial", *Estudios Públicos*, n°51 (Invierno 1993).
- Guzmán, Eugenio; "Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia". CEP N°18.

- Hamel, 1989, Ontario Commission on Election Finance, 1988.
- Karl W. Deutsch, *"The Nerves of Government"* (New York: The Free Press, 1966), XXVII.
- Khayyam Z. Paltiel, *"Public Financing Abroad: Contrasts and Effects"*, Michael J. Malbin, ed., *"Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws"* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980).
- King Banaian and William A. Luksetich, *"Campaign Spending in Congressional Elections"*, *Economic Inquiry*, vol. XXIX, January 1991.
- Levitt, Steven D., *"Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House"*, Massachusetts Institute of Technology, *Journal of Political Economy*, 1994 vol. 102, N°4.
- Miguel Alemán Velazco, *"Las finanzas de la política"*, Mayo 1995, Editorial Diana S.A., México.
- Palda, Filip *"The Determinants of Campaign Spending: The role of The Government Jackpot"*, *Economic Inquiry*, vol. XXX, October 1992.
- Palda Filip, *"Election Finance Regulation in Canada"*, The Fraser Institute, Feb 92.
- Palda, Kristian, *"The Effect of Expenditure on Political Success"*, *The Journal of Law and Economics*, (Dec. 1975), N° 18.
- Ross, Alf, *"Hvorfor Demokrati?"*, 1899, København Nyt Nordisk Forlag 1967, 2nd Edition.
- Stigler, G., *"The Theory of Economic Regulation"*, Chicago Studies in Political Economy, University of Chicago Press, 1988.
- Temas Públicos, *"La Dispersión del Poder en una Sociedad Plural"*, Boletín N°260, 6 de Octubre de 1995, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Tollison R., Crain M. and Paulter P. *"Information and Voting: An Empirical Note"*, *Public Choice*, Invierno 1975, n°24.
- Tullock, Gordon, *"The Purchase of Politicians"*, *Western Economic Journal*, X, N°3 (sept., 1972).
- Tullock, G., *"Entry Barriers in Politics"*, *AER*, LV (May, 1965).
- Uri Ben-Zion and Zeev Eytan, *"On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society"*, *Public Choice*, XVII (Spring, 1974).
- William P. Welch, *"The Economics of Campaign Funds"*, *Public Choice*, 1974. N° 20.

Zuleta P., Enrique, Delia M. Ferreira, María Gabriela Giordano E. e Hipólito Orlandi, "Modelos de Partido Político y su Financiamiento", Boletín Informativo Techint N°264, Septiembre - Diciembre 1990.

Otras publicaciones

Diario "El Mercurio", "Los cargos políticos", B, Domingo 14 de Enero de 1996.
Revista Mother Jones, mayo - abril de 1993, artículo: "All the president's money".

Leyes y Reglamentos

- Constitución Política del Estado de Chile, Art. 19°, N° 15. (Chile)
Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 18.603. (Chile)
Ley Orgánica Constitucional sobre "Votaciones Populares y Escrutinios", N° 18.700. (Chile)
Ley Fundamental de Alemania; 23 de mayo de 1949. (Alemania)
Ley de Partidos; 1983. (Alemania)
Ley N°77; 1 de julio de 1949. (Alemania)
Canada Elections Act; 1979. (Canadá)
Constitución de España; 29 de diciembre de 1978. (España)
Ley Orgánica N°3. (España)
Ley Orgánica N°5. (España)
Ley 21/1976, del 14 de junio de 1976, "Derecho de Asociación Política; Disposiciones relativas a Patrimonio y Régimen Económico". (España)
Ley 54/1978, del 4 de diciembre de 1978, "Partidos Políticos". (España)
Real Decreto/Ley 20/1977, del 18 de marzo de 1977; "Normas electorales; Disposiciones relativas a gastos electorales". (España)
Federal Corrupt Practice Act; 1925. (E.E.U.U.)
Federal Election Campaign Act; 1971; enmendada en 1974 y 1976. (E.E.U.U.)
Smith Connaly Act; 1943. (E.E.U.U.)
Taft Herley Act; 1971. (E.E.U.U.)
Constitución de la República Francesa; 1958. (Francia)
-

- Ley N°88/226. (*Francia*)
- Ley N°88/227. (*Francia*)
- Ley N°90/55. (*Francia*)
- Corrupt and Illegal Practices Act; 1883. (*Gran Bretaña*)
- Representation of the People Act; 1918. (*Gran Bretaña*)
- Representation of the People Act; 1949. (*Gran Bretaña*)
- Representation of the People Act; 1983. (*Gran Bretaña*)
- Constitución de la República Italiana; 27 de diciembre de 1958. (*Italia*)
- Ley del 2 de mayo de 1974; “*Contributo dello Stato al Finanziamento dei partiti politici*”. (*Italia*)
- Ley del 18 de noviembre de 1981; “*Modifiche de integrazioni alla L. 2 de mayo 1974, sul contributo dello Stato al Finanziamento dei partiti politici*”. (*Italia*)
- Ley del 27 de enero de 1982. (*Italia*)
- Ley del 4 de julio de 1982. (*Italia*)
- Ley del 8 de agosto de 1985. (*Italia*)
- Ley del 20 de marzo de 1995; “*Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*”. (*Italia*)
- Constitución de Suecia; 1975. (*Suecia*)