



LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **SOCIEDAD Y POLÍTICA**

Nueva Ley de Financiamiento y Partidos: Efectos e interacciones

Jorge Ramírez R.

**SERIE
INFORME**
SOCIEDAD Y POLÍTICA
ISSN 0718 - 4093

Mayo 2016

153

JORGE RAMÍREZ R.

es Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con un minor en Sociología en esa misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Sociedad y Política de LyD.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. **UN IMPULSO HIPER-REGULATORIO QUE**
DESCONOCE EFECTOS E INTERACCIONES **07**

3. **UN MARCO REGULATORIO QUE**
ALTERA EQUILIBRIOS ENTRE
PRINCIPIOS **09**

4. NUEVA LEY **DE FINANCIAMIENTO** **10**

5. **LEY DE PARTIDOS** **14**

6. CONCLUSIONES **16**

REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS** **17**

Resumen Ejecutivo

En 2012, la inscripción automática y el voto voluntario remecieron el escenario electoral nacional introduciendo niveles de incertidumbre inusitados en nuestro sistema.

A pesar de ello, las reformas políticas se continuaron desarrollando. En enero de 2014 se dio por aprobado el cambio al sistema electoral binominal y en 2016 se aprobaron dos de las regulaciones que serán más decisivas en nuestra institucionalidad política y a través de las cuales se redefinirá -en parte- el carácter del juego democrático: hacemos referencia a la legislación sobre el financiamiento de la actividad política y a la ley de partidos políticos.

En la presente Serie Informe se abordan los efectos de ambas normativas en el sistema, las cuales no tienen otro origen que la conmoción y la desconfianza desatadas por los bullados casos de financiamiento irregular de campañas políticas.

La premisa a partir de la cual se articula el espíritu de ambas normativas es que regulaciones más intensas y con un fuerte énfasis prohibitivo lograrán reconstituir las bases de legitimidad del sistema político como un todo. Sin embargo, la experiencia comparada invita a ser escépticos respecto del alcance de este tipo de normativas en relación al objetivo trazado.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra democracia ha experimentado un conjunto de cambios político-institucionales que han modificado prácticas y lógicas de comportamientos tanto a nivel de los actores políticos como de la ciudadanía.

En 2012 la inscripción automática y el voto voluntario remecieron el escenario electoral nacional introduciendo niveles de incertidumbre inusitados en nuestro sistema. La participación electoral decreció significativamente, incidiendo en algunas de las alteraciones más relevantes de los resultados de las elecciones municipales de 2012. Aquella fue probablemente la expresión más nítida de que las modificaciones institucionales alteran comportamientos. ¿Fuimos conscientes de aquello? ¿lo seremos de cara a los efectos de los futuros cambios institucionales?

La anterior interrogante cobra relevancia, por cuanto las reformas políticas se continuaron desarrollando. En enero de 2014 se dio por aprobado el cambio al sistema electoral binominal, adoptando un sistema estrictamente proporcional para la elección de diputados y senadores. La fusión distrital y de circunscripciones, pasando de 60 distritos a 28 y de 19 a 15 circunscripciones senatoriales, así como la modificación de la magnitud de distrito (número de cargos a repartir por unidad electoral que oscilarán entre 3 y 8 conforme a un criterio poblacional, no exento de polémicas¹) no sólo modificarán la mecánica de la regla de asignación de escaños, sino que tendrán un “efecto psicológico” -como documenta la literatura en materia electoral- no menor. Por lo demás, la aprobación de la cuota de género, contemplada en el mismo paquete legislativo, forzará a las estructuras partidarias a cambiar sus procedimientos tradicionales de nominación de candidatos.

Pero fue en el año 2015, donde tras los escándalos vinculados al financiamiento irregular de campañas políticas, dos de las

regulaciones más relevantes para nuestro sistema político fueron puestas en entredicho. Tanto la Ley de Financiamiento Electoral (Ley 19.884), como la Ley Orgánica Constitucional de partidos políticos (Ley 18.603) pasaron a ser sujetas de modificaciones sustantivas, orientadas a dotar de mayor transparencia a nuestro sistema político. Se trata de un cambio sin parangón en materia de nuestra institucionalidad política; incluso se ha hablado de un big bang regulatorio por las múltiples implicancias que las nuevas disposiciones tendrán en términos del financiamiento corriente y electoral tanto de campañas y agrupaciones partidarias, como por el nuevo régimen de sanciones -penales inclusive- al quebrantamiento de la normativa respecto de límites de gasto y financiación electoral.

En la misma línea, disposiciones incidentes en el sistema de partidos harán que éste experimente cambios en sus patrones de configuración. En este sentido, la nueva ley de partidos facilitará la constitución de nuevas agrupaciones, disminuyendo los requisitos de formación, con evidentes riesgos de fragmentación del mismo, en un escenario político caracterizado por la liquidez y con cada vez mayores tendencias centrífugas y no centrípetas.

Finalmente, las restricciones y prohibiciones en materias de propaganda electoral, límite del gasto y fuentes de financiamiento tendrán impacto en los niveles de competitividad experimentado por el sistema político como un todo. Los candidatos desafiantes verán dificultado el ejercicio de difusión de su mensaje político a la ciudadanía, profundizándose de este modo, las ventajas de los candidatos incumbentes (titulares en el cargo que buscan la reelección).

Por tanto, el conjunto de partes involucradas en el régimen electoral (sistema de partidos, fórmula electoral, sistema de sanciones y órgano contralor) producirá interacciones, nuevos incentivos y constricciones que ameritan un análisis exhaustivo. En definitiva, el carácter del juego democrático en parte, se redefinirá por la adaptación a este nuevo escenario institucional. De ahí su relevancia.

¹ Situaciones anómalas como distritos con menos electores a los que se asignan más diputados que otros, siendo todos de regiones, son nudos críticos que parecen haber sido pasados por alto por parte de los legisladores. Ilustrativo de lo anterior es el del nuevo distrito 4 (ex distritos 5 y 6) al que con 221.707 electores se le asignan 5 escaños, mientras que los distritos 16, 18, 22 y 25, con más electores, se les asignan menos escaños, siendo todos los distritos mencionados de regiones.

2. UN IMPULSO HIPER-REGULATORIO QUE DESCONOCE EFECTOS E INTERACCIONES

El neoinstitucionalismo como enfoque permite entender a las instituciones a la luz de los comportamientos, interacciones, incentivos y constreñimientos que generan. La politóloga Nobel de Economía, Elinor Ostrom, define a las instituciones como “las prescripciones que los seres humanos usan para organizar todas las interacciones repetitivas y estructuradas, incluyendo la familia, el barrio, el mercado, las instituciones privadas y el gobierno en todas sus escalas”(Ostrom, E). Es desde este marco comprensivo de las instituciones que se articulará el análisis.

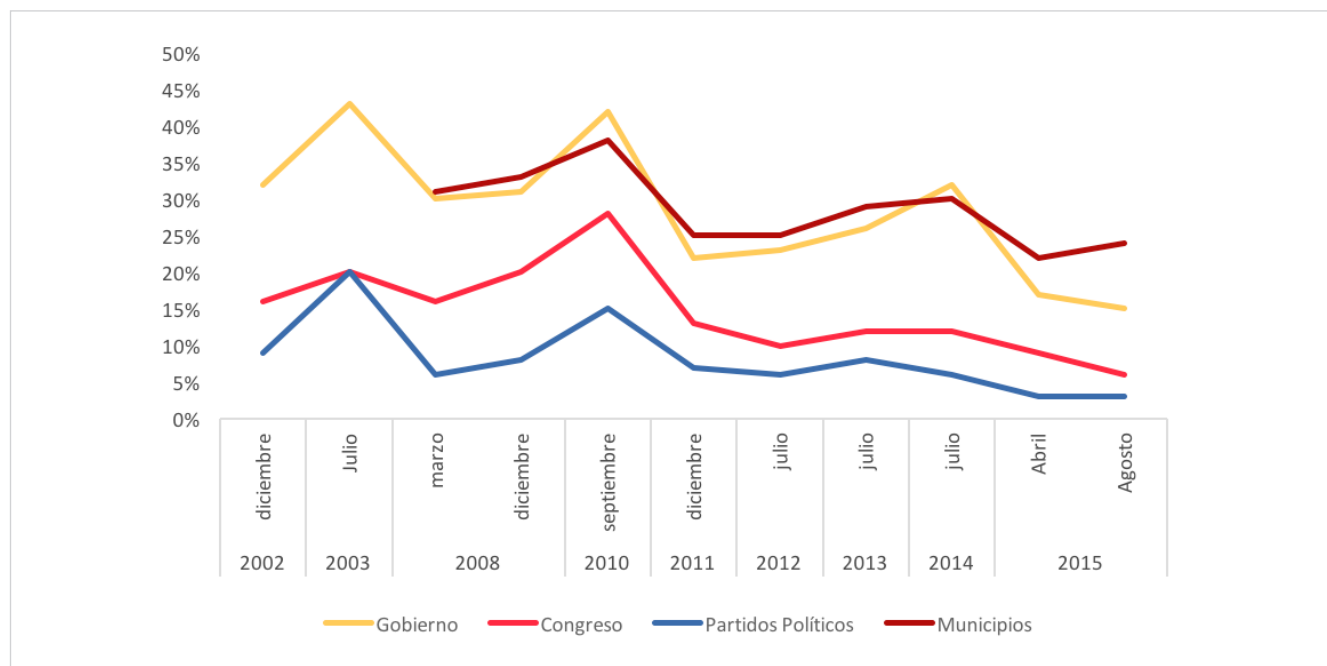
Las reformas institucionales descritas -particularmente la relativa al financiamiento electoral y a los partidos políticos- se sitúan en el espacio que se genera entre la conmoción pública y la desconfianza hacia las instituciones formales de la política. La premisa desde la cual el legislador articuló su propuesta de reformas políticas es la de la búsqueda de

una re-legitimización social de las instituciones políticas, las cuales, efectivamente atraviesan por bajísimos niveles de adhesión ciudadana (ver Gráfico N° 1).

Sin embargo, el cuestionamiento a la legitimidad de la actividad política emerge como un fenómeno más amplio, de naturaleza transnacional, que debe entenderse más como un desafío a la noción tradicional de poder (Naim, M.) producto de ciudadanos más informados, críticos y capaces de evaluar y contrastar modelos de gobernanza, que como una respuesta mono-causal a los vacíos o déficits de nuestra institucionalidad política. Sin ir más lejos, democracias con robusta institucionalidad atraviesan por procesos similares

Gráfico 1
CONFIANZA EN INSTITUCIONES POLÍTICAS

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta Centro de Estudios Públicos.



de desafección. Los canales de intermediación entre la ciudadanía y los gobiernos son cada vez más directos e instantáneos, de este modo, los partidos y las instituciones de la política formal son cada vez menos titulares de aquel monopolio de representación ciudadana.

Entonces, los desafíos de las democracias contemporáneas pasan principalmente por ocuparse de aquellas fuerzas, prácticas y puestas a prueba de instituciones que tienen por objeto compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza (Rosenvallon, P).

La pregunta de fondo, respecto de la nueva regulación en materia de transparencia y probidad, es si ésta contribuirá en hacer de las instituciones políticas entidades más confiables y legitimadas².

La evidencia indica que regulaciones maximalistas -al menos en el concierto europeo- no han repercutido en mayores niveles de confianza por parte de la ciudadanía a las agrupaciones partidarias, ni tampoco generan mayores niveles de afianzamiento ciudadano de los partidos en aquellas sociedades, más bien por el contrario (Whiteley, P). El resultado no es otro que el distanciamiento de las agrupaciones partidarias de su medio específico, que es la sociedad civil.

Entonces, ¿parece suficiente el carácter prohibitivo de la normativa respecto de las fuentes de financiamiento privadas y ciudadanas? El Ejecutivo y el legislador han propuesto una solución categórica y excluyente a un diagnóstico complejo, por ende, respecto de este tratamiento, surge escepticismo.

La experiencia comparada sugiere dos cuestiones esenciales. En primer lugar, que el enfoque de la regulación debe ser omnicompreensivo y dar cuenta de las interacciones que se generan en una estructura que contempla: la relación entre los partidos y el Estado, los pesos y contra pesos (check and balances) entre las instituciones implicadas en el proceso (instituciones políticas, Ejecutivo, Legislativo, partidos políticos, órganos de control y judicatura), regulación económica general y régimen de financiamiento (Pujas, V & Rhodes, M.). Mientras que en segundo término, evidencia que el óptimo regulatorio se configura por medio de un equilibrio que posibilite que las prácticas se canalicen por la vía institucional. El riesgo de enfoques prohibicionistas es que paradójicamente introducen incentivos para la canalización de prácticas fuera de éste. Al respecto, un conocido caso de "hipocresía regulatoria" se da en Francia, donde a pesar de la configuración de estricto esquema regulatorio entre los años 1988-1995, los problemas de financiación ilegal persisten.

Pero volviendo al plano local, el ímpetu regulatorio al que se hace referencia, no sólo se tradujo en un frenético *timing* legislativo materializado en el conjunto de medidas de una colmada Agenda de Probidad³, sino que también el clima de alta conmoción y crispación política fue un factor determinante que posibilitó el predominio de una máxima hiper-regulatoria, transversal a cada uno de estos proyectos.

En el mismo esquema, no se contempló el hecho que la contrapartida de toda regulación es la capacidad de sanción de la misma. Es evidente que de nada sirven los marcos regulatorios estrictos, si no se ven acompañados de un ente fiscalizador con atribuciones y capacidades institucionales de *enforcement* adecuadas. Lamentablemente, el foco se ha puesto en extender el campo de facultades del SERVEL, transformándolo en una potencial superintendencia de partidos políticos, sin plantearse la pregunta respecto de las capacidades del organismo de concentrar y aplicar este nuevo catálogo de responsabilidades. El producto de tener una regulación draconiana, que se articula desde la desconfianza, pero que en la práctica podría no tener mayor impacto en términos de control y fiscalización, puede ir, paradójicamente, en detrimento para los niveles de confianza hacia la institucionalidad política. La señal de que la dirigencia política y las instituciones se *preocupan* de un asunto, pero no se *ocupan* de él, sólo reproduce el escepticismo y la desconfianza.

Por último, y desde el punto de vista de las interacciones en el entramado institucional, sorprende cómo no se contemplaron colisiones entre normativas. Al respecto, instrumentos como las primarias se ven perjudicadas por algunas de las nuevas disposiciones. En efecto, tanto el sistema proporcional adoptado para la elección de parlamentarios como la ley de cuota de género parlamentaria harán que respecto del primer caso, se torne innecesario realizar elecciones primarias, pudiendo las listas presentar el N+1 número de candidatos (es decir, el número equivalente a la cifra de escaños a repartir más 1, de este modo, allí donde se asignan 8 escaños, una lista podrá presentar hasta 9 candidatos), mientras que al aprobarse la cuota de género, las primarias sólo se podrán realizar para la selección del 40% de los candidatos de la respectiva lista.

Lo anterior prueba la falta de una visión que considerara las interacciones en las normativas más allá de los aspectos evidentes que debían ser subsanados a la luz de la contingencia.

² A pesar del símil, no debe confundirse la noción de confianza y de legitimidad. Se entiende a la legitimidad como el fundamento en virtud del cual descansa el ejercicio de la acción política, de este modo, puede existir un orden legítimo sin confianza, y viceversa, una situación de confianza al margen de la legitimidad.

³ Dicha agenda bordó una amplia gama de temáticas tales como un set de medidas anticorrupción en el ámbito de gobierno central y local; regulaciones frente a potenciales conflictos de interés; disposiciones sobre financiamiento de la política; regulación de mercados en materia de fiscalización y gobiernos corporativos, para finalmente, dictar orientaciones en materia de ética pública e integridad cívica.

3. UN MARCO REGULATORIO QUE ALTERA EQUILIBRIOS ENTRE PRINCIPIOS

Como se ha señalado en anteriores publicaciones, toda regulación en materia político institucional debe propender a la generación de un equilibrio respecto de cuatro principios esenciales: competitividad, transparencia, participación y autonomía.

Un análisis detallado de los efectos de la nueva regulación como un todo, permite sostener que mientras hay un efectivo avance en materia de transparencia elevando los estándares de rendición de cuentas y facilitando el acceso de la ciudadanía a más y mejor información respecto de los modos en que se desarrolla la actividad política, el producto en términos de los restantes tres principios (competitividad, participación y autonomía) podría no ser del todo alentador, desbalanceándose de este modo el óptimo regulatorio a alcanzar.

Al ser el financiamiento político una expresión más de la participación política, tanto la reducción de los límites de gasto electoral como la reducción de los límites a los aportes personales, a lo que se agrega el límite de la posibilidad de financiar una propia campaña con recursos propios (sólo hasta un 25% de aportes propios del candidato y un 20% en el caso de candidaturas presidenciales), constituyen un agravio -respecto del esquema regulatorio anterior- a la libertad de los electores de participar de manera activa en la actividad política bajo la forma de financiamiento⁴.

En segundo término, y en lo referido a la autonomía, parece evidente que al establecer un nuevo mecanismo de financiamiento que prohíbe el aporte de personas jurídicas y que limita también el de personas naturales, el equilibrio de la naturaleza mixta del sistema se inclina hacia el financiamiento estatal, atendiendo a que el financiamiento de partidos será predominantemente público bajo la regla de un piso mínimo de un 20% para aquellas agrupaciones

con representación parlamentaria, y el 80% restante asignado conforme al peso electoral de cada agrupación. La hipertrofia estatal en el financiamiento no sólo podría implicar un detrimento de la autonomía financiera respecto del poder de turno, sino que también en el ámbito de la autonomía operacional.

⁴ Al respecto, la experiencia norteamericana resulta interesante de analizar. La Corte Suprema ha fallado en contra de los límites a la contribución de personas véase *McCutcheon v. Federal Election Commission* recuperado de <http://www.economist.com/news/united-states/21600141-justices-open-door-more-campaign-contributions-skys-limit?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>.

4. NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO

El aprobado proyecto boletín 9790-07 Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, sobre financiamiento de la política, contiene dentro de sus ideas matrices una nueva conceptualización de la propaganda electoral, regulando la forma y plazos en que ésta podrá realizarse; un nuevo régimen de financiamiento electoral respecto de las fuentes de financiamiento tanto de campañas como de partidos; introduce financiamiento basal público a las agrupaciones políticas; disminuye los límites de gasto en un 50% (ver Cuadro N° 1); reduce los montos de aportes de personas naturales (ver Cuadro N° 2); determina nuevos plazos de campaña electoral y fortalece al SERVEL en materia de control y fiscalización de la normativa electoral.

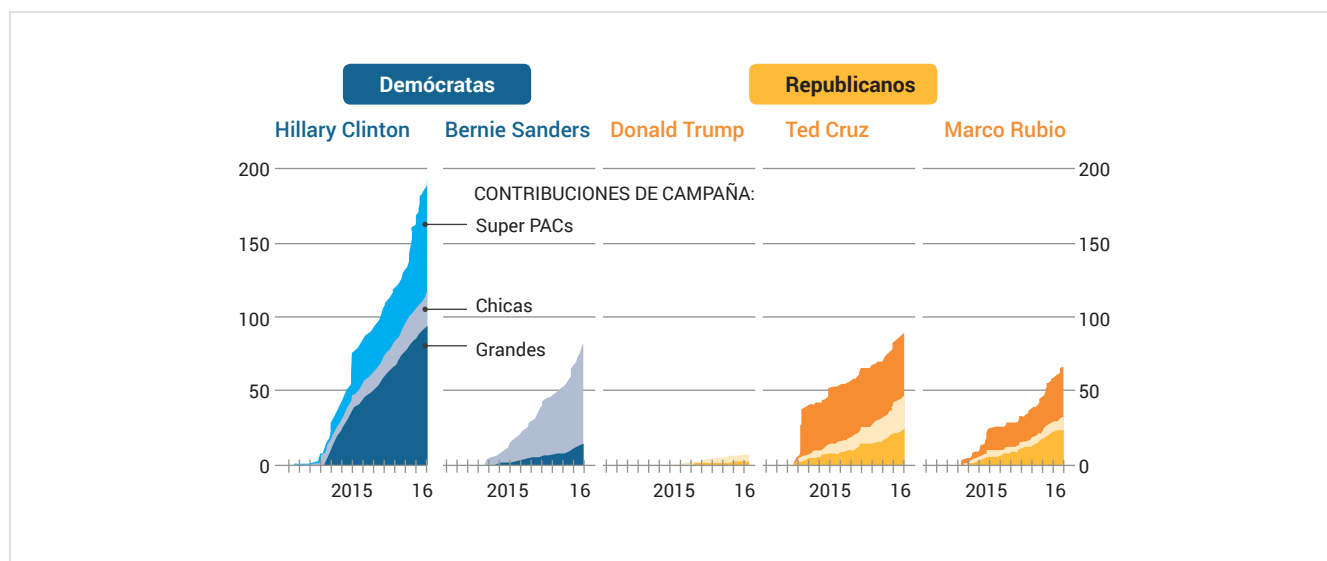
En primer lugar, en materia de propaganda, el proyecto redefine el concepto, haciéndolo más amplio. De este modo señala: "Se entenderá por propaganda electoral, para los efectos de esta ley, todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales u otros medios análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales". Se excluye

de este concepto a la difusión de ideas e información sobre actos políticos realizados por personas naturales, como también las actividades habituales no electorales propias de las autoridades públicas en el ejercicio de su cargo, del mismo modo que aquellas propias del funcionamiento de los partidos políticos.

Si bien se trata de una definición algo extensa, la complejidad surge a la hora de establecer patrones estrictos de regulación de la misma. En este sentido, se menciona que sólo podrá desplegarse material de propaganda electoral en espacios tales como parques, plazas u otros espacios públicos expresamente autorizados por el Servicio Electoral,

Gráfico 2
MONTOS EN EFECTIVO CAMPAÑA PRESIDENCIAL, RECAUDACIÓN DE FONDOS ACUMULADOS, CANDIDATOS SELECCIONADOS \$ M

Fuente: Federal Election Commission
*Al 31 de enero. Contribuciones detalladas diarias se estiman a partir de datos detallados.



previo envío de una propuesta del Concejo Municipal respectivo. La pregunta entonces es si el SERVEL contará con capacidad para fiscalizar el cumplimiento efectivo de esta normativa en cada una de las 345 comunas del país. O cuestiones más específicas, tales como, cerciorarse que la propaganda de carteles y afiches en espacios públicos no supere las dimensiones de dos metros cuadrados, como la disposición establece.

Respecto del financiamiento, como se mencionó anteriormente, se impuso un criterio que desbalancea el carácter mixto del sistema. Son precisamente las fórmulas mixtas de financiación las que han mostrado ser más eficaces en términos de la experiencia comparada. Es más, aquellos países que cuentan con amplios sistemas de financiamiento público a los partidos como España, Brasil, Argentina, México y Francia, no han estado ajenos a prácticas de financiación irregular, mientras que sus agrupaciones partidarias tampoco gozan de elevados niveles de legitimidad.

La reducción del límite del gasto para todas las candidaturas en un 50% (ver Cuadro N° 1 para los nuevos montos de dichos límites por candidatura) nuevamente desconoce el efecto interacción de esta medida con el nuevo redistritaje. Al pasar desde 60 a 28 distritos, éstos pasaron a abarcar territorios más extensos, donde el desplazamiento al interior de los mismos y el esfuerzo en términos de la difusión del contenido será considerablemente mayor por parte de los candidatos. Limitar el gasto al mismo tiempo que se aumenta el territorio electoral parece ser un dilema que sólo las candidaturas con altos niveles de conocimiento previo podrán resolver.

Nuevamente el caso norteamericano es decidor. La elección primaria al interior del partido republicano con Donald Trump a la cabeza, es un buen ejemplo de que los candidatos con conocimiento previo o con un perfil público que concentre la atención de los medios pueden incurrir en menor gasto (ver Gráfico N° 2), sin verse afectada su performance electoral.

Cuadro 1
LÍMITE DEL GASTO POR CANDIDATURA, ANTIGUA Y NUEVA DISPOSICIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de boletín (9790-07)

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

Cuadro 2
LÍMITES APORTES PERSONAS NATURALES A CANDIDATO, ANTIGUA Y NUEVA DISPOSICIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de boletín (9790-07)

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

Por otro lado, la nueva ley suprime el aporte de personas jurídicas (empresas) a la actividad política. Nuevamente se trata de una medida estricta que no se ajusta al estándar de las democracias consolidadas, donde un 65% de las democracias OCDE sí permite los aportes de empresas. La cuestión en este punto, con el objeto de evitar las situaciones de conflictos de intereses entre el regulado y el regulador, pasa principalmente por un debido régimen de transparencia de dichos aportes. Sin embargo, en lugar de explorar una alternativa en esta dirección, se optó por su supresión.

En otras de las áreas sensibles respecto del sistema de financiamiento de la política, un intenso debate se generó en el marco de la discusión parlamentaria respecto de la prohibición de los aportes anónimos. Mientras que el proyecto original del Ejecutivo los eliminaba -del mismo modo como se suprimían los aportes reservados- fue en el marco del trabajo de comisión que se restablecieron bajo el nombre de "aportes menores con resguardo de la identidad del donante". Finalmente se consignó que estos aportes, no podrán ser, en total, superiores a 120 Unidades de Fomento (UF) para un mismo tipo de elección, explicitándose adicionalmente que ningún candidato o partido político, durante el período de campaña electoral, podrá recibir, por concepto de aportes menores sin publicidad de la identidad del aportante, más del 20% del límite de gastos electorales definido en la ley.

Respecto del financiamiento de partidos, el esquema anterior no consideraba financiamiento estatal corriente, es decir, sólo se financiaba la dimensión electoral del ejercicio político vía anticipo y devolución contra votación obtenida. De algún modo este esquema hizo de las partidos agrupaciones excesivamente parlamentarizadas, dependientes de grupos pequeños de financistas dentro o fuera de las agrupaciones y con bajos niveles de vida interna, por la escasez de recursos.

El proyecto de ley, reconociendo el carácter de bien público en la actividad desarrollada por los partidos, entrega una vía de financiamiento corriente para los mismos. El espíritu de la medida parece correcto, aunque su aplicación podría redundar en reproducir el esquema de dependencia financiera de los partidos, sólo que esta vez, transfiriendo dicha dependencia hacia el ámbito estatal.

Un esquema de financiamiento que contemplase aportes estatales como un subsidio a la donación de personas naturales habría sido una fórmula más idónea a efectos de compatibilizar el sano involucramiento ciudadano con la actividad política con un impulso financiero desde el Estado a la misma. Sin ir más lejos, dicho esquema de matching funds también es susceptible de ser empleado para el subsidio de militancias jóvenes o femeninas en las cuadros partidarios: un enfoque donde el incentivo está puesto en la promoción y no en la imposición, como es el camino que representan medidas tales como las cuotas de representación.

Cuadro 3 MONTOS MÁXIMOS DE APORTES MENORES CON RESGUARDO DE LA IDENTIDAD DEL APORTANTE

Fuente: Elaboración propia a partir de boletín (9790-07)

Candidatura	Monto
Concejal	10 UF
Alcalde	15 UF
Senador o Diputado	20 UF
Presidente	40 UF

Aporte anuales a partidos	Montos
Personas no afiliadas	300 UF
Personas afiliadas	500 UF

Cuadro 4 LÍMITE DE APORTES ANUALES DE PERSONAS A PARTIDOS POLÍTICOS

Fuente: Elaboración propia a partir de boletín (9790-07)

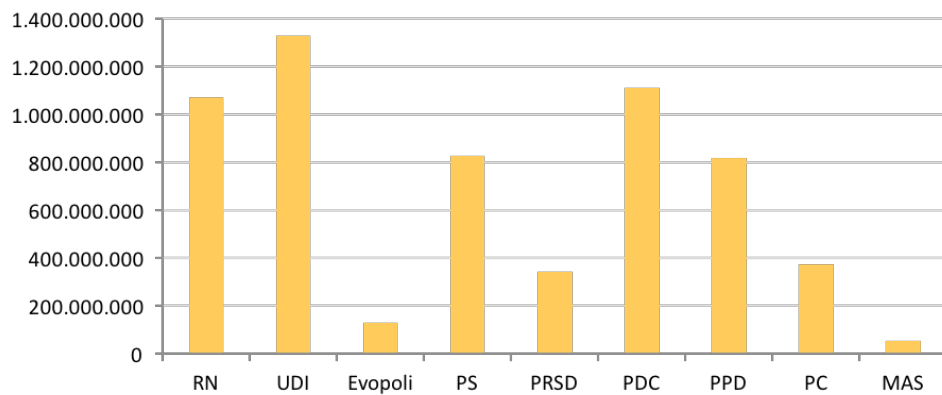
Sin embargo, el camino adoptado en la regulación deposita en el Estado el mayor peso de la financiación partidaria. Un monto total en torno a los \$ 7 mil millones anuales por concepto de aportes a las agrupaciones partidarias, incurrirá por parte del Estado. Este total a repartir equivale a 0,04 UF x el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados (6.220.222 votos), a favor de candidatos inscritos en un partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido, donde el pago se hará efectivo por medio de cuatro cuotas trimestrales.

El 20% de dicho aporte total se distribuirá entre todos los partidos que cumplan con los requisitos para optar al aporte, de manera proporcional al número de regiones en las que están constituidos. El 80% restante, en tanto, se distribuirá sólo a favor de cada partido con representación parlamentaria que cumpla con los requisitos para optar al aporte, a prorrata de los votos válidamente emitidos.

Esta nueva estructura de financiamiento va acompañada de un estricto régimen de sanciones, donde el que otorgue u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos, de aquellos regulados por esta ley, cuyo monto excediere en un 40% lo permitido, sea de manera individual o en el conjunto de los aportes permitidos será castigado con presidio menor en su grado mínimo a medio, y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido.

Gráfico 3
**ESTIMACIÓN ANUAL MONTO
SUBSIDIO A PARTIDOS POLÍTICOS (\$M).**

Fuente: Elaboración propia a partir de boletín (9790-07) y SERVEL.



Por otro lado, y desde el punto de vista de la transparencia, constituye un avance el que todos los candidatos y precandidatos deban realizar una declaración de patrimonio e intereses al momento de inscribir las candidaturas ante el Servicio Electoral, remitiendo el mismo, dentro de los diez días hábiles siguientes, copia de éstas al Servicio de Impuestos Internos (SII) y a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) dependiente del Ministerio de Hacienda. En el caso de candidaturas presidenciales, éstas deberán ser acompañadas al momento de su inscripción de un programa como requisito indispensable para su aceptación.

5. LEY DE PARTIDOS

Con la aprobación del proyecto de ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización (boletín N° 10.154-07) se modifica la matriz sobre la cual se estructura nuestro sistema de partidos.

Un sistema de partidos que se ha visto erosionado por el cuestionamiento a la legitimidad de las instituciones políticas, pero que dentro del concierto político latinoamericano se ha caracterizado por ser uno de los más estructurados⁷.

Dentro de las ideas matrices del proyecto de partidos políticos se encuentra el cambio en la naturaleza jurídica de los mismos, pasando a ser estas personas jurídicas de derecho público; la reducción a la mitad el criterio de constitución de partidos eliminando la posibilidad que sean inscritos en una única región; la regulación de su organización interna; el establecimiento de normas de transparencia activa y un nuevo régimen de sanciones para la infracción de la normativa electoral.

Respecto del cambio en su naturaleza jurídica, si antes el margen de acción de las agrupaciones partidarias era amplio, limitándose a los aspectos prohibitivos determinados en la ley, hoy las agrupaciones sólo podrán realizar lo que la ley establezca. Punto no menor, atendiendo al carácter de la vida interna de las agrupaciones, que no es otro que la concreción de un derecho de asociación -que si bien tiene un fin público como es la acción política- es de naturaleza eminentemente privada.

En materia de flexibilización para su constitución, desde una mirada sistémica, también se deben considerar las alteraciones que este nuevo dispositivo legal producirá en términos del potencial de fragmentación de nuestro sistema de partidos. En primer lugar, es claro que el nuevo sistema

electoral, al disminuir el umbral de acceso al escaño, posibilitará el ingreso de nuevos actores políticos, aunque siempre de manera acotada, a la luz del efecto "lista", bajo el cual opera la cifra repartidora D'Hont en la asignación de cupos parlamentarios. Esto se agrega la disminución del requisito de firmas para la constitución como partido político, pasando desde un 0,5% a un 0,25% de quienes hubieran sufragado en la última elección de diputados en la respectiva unidad electoral, siempre y cuando dicho porcentaje del electorado en cada región fuere superior a 500 electores.

Si bien en el contexto de la aprobación del cambio al sistema electoral binominal se había dado por aprobada la posibilidad de poder constituir partidos en una sola región, dicha fórmula fue corregida por una en la cual los partidos deberán constituirse en ocho de las regiones en que se divide política y administrativamente el país, o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas.

Existe un debate en la Ciencia Política respecto de los efectos de sistemas presidencialistas con esquemas multipartidistas altamente fragmentados⁸. Al respecto, el potencial de fragmentación si bien se contiene -en parte- por el efecto "lista" de la nueva fórmula electoral, no por eso desaparece del todo, por cuanto tiene correspondencia temporal con un impulso marcado por la proliferación de partidos políticos. Sin ir más lejos, a la fecha existen 20 partidos constituidos y 16 en formación conforme a datos del Servicio Electoral.

Por contrapartida, en lo que concierne a la disolución de partidos, la nueva fórmula plantea que por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente

⁷ Un análisis más en detalle respecto del sistema de partidos se encuentra en Ramirez, J. (2015). *Partidos Políticos: ¿Quo vadis?*. En Serie Informe Sociedad y Política. N° 148.

⁸ Ver Cheibub, J. (2006). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press., y Mainwaring, S. (1993). "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *En Comparative Political Studies* 26, no. 2 (July 1): pp. 198-228.

Partidos Constituidos	Carácter	
Más		Regional
Amplitud		Regional
PRI		Regional
ANDHA		Regional
Frente Popular		Regional
Movimiento independiente Regionalista Agrario y Social		Regional
Partido Liberal de Chile		Regional
Democracia Regional Patagónica		Regional
RN	Nacional	
PS	Nacional	
PRSD	Nacional	
Progresista	Nacional	
PPD	Nacional	
Más- Región		Regional
Igualdad		Regional
Ecologista Verde		Regional
Comunista	Nacional	
UDI	Nacional	
Humanista		Regional
Evolución Política (EVOPOLI)	Nacional	

Cuadro 5
PARTIDOS CONSTITUIDOS ANTE EL SERVEL (ABRIL 2014)

Fuente: SERVEL.

contiguas, en su caso, el partido será disuelto. Sin embargo, si un partido político no alcanzare el umbral previsto en una o más regiones, conservará su calidad de tal y podrá desarrollar las actividades señaladas en las mismas regiones donde se encontraba legalmente constituido con anterioridad, siempre que elija un mínimo de cuatro parlamentarios en, a lo menos, dos regiones distintas, sean diputados o senadores. Con esto se aminora en parte el riesgo de las empresas políticas personales, con escaso apoyo nacional.

En el área de regulación de bienes, la legislación contempla la posibilidad que los partidos puedan ser propietarios de bienes inmuebles. Sin embargo, del total de bienes inmuebles a nombre del partido, al menos dos tercios deberán destinarse a las actividades propias de la agrupación. Del mismo modo, la norma señala que los partidos políticos sólo podrán invertir su patrimonio financiero proveniente de aportes del Fisco en valores de renta fija emitidos por el Banco Central, en depósitos a plazo y cuotas de fondos mutuos que no estén dirigidos a inversionistas calificados. Pero el comentado proyecto regula también elementos de la vida interna partidaria, tanto en el ámbito de procedimientos como de la constitución de sus órganos. Nuevamente el

proyecto regula un área controvertida por cuanto cada partido debiera tener derecho a autodeterminar el carácter de su vida interna conforme a criterios tan legítimos como la tradición o el ethos que le confiere su propia cultura política. Sin embargo, se estableció que la directiva partidaria podrá ser electa directamente por los militantes o por el órgano intermedio colegiado. En el segundo caso, este último debe ser electo en votación directa.

En la integración de los órganos colegiados previstos en la ley aprobada, se observarán mecanismos especialmente previstos en los estatutos, que aseguren que ninguno de los sexos supere el 60% de sus miembros. En caso de ser tres miembros, se entenderá cumplida la regla cuando al menos uno de ellos sea de sexo diferente.

6. CONCLUSIONES

El presente informe abordó el impacto de dos de las regulaciones que serán más decisivas en nuestra institucionalidad política y a través de las cuales se redefinirá -en parte- el carácter del juego democrático: hacemos referencia a la legislación sobre el financiamiento de la actividad política y a la ley de partidos políticos.

Ambas normativas obedecen a un impulso que se origina a partir de la conmoción y la desconfianza desatadas por los bullados casos de financiamiento irregular de campañas políticas.

La premisa a partir de la cual se articula el espíritu de ambas normativas es que regulaciones más intensas y con un fuerte énfasis prohibitivo lograrán reconstituir las bases de legitimidad del sistema político como un todo. Sin embargo, la experiencia comparada invita a ser escépticos respecto del alcance de este tipo de normativas en relación al objetivo trazado.

Finalmente, el legislador no contempló un conjunto de interacciones, incentivos y constreñimientos que tendrá la nueva normativa, tanto en materia de partidos como financiamiento, a nivel de los principios que todo diseño político institucional debe equilibrar (competitividad, participación, autonomía y transparencia), y por la subestimación de sus efectos a nivel de sistema de partidos (potencial de fragmentación).

REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Editorial Debate.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

Rosenvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

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

Pujas, V & Rhodes, M. (2011). "Party finance and political scandal: Comparing Italy, Spain and France". En Heidenheimer, A. y Johnston, M. (editores). *Political Corruption: Concepts & Contexts*.

Ramirez, J. (2015). "Partidos Políticos: ¿Quo vadis?". En Heidenheimer, A. y Johnston, M. (editores). En *Serie Informe Sociedad y Política*. N° 148.

Ver Cheibub, J. (2006). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". En *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (July 1): pp. 198-228.

