

Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile

Claudio Fuentes
Universidad Diego Portales (Chile)

CÓMO CITAR:

Fuentes, Claudio. 2018. "Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile." *Colombia Internacional* (95): 109-136. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.05>

RECIBIDO: 7 de enero de 2018

ACEPTADO: 20 de marzo de 2018

MODIFICADO: 11 de mayo de 2018

<https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.05>

RESUMEN: En este artículo se analizan los factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile. Confirmando lo expuesto por la literatura, se destacan la relevancia del balance de poder favorable a la reforma, el rol de las organizaciones de la sociedad civil y la presencia de fuerzas políticas dominantes que se coordinarán para obtener mayores recursos y limitar la entrada de nuevos competidores. La matriz de incentivos permite explicar por qué se acepta limitar las fuentes de acceso a recursos, siempre y cuando las nuevas reglas generen la percepción de ciertas ventajas en relación con los contrincantes.

PALABRAS CLAVE: *Thesaurus*: sistema político; reforma política; Chile. *Autor*: financiamiento electoral • gasto electoral • legislación.



Este artículo se desarrolló en el marco del proyecto regular FONDECYT N° 1170025 (2017-2021), y como investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). El autor agradece los muy relevantes comentarios de los revisores anónimos de *Colombia Internacional*.

Cutting their Wings. Factors which Explain the Reform of Electoral Finance in Chile

ABSTRACT: This article analyzes the factors which explain the reform of electoral finance in Chile. Confirming the findings of other studies, it singles out the importance of the balance of power that is favorable to the reform, the role of the organizations of the organized civil society and the presence of dominant political forces which will coordinate themselves to obtain more resources and limit the entrance of new competitors. The matrix of incentives helps to explain why limits on the sources of access to resources are accepted, always providing that the new rules create the perception of certain advantages over one's opponents.

KEYWORDS: *Thesaurus:* Political system; political reform; Chile. *Author:* electoral finance; electoral spending; legislation.

Cortando as asas. Fatores que explicam a reforma no financiamento eleitoral no Chile

RESUMO: Neste artigo, analisam-se os fatores que explicam a reforma no financiamento eleitoral no Chile. Confirmando o exposto pela literatura, destacam-se a relevância do balanço de poder favorável à reforma, o papel das organizações da sociedade civil organizada e a presença de forças políticas dominantes que se coordenarão para obter maiores recursos e limitar a entrada de novos competidores. A matriz de incentivos permite explicar por que se aceita limitar as fontes de acesso a recursos, contanto que as novas regras gerem a percepção de certas vantagens sobre os adversários.

PALAVRAS-CHAVE: *Thesaurus:* sistema político; reforma política; Chile. *Autor:* financiamento eleitoral; gasto eleitoral; legislação.

Introducción

En este artículo se examinan los factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile. Desde el retorno a la democracia en 1990 se han producido tres coyunturas de cambio institucional. La primera en 2003, cuando se estableció por primera vez una legislación para regular el gasto electoral; luego en 2006, cuando el Gobierno presentó un proyecto que no recibió el apoyo legislativo, y la última en 2016, cuando se modificó el esquema legal original, alterando sustantivamente la matriz al pasar de un modelo de financiamiento principalmente privado y sin control a un modelo principalmente público y con fuertes controles.

Siguiendo la literatura que ha examinado estas reformas, el trabajo argumenta que la existencia de escándalos de corrupción es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el cambio. Otras tres condiciones adicionales deben concurrir: un balance de poder favorable a la reforma, la existencia de grupos de presión de la sociedad civil que monitorean activamente el debate, y los incentivos colectivos de los partidos con mayor poder en el Congreso que coordinadamente impulsarán reformas que les generan ventajas. Enfrentados a una coyuntura de escándalos, los actores políticos dominantes buscarán mantener una posición ventajosa, incluso a costa de reducir sus fuentes de financiamiento. Estos actores se coordinarán para limitar el acceso de fuerzas emergentes operando lo que la literatura describe como una “cartelización” de su acción legislativa. De esta forma, las restricciones institucionales establecidas no responden del todo a intereses “ideológicos” sino también, y fundamentalmente, a cálculos estratégicos destinados a maximizar sus oportunidades de acceso a recursos.

El artículo se divide en cuatro partes. En la siguiente sección se da cuenta del debate teórico sobre reformas al financiamiento electoral. Luego presentamos el caso de Chile describiendo las reformas en el período 2003-2016. En la tercera parte explicamos los factores que llevan a los actores a “cortarse las alas” del financiamiento electoral. Finalmente se discuten los resultados y sus implicancias teóricas.

1. Determinantes de las regulaciones al financiamiento electoral

Una significativa parte de la literatura ha estudiado el impacto del dinero en la obtención de votos (Acevedo y Navia 2015; Brown 2013; Johnson 2011; Johnston 2015; Linton 1994; Samuels 2001), así como el modo en que determinado tipo de regulaciones provoca efectos en los resultados electorales (Abrams y Settle 2004; Agostini 2012; Corrado *et al.* 1997). En este trabajo nos interesa analizar cuáles son los factores que inciden en que una reforma de esta naturaleza se apruebe.

En teoría, deberíamos esperar que aquellos que detentan el poder (los titulares) tengan un fuerte incentivo de acomodar las reglas para garantizar su reelección. Así, en un mundo de “actores egoístas” deberíamos esperar un cuadro más o menos así: quienes tienen fácil acceso al sector privado deberían buscar facilitar su entrada a las campañas políticas, mientras que quienes enfrentan mayores dificultades para recibir donaciones privadas tratarán de limitar su acceso. Además, los *incumbentes* —particularmente los partidos que poseen un mayor número de asientos en el Congreso— deberían tener fuertes incentivos a fin de incrementar los subsidios estatales para campañas con el fin de maximizar sus ingresos. Ellos también deberían buscar limitar al máximo la publicidad para evitar que los contrincantes se den a conocer, aumentando las barreras de entrada a posibles competidores.

En otras palabras, esta racionalidad egoísta podría darse, ya sea a partir de una estrategia competitiva, o bien cooperando con otros actores para limitar el acceso de potenciales competidores.¹ Respecto de esta estrategia más competitiva, Witko (2007) analiza veintinueve casos de reformas al financiamiento electoral en diferentes estados de Estados Unidos (1993-2002) concluyendo que, bajo ciertas condiciones, la tesis de una racionalidad egoísta competitiva es plausible, particularmente en actores que enfrentan elecciones en distritos densamente poblados. En relación con la estrategia cooperativa o de cartel, Scarrow (2004) sostiene que al enfrentar una reforma al financiamiento de la política, los partidos, por una parte, desean maximizar sus ingresos, pero simultáneamente desean obtener un resultado electoral positivo a corto plazo. Analizando el caso de Alemania, Scarrow muestra que los partidos más grandes representados en la legislatura adoptan un comportamiento de “cartel”, donde la maximización de los ingresos sería más relevante que las ganancias electorales a corto plazo (Katz y Mair 1995).² Así, los escándalos en sí mismos no motivarían grandes transformaciones producto de la configuración política en el Congreso. En el caso alemán, la mayoría de los cambios son el resultado de apelaciones presentadas por partidos pequeños ante la Corte Constitucional, y no fruto de negociaciones en el Congreso, dado el comportamiento cartelizado.

Adicionalmente, Witko (2007) también identifica otros factores: la existencia de escándalos políticos que estimulan la presión por cambiar el *statu quo*; la fortaleza de grupos de presión ciudadana que inciden en el proceso político; la

1 Agradezco esta acotación, realizada por uno de los revisores anónimos de este artículo.

2 Este argumento es criticado por Kitschelt (2000) al indicar que en este modelo se estaría sobreestimando el peso de los intereses compartidos de los partidos rivales. Nwokora (2012) retoma esta discusión planteando una serie de mecanismos que explicarían la cooperación entre rivales.

ideología del gobierno, que afecta el compromiso con la dirección de una determinada reforma, siendo los liberales quienes promueven mayores restricciones, y los conservadores menores restricciones, al financiamiento de privados; y el profesionalismo de las legislaturas que estimulan un debate a largo plazo sobre los efectos de determinadas regulaciones.

En un esfuerzo de síntesis teórica, Nwokora (2012) propone un modelo explicativo en tres niveles: el primero, que denomina *de competencia política*, involucra el interés de los partidos de mantenerse en el poder (la tesis competitiva entre partidos). El segundo es la cooperación que se da entre los partidos con mayores grados de poder y que buscarán mantener sus privilegios y prevenir que otras fuerzas emergentes puedan amenazarlos. El tercero se refiere a las distinciones ideológicas, donde los grupos de izquierda privilegiarán un modelo de financiamiento estatal, mientras que las fuerzas de derecha impulsarán uno con contribuciones privadas. Como estas tres fuerzas (competitivas, cooperativas e ideológicas) se dan simultáneamente, es esperable que las reformas contengan elementos de cada una de ellas.

Este listado de factores requiere algunas consideraciones. En primer lugar, la literatura coincide en que la existencia de “escándalos políticos” asociados a corrupción es una condición necesaria, aunque no suficiente. Los escándalos movilizan la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación y posibilitan que algunos actores realicen propuestas de cambio, pero aquello no significa que la reforma finalmente se materialice (La Raja 2008: Nwokora 2012; Scarrow 2004). En segundo lugar, los grupos de la sociedad civil ayudan a visibilizar y mantener vivo el interés de las reformas, pero esto no significa que la existencia de esta condición defina la orientación y profundidad de ellas (Pinto-Duschinsky 2002). Son los tomadores de decisiones los que finalmente delimitarán la cancha.

En tercer lugar, resulta esperable que quienes están en el poder busquen asegurar su permanencia y, por lo tanto, desarrollen estrategias de cooperación, incluso con fuerzas políticas opuestas frente a la amenaza de fuerzas emergentes. El comportamiento “cartelizado” es más probable en ambientes donde las fuerzas políticas calculan que podrían llegar a ser oposición en un futuro próximo (Nwokora 2012). Finalmente, es relevante señalar, respecto de la variable *ideología*, que la preferencia de la izquierda por el financiamiento estatal y la de la derecha por el financiamiento privado podrían deberse, más que a una concepción ideológica, a un interés específico, dada la histórica distancia de los partidos de izquierda respecto de los grandes empresarios versus el mayor acceso de la derecha al sector empresarial privado.

Antes de dar cuenta del caso de estudio, debemos señalar que existe una abundante literatura que ha descrito las distintas dimensiones que involucra el financiamiento político en América Latina (por ejemplo, Alcántara y Martínez 2003; Griner y Zovatto 2004; Gutiérrez y Zovatto 2011). Pinto-Duschinsky (2002) sistematizó las regulaciones más frecuentes instauradas en 104 países concernientes a financiamiento electoral, destacándose aquellas medidas asociadas con el establecimiento de franjas electorales gratuitas en medios de comunicación (79%), transparencia sobre las donaciones (62%), subsidios directos a campañas (59%), prohibiciones respecto a donaciones desde el extranjero (49%), límites al gasto electoral (41%), transparencia en relación con los donantes (32%) y límites a las donaciones (28%). Lo anterior nos servirá para definir las dimensiones que consideraremos en este estudio.

2. Presentación del caso

Las reformas al financiamiento electoral en Chile constituyen un interesante caso de análisis para testear los argumentos teóricos recién expuestos. Tres escándalos de financiamiento irregular de campañas (2003, 2006 y 2016) estimularon la realización de cambios legales en el sistema político. En 2003 un escándalo que afectaba al Gobierno generó condiciones para definir por primera vez en la vida de la República un marco regulatorio sobre el financiamiento electoral. En el año 2006, un nuevo escándalo de corrupción incentivó al Gobierno a proponer un paquete de reformas que no fue aprobado en el Congreso. Luego, en 2016 un nuevo y más notorio escándalo generó otro momento para modificar sustantivamente aquel arreglo original. De un sistema que privilegiaba las contribuciones de privados, y que se caracterizaba por la falta de control y la opacidad, se avanzó hacia uno que privilegia el control, la transparencia y los aportes públicos para el financiamiento de campañas.

Tal como lo señalamos, la teoría nos indica que, enfrentados a escándalos de corrupción, los actores políticos que están en el poder deben asumir comportamientos de “cartel” para mantener posiciones de poder alzando barreras de entrada a eventuales contrincantes. Advertimos dos factores de contexto o exógenos al sistema político: la existencia de escándalos políticos y la presencia de una sociedad civil organizada que es capaz de ejercer presión sobre el sistema. A ello sumamos dos factores vinculados al sistema político propiamente tal: los factores ideológicos que se observan en el balance de poder político predominante en una determinada coyuntura y la “cartelización” o los comportamientos cooperativos entre los principales actores políticos que definen las nuevas reglas del juego del financiamiento electoral.

Para indagar sobre estos factores adoptamos una metodología de “trazado de proceso”, esto es, un método de análisis que a partir de la consideración detallada de los procesos políticos busca identificar los mecanismos o dinámicas causales presentes en un determinado caso (Beach 2017). Nos interesa poder confirmar algunos de los argumentos desarrollados por la teoría, por lo que se trata de un estudio de caso confirmatorio. Analizamos tres coyunturas de reformas para verificar el modo en que las condiciones exógenas y endógenas al sistema político se despliegan en un determinado momento, y los efectos que causan. La comparación de tres momentos de reformas nos permitirá observar hasta qué punto la presencia/ausencia de algunas de las condiciones señaladas por la literatura pueden hacer variar un resultado de política.

Desde el punto de vista de las técnicas de investigación utilizadas, este texto se basó en las siguientes fuentes: análisis de proyectos de ley, del debate del proceso legislativo y récord de votaciones que ilustran el posicionamiento de los actores; y fuentes secundarias, incluidos análisis de medios de comunicación e informes de organizaciones no gubernamentales que permiten vislumbrar la influencia y el posicionamiento de los actores políticos y sociales en el tema. Los tres episodios fueron ampliamente cubiertos por la prensa de la época, incluidas opiniones y entrevistas a actores claves, lo que ayuda a una revisión sistemática del caso.

3. El ciclo de reformas y los escándalos políticos

Desde el retorno a la democracia en 1990, el ciclo político en relación con el financiamiento de las campañas ha tenido tres momentos. Hasta antes de 2003 no existía ninguna norma específica que regulara los aportes a campañas políticas. Las únicas cláusulas asociadas al tema se relacionaban con una franja gratuita en la televisión abierta para las candidaturas al Congreso y de presidente de la República, y la prohibición que los partidos políticos recibieran aportes desde el extranjero. En 2003, y como resultado de un escándalo por el financiamiento ilegal de campañas políticas,³ se generó un acuerdo político entre el gobierno del socialista Ricardo Lagos y las fuerzas de oposición para impulsar una serie de reformas que buscaban fortalecer la alta dirección de la administración pública del Estado y establecer por primera vez un marco regulatorio para las campañas políticas.

3 En 2003 la justicia investigaba un caso denominado “MOP-Gate”, que se vinculaba a una serie de contratos entre el Ministerio de Obras Públicas y empresas privadas. Se sospechaba que dichos contratos eran sobrevalorados con el fin de poder derivar recursos para el financiamiento de la campaña presidencial del presidente Lagos. La justicia finalmente condenó a trece personas por el delito de fraude al fisco, el 29 de junio de 2016.

El acuerdo de 2003 culminó con la aprobación en el Congreso Nacional de la Ley 19.884 sobre financiamiento electoral. Entre las cláusulas más importantes se consideraron el establecimiento de topes máximos para campañas políticas, definición de topes máximos para aportes privados, regulación del aporte de empresas a campañas, incentivos tributarios para el aporte de empresas, y subsidios estatales para campañas que se definían a partir de los votos obtenidos en la última elección. Las candidaturas podrían recibir donaciones anónimas, reservadas y públicas, definiendo ciertos límites para cada una de ellas. Se establecieron además sanciones administrativas (multas) para los candidatos, en caso de sobrepasar los topes máximos establecidos en la ley (Agostini 2012; Navia 2004).

Aunque se permitió un aporte basal del Estado a las candidaturas estableciendo de este modo cierto nivel de igualdad, en promedio significó sólo 15% del financiamiento total de las campañas de 2005 y 2009 (Agostini 2012). Al permitirse incentivos tributarios a las empresas para hacer donaciones, la mayoría de las contribuciones se canalizaron a través de empresas que realizaban donaciones en montos significativos. Como los partidos de derecha tenían mayores vínculos con el sector privado, recibían un mayor número de aportes, en una relación 3:1 respecto de los partidos de centro-izquierda (Fuentes 2011). Otro de los problemas del modelo se refería a la opacidad, dado que un gran porcentaje de las donaciones se hacían de modo “reservado”, cuestión que afectaba la transparencia del proceso. Esta modalidad permitía a los donantes privados entregar su donación al Servicio Electoral, quien a su vez realizaba la transferencia al partido o candidato fragmentando el aporte, de modo que el receptor no conociera la identidad del aportante a ciencia cierta, generándose una fuerte asimetría de información (Camacho 2015). Finalmente, el sistema ideado carecía de mecanismos de fiscalización para evitar eventuales vulneraciones a la ley.

Entre 2005 y 2013 se presentaron catorce proyectos de ley, ya sea por parte de legisladores o del propio Poder Ejecutivo, que buscaban revisar la normativa descrita en materia de transparencia, aumentar los mecanismos de control, eliminar las ventajas tributarias para las empresas, reducir de los límites al gasto electoral y establecer sanciones como la pérdida del cargo, en caso de vulnerarse la ley. Ninguno de ellos alcanzó un acuerdo político en el Legislativo (ver la tabla 1).

Tabla 1. Propuestas de reforma al financiamiento electoral, 2005-2013

Proyecto	Temas	Patrocinadores (partido)	Tendencia
3961-06	Sanciones a infractores de ley electoral	PS	Izquierda
4696-06	Mayor transparencia en gasto electoral	RN	Derecha

Proyecto	Temas	Patrocinadores (partido)	Tendencia
4686-06	Transparencia, límite y controles	PS-PPD	Izquierda
4724-06	Transparencia, límite y controles	Ejecutivo	Izquierda
5563-06	Sanciones. Corresponsabilidad de adm. electoral	Independiente	Izquierda
5911-06	Transparencia, límite y controles	PS	Izquierda
6044-06	Transparencia financiamiento encuestas electorales	DC, PPD, PS	Gen.-Izq.
6144-07	Sanción. Pérdida de cargo por infracciones	Independiente	Izquierda
6501-06	Establece cuenta ingreso única para gastos	Ejecutivo	Izquierda
6664-06	Control. Ampliar concepto de gasto electoral	RN, PPD	Derecha-Izquierda
8124-06	Sanción. Prohíbe asumir cargos a infractores	MAS	Izquierda
8283-06	Transparencia de gasto electoral reservado	DC, PPD, PS	Gen.-Izq.
8448-06	Transparencia y reducción límites	PRSD, MAS	Gen.-Izq.
8949-06	Transparencia y eliminación gastos reservados	RN, DC, PPD, PS	Der.-cen.-izq.

Fuente: Cámara de Diputados. Proyectos de ley. www.camara.cl. PS, Partido Socialista; RN, Renovación Nacional; PPD, Partido por la Democracia; DC, Democracia Cristiana; MAS, Movimiento Amplio Social; PRSD, Partido Radical Social Demócrata.

A fines de 2006, nuevos escándalos de corrupción relacionados con irregularidades en las campañas se ventilaban en la prensa.⁴ La presidenta, Michelle Bachelet (Partido Socialista, PS), estaba en su primer año de gobierno y convocó a una Comisión de Probidad,⁵ que en un plazo de diez días propuso un paquete de 37 medidas para enfrentar estas situaciones, que incluían nuevas reformas para la modernización del Estado, propuestas sobre financiamiento electoral y

4 En la época se dieron a conocer el caso de desvío de recursos desde una entidad estatal dedicada a promover el deporte (ChileDeportes), y la existencia de facturas falsas en la campaña del senador del PPD Guido Girardi con la empresa Publicam (CIPER 2015).

5 El 7 de noviembre de 2006, la presidenta Bachelet convocó a una Comisión compuesta por siete miembros, incluidos el ministro de Economía, el jefe de la División Jurídica del Ministerio de la Presidencia, la subsecretaria de Hacienda, y cuatro personalidades de la sociedad civil (académicos y abogados), para que en un plazo de diez días propusieran medidas legislativas en temas anticorrupción y de transparencia. El informe fue entregado a la presidenta, quien dispuso propuestas legislativas a partir de dicho informe.

regulaciones para la declaración de intereses y patrimonio de las autoridades. El proyecto de ley sobre financiamiento electoral consideraba un aumento en los controles, mayores niveles de transparencia y eliminación de los aportes de empresas a campañas. La iniciativa no encontró apoyo en la oposición de derecha, por lo que el proyecto no fue aprobado.

Ocho años más tarde se daría un nuevo contexto que abrió otra oportunidad de reforma. En 2014, el Servicio de Impuestos Internos y el Ministerio Público comenzaron a investigar al grupo empresarial Penta,⁶ a quienes se les acusó de uso indebido de boletas de honorarios y emisión de facturas falsas, a fin de disminuir su base imponible y pagar menos impuestos. El caso se vinculó a las campañas políticas cuando uno de sus gerentes reconoció haber realizado donaciones irregulares a políticos del partido Unión Demócrata Independiente (UDI). Los senadores de ese partido Iván Moreira y Ena von Baer reconocieron haber cometido irregularidades. A comienzos de 2015 se amplió la investigación hacia la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH), donde también se detectaron irregularidades en la emisión de boletas, y que en esta oportunidad afectaban a personeros de la coalición de centro-izquierda (Nueva Mayoría) y del Partido Progresista. Hacia junio de 2015, poco más del 10% de los congresistas enfrentaba investigaciones judiciales. De las quince investigaciones, ocho se referían a financiamiento de campañas, cinco se asociaban con casos de corrupción, una por conducir en estado de ebriedad y una por violación a los derechos humanos.⁷

A lo anterior se agregó otro caso judicial que involucró al hijo y a la nuera de la presidenta, Michelle Bachelet, quien todavía no cumplía un año de su segundo mandato (2014-2018). En febrero de 2015 estalló el caso que se relacionaba con la compra de terrenos de uso agrícola y un eventual tráfico de influencias para cambiar el plan regulador y vender los terrenos a mejor precio.

6 Empresas Penta es un *holding* empresarial chileno que tiene inversiones en los sectores de finanzas, salud, previsión, inmobiliario, educación, y seguros de diverso tipo.

7 A junio de 2015 se encontraban bajo investigación los senadores Jaime Orpis (UDI, investigado por cohecho), Iván Moreira (UDI, investigado por financiamiento irregular de campañas), Carlos Bianchi (independiente de derecha, desaforado y formalizado por fraude al fisco), Eugenio Tuma (PPD, investigado por mal uso de asignaciones parlamentarias), Jacqueline van Ryselberghe (UDI, investigada por uso indebido de fondos municipales), Fulvio Rossi (PS, investigado por cohecho), Jorge Pizarro (DC, investigado por cohecho) y Ena von Baer (UDI, investigada por cohecho). Además, los diputados Ernesto Silva (UDI, investigado por cohecho), Roberto León (DC, investigado por cohecho), Felipe de Mussy (UDI, investigado por irregularidades en financiamiento de campañas), Cristián Campos (PPD, suspensión condicional luego de reconocer acción fraudulenta por cobro de horas extraordinarias en municipio antes de ser legislador), Christian Urizar (PS, formalizado por fraude al fisco), Marcelo Chávez (DC, formalizado por conducir en estado de ebriedad) y Rosaura Martínez (RN, desaforado y procesado por homicidio de miristas en Dictadura, cuando era oficial del Ejército) (“Deslegitimización del Congreso” 2015).

Esta circunstancia ocasionó un profundo impacto en la imagen pública de la presidenta Bachelet (Varas 2015; Chasquetti 2017).

Pocos días después de revelado este caso, la presidenta Bachelet convocó a un Consejo Asesor Presidencial (conocido como “Comisión Engel”, por su presidente, Eduardo Engel), que después de poco más de un mes de trabajo realizó 234 propuestas que buscaban promover reformas en el ámbito del financiamiento de campañas, financiamiento de partidos, probidad del sector privado y estatal, transparencia y educación cívica, entre otras materias.

Después de concluida aquella comisión, el Gobierno prometió una exigente agenda de reformas (Chasquetti 2017). Entre 2015 y 2017 se aprobaron en el Congreso nueve proyectos de ley asociados a financiamiento electoral, financiamiento de partidos, autonomía y nuevas funciones del Servicio Electoral, pérdida del cargo por infracciones a ley de financiamiento electoral, educación cívica obligatoria, probidad en la función pública, nuevas competencias para los municipios, fortalecimiento de la Alta Dirección Pública y creación de la nueva Comisión para el mercado financiero.⁸

En lo referente al financiamiento de campañas se produjo una transformación sustantiva que consideró una reducción significativa de los límites máximos permitidos; rebaja en los topes de las donaciones; prohibición de los aportes de empresas a campañas y partidos políticos; incremento del subsidio estatal a las candidaturas y a los partidos; establecimiento de sanciones administrativas, penales, incluida la cesación del cargo; fortalecimiento del Servicio Electoral; transparencia total de las donaciones antes de verificarse el acto electoral; y restricciones de dimensiones y espacios de publicidad en época electoral, entre otras materias.

Tabla 2. Tres momentos de reformas sobre financiamiento electoral en Chile

		Pre 2003	Reforma 2003	Reforma 2016
Aportes campañas	Topes máximos	No	Sí (alto)	Sí (bajo)
	Empresas	Sí	Sí	No
	Topes a aportes	No	Sí (alto)	Sí (bajo)

8 Las leyes aprobadas fueron: Ley 20.900, 20.860, 20.915, 20.870, 20.911, 20.880, 20.922, 20.955 y 21.000. Su contenido puede verse en: <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

		Pre 2003	Reforma 2003	Reforma 2016
Aporte estatal campañas	A campañas	No	Sí (bajo)	Sí (medio)
	A partidos	No	Sí (bajo)	Sí (medio)
	Franja TV	Sí	Sí	Sí
	Franja Radio	No	No	No
Control	Sanciones	No	Sí (adm.)	Sí
	Fiscalización	No	No	Sí
Transparencia	Publicidad aportes	No	Sí (Grandes aportes)	Sí (90%)
Publicidad	Límites dimensiones	No	No	Sí
	Límites espacios	No	No	Sí
Accesibilidad	Transporte público	No	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de leyes 19.884, 20.900 y 20.860.

Al comparar el estatus de las reformas (ver la tabla 2) advertimos un cambio significativo respecto de las condiciones legales existentes al eliminarse los aportes privados de empresas, establecer un sistema de transparencia de aportes casi total, definir sanciones altas para la infracción de normas, y un rediseño de la institución de control.

4. Factores que explican la reforma en Chile

No cabe duda de que los escándalos asociados con el financiamiento irregular de la política han generado condiciones para alterar el *statu quo*. Sin embargo, tal como la literatura lo ha indicado, y como el propio relato anterior lo comprueba, estas denuncias no explican la dirección ni la profundidad de dichos escándalos, los cuales abren oportunidades para la acción política, pero no la determinan. Por ejemplo, en 2006 se abrió una oportunidad para realizar reformas, pero aquello no se tradujo en un cambio en el esquema de financiamiento al no aprobarse ninguna ley.

Para explicar el carácter de las reformas debemos poner atención a tres factores adicionales: el balance de poder favorable a un determinado grupo ideológico, la cooperación de las fuerzas políticas dominantes en el Congreso y la acción de la sociedad civil organizada.

a. Balances de poder ideológico

Sostuvimos que mientras la izquierda debería preferir el financiamiento principalmente estatal que tienda a garantizar el principio de igualdad de competencia, los sectores de la derecha deberían privilegiar esquemas asociados al sector privado que enfatizen la libertad de acción de los individuos al definir sus preferencias. La izquierda, teóricamente, debería inclinarse a mayores controles (topes más estrictos, límites a los aportes, subsidios estatales, transparencia de las donaciones), mientras que la derecha debería inclinarse a una mayor libertad en las donaciones del sector privado y una menor injerencia del Estado en las campañas. Advertimos, eso sí, que la preferencia de la izquierda por el financiamiento público puede explicarse por un interés propio de acceder a mayores recursos que en el sector privado no obtendría.

Al examinar el ciclo de reformas, vemos que el tenor de ellas se corresponde parcialmente con el balance de poder existente en el Congreso en cada coyuntura. La reforma de 2003 se dio en un contexto de un escándalo político relevante para el Gobierno, pero donde la entonces oposición de derecha, representada en los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), tenía una minoría significativa en la Cámara de Diputados (47,5%) y el 50% del Senado. Por lo mismo, era esperable que el resultado político favoreciera una reforma como la indicada —con acento en las donaciones reservadas de empresas, bajos niveles de control y pocos niveles de transparencia. Las fuerzas pro-Gobierno las integraban los partidos de la Democracia Cristiana (DC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) y Partido Socialista (PS). En el período 2014-2018 se sumaría a dicha coalición el Partido Comunista (PC). De este modo, la intensidad del escándalo explica que se haya materializado la reforma, pero la correlación de poder explica la dirección del cambio (ver la tabla 3).

Otro indicador respecto de la dirección de las reformas son los proyectos de ley que se presentaron entre 2005 y 2013 en el Congreso. Como se observa en la tabla 1, la mayor parte de los proyectos presentados buscaban incrementar la transparencia de los aportes, establecer sanciones, definir límites más estrictos y fijar mecanismos de control. De los catorce proyectos, sólo tres de ellos fueron patrocinados por parlamentarios de derecha, mientras que trece de ellos fueron copatrocinaados por parlamentarios de izquierda, lo que es coherente con el argumento ideológico que las fuerzas de izquierda —y en menor medida de centro— favorecerían políticas tendientes al control, transparencia y limitación de las donaciones de privados a las campañas.

Tabla 3. Balance de poder en el Congreso Nacional

		2002-2006			2006-2010			2014-2018		
		Pro-Gob.	Otro	Pro-Der.	Pro-Gob.	Otro	Pro-Der.	Pro-Gob.	Otro	
Dip.	Asientos	57	62	1	55	65	-	49	67	4
	%	47,5	51,6	0,8	45,8	54,1	-	40,8	55,8	3,3
Sen.	Asientos	24	24	-	18	18*	2	15**	21	2
	%	50	50	-	47,3	47,3	5,2	39,5	55,2	5,2

Nota: en el caso de los senadores se incluye para el período 2002-2006 a los senadores designados. (En ese momento todavía existía la institución de los senadores designados y vitalicios [expresidente], lo que otorgaba a la derecha un porcentaje significativo de votos en el Senado [seis senadores designados de derecha y cuatro de centro-izquierda]).

* Aunque la coalición de gobierno de la Nueva Mayoría (Pro-Gob.) obtuvo una mayoría de veinte legisladores en 2006, dos de ellos (los senadores Adolfo Zaldívar [DC] y Alejandro Flores [PPD]) renunciaron a sus partidos y actuaron como independientes a partir de 2008, perdiéndose la mayoría en el Senado.

** En junio de 2015 la Corte Suprema ordenó el desafuero del senador Bianchi (independiente de derecha), lo que redujo a catorce la cantidad de senadores de aquella bancada. Pro-Der. significa asientos de la oposición de derecha.

Fuente: Servel.cl (Resultados electorales).

Ahora bien, resulta necesario explicar con más detalle la no aprobación de una reforma en el período 2006-2010. Enfrentada a un escándalo de financiamiento ilegal por parte de parlamentarios proclives al Gobierno, Bachelet presentó de inmediato un proyecto de ley para limitar los aportes, pero dicho gobierno no contaba con una mayoría parlamentaria suficiente para aprobarla, por lo que esta iniciativa que pretendía prohibir los aportes de empresas estuvo condenada a morir. El exministro José Antonio Viera Gallo señaló: “había desde la Alianza [de derecha] una objeción de fondo a la prohibición de que donaran las empresas” (“Así murió” 2015). Si bien la correlación de fuerzas era aún más favorable a las fuerzas de gobierno en esta ocasión que en el período 2000-2005, vemos que finalmente la reforma no fue aprobada. Parte de la explicación radica en que el escándalo de corrupción no fue tan intenso como en 2003 o en 2016. Pero además, tampoco existía una sociedad civil organizada monitoreando o ejerciendo presión, como analizaremos a continuación.

En efecto, el escenario político cambió drásticamente a partir de 2014 con el éxito electoral que llevó a la presidencia a Bachelet por segunda vez. La coalición de centro-izquierda —denominada Nueva Mayoría— ejerció el control por primera vez en ambas cámaras (tabla 3, ver asientos en pro del Gobierno [Pro-Gob.]). En marzo de ese año Bachelet tomó posesión del mando, y siete meses después aparecieron las primeras informaciones de prensa relacionadas con el financiamiento ilegal de campañas. En respuesta a este escenario el Gobierno elaboró un

proyecto de ley para modificar la ley de financiamiento electoral, proyecto que fue presentado en diciembre de 2014.

Entre las medidas propuestas se sugería un incremento del subsidio estatal para las campañas; rebaja drástica del límite de gasto electoral permitido; prohibición de donaciones de las empresas; rebaja en los topes permitidos de donaciones de personas naturales; establecimiento de transparencia para los aportes; obligación de las radioemisoras de publicar los precios de publicidad de campañas; y fortalecimiento de las funciones del Servicio Electoral para promover una mejor fiscalización, entre otras.

El episodio que involucró al hijo de la presidenta en febrero de 2015 gatilló la decisión del Ejecutivo de convocar a un Consejo para regular los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, y que fuera presidido por el economista independiente Eduardo Engel,⁹ e incluyó un total de dieciséis personalidades.¹⁰ Después de 34 días, la Comisión Engel propuso una batería de recomendaciones en lo concerniente a prevención de la corrupción, regulación de los conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad y derechos ciudadanos.

Esta Comisión tomó en cuenta una serie de informes previos y el propio proyecto de ley que pocos meses antes había enviado el Gobierno, por lo que existía bastante sintonía con la propuesta recién reseñada. Entre las recomendaciones relativas al gasto electoral se propuso reducir significativamente los límites máximos para campañas, aumentar al doble el anticipo fiscal que se entrega a partidos y candidatos al comienzo de la campaña; reducir los topes máximos de donaciones de personas naturales a campañas; promover un sistema de microdonaciones; eliminar los aportes de las empresas a campañas; eliminar cierto tipo de propaganda de grandes dimensiones; ampliar la figura del cohecho; establecer franja radial gratuita; establecer transporte público gratuito el día de la elección.

9 Eduardo Engel es un reconocido ingeniero de la Universidad de Chile y doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Fue profesor en las universidades de Harvard y Yale, y posteriormente se radicó en Chile, incorporándose a la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Se especializó en temas de políticas públicas, específicamente en políticas anticorrupción. Desde su regreso a Chile mantuvo una columna semanal en el diario *La Tercera*, lo que le dio gran notoriedad. No tiene una afiliación política.

10 Los consejeros eran Rossana Costa, Vittorio Corbo, Olga Feliú y Lucas Sierra (de sensibilidad más de derecha); Eduardo Engel, Benito Baranda, Álvaro Castañón, Alfredo Etcheverry, Andrea Repetto, Agustín Squella y Juan Andrés Murillo (de una sensibilidad moderada); Claudio Fuentes, Marcela Ríos, Paulina Veloso y Manuel Riesco (de una sensibilidad más de izquierda), y Daniel Zovatto, de IDEA Internacional. De los consejeros, habían tenido una militancia política activa Castañón y Etcheverry, en la Democracia Cristiana; Paulina Veloso, en el Partido Socialista, y Manuel Riesco, en el Partido Comunista. Sin embargo, ninguno de ellos ocupaba posiciones relevantes en esos partidos ni fue nominado en virtud de su militancia.

Al comparar las propuestas con el resultado final (ver la tabla 4), observamos que entre la propuesta del Ejecutivo, la Comisión Engel y el resultado de la reforma existía consenso para la eliminación del aporte de las empresas, la reducción del límite máximo y los topes de los aportes. En relación con los aportes del Estado, la propuesta original del Gobierno los incrementaba, pero se fue generando un progresivo consenso para aumentar sustantivamente el aporte estatal a las campañas por la vía de adelantos a partidos y devoluciones a candidatos por voto obtenido. Tanto la Comisión como la reforma final pusieron mayor atención en la fiscalización y las sanciones. La propuesta del Legislativo incorporó medidas de transparencia que fueron mucho más allá de las propuestas originales del Ejecutivo y de la Comisión.

Tabla 4. Análisis comparado de propuestas de reforma al financiamiento electoral

		Reforma 2003	Propuesta 2014	Propuesta C. Engel	Reforma 2016
Aportes campañas	Topes máximos	Sí (alto)	Sí (bajo)	Sí (bajo)	Sí (bajo)
	Empresas	Sí	No	No	No
	Topes a aportes	Sí (alto)	Sí (bajo)	Sí (bajo)	Sí (bajo)
Aporte estatal Campañas	A campañas	Sí (bajo)	Sí (bajo)	Sí (medio)	Sí (medio)
	A partidos	Sí (bajo)	Sí (bajo)	Sí (medio)	Sí (medio)
	Franja TV	Sí	Sí	Sí	Sí
	Franja Radio	No	No	Sí	No
Control	Sanciones	Sí (adm.)	No	Sí	Sí
	Fiscalización	No	Sí (bajo)	Sí	Sí
Transparencia	Publicidad aportes	Sí (grandes aportes)	Sí	Sí (dividido)	Sí (90%)
Publicidad	Límites dimensiones	No	No	No	Sí
	Límites espacios	No	Sí	Sí	Sí
Accesibilidad	Transporte público	No	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 19.884, proyecto de Ley de 14/12/2017, informe Comisión Engel y leyes 20.900 y 20.860.

Desde el punto de vista de la fundamentación de las iniciativas, el proyecto de ley del Gobierno enfatizaba en la equidad de competencia sobre la libertad de acción defendida por las posturas de derecha. En efecto, hasta antes del debate legislativo la derecha favorecía un modelo centrado en aportes de los privados (incluidas empresas y personas naturales), de carácter reservado, y con una mínima intervención del Estado. Por ejemplo, el presidente de la UDI, Ernesto Silva, al conocerse la propuesta del Gobierno de diciembre de 2014, sostuvo lo siguiente:

Lo que no me gusta es que sea tanto recurso público cuando no es justo que los chilenos tengan que pagar con sus impuestos los gastos de campaña. Es positivo que haya aportes de personas naturales, que haya aportes también de personas jurídicas, empresas, de forma transparente, que puedan aportar. Eliminar los aportes reservados creo que es un error. (“UDI rechaza” 2014)

El Instituto Libertad y Desarrollo, asociado a la derecha, elaboró un informe donde sostenía que serían los sistemas mixtos de financiamiento los más idóneos para generar un equilibrio entre los principios de transparencia, competencia, autonomía y participación ciudadana. Aunque aceptaban favorecer la transparencia, defendían los aportes de las empresas, establecer incentivos tributarios para las donaciones de personas naturales, y fomentar mayores niveles de fiscalización del Servicio Electoral. Indicaban que un sistema dependiente de los subsidios del Estado favorecería a los *incumbentes* y perjudicaría a los contrincantes que requerían más recursos para visibilizar sus campañas. Además, imponer límites a las donaciones afectaba la libertad de expresión de quienes desean realizar donaciones. Agregaban que la reserva en las donaciones permitiría cautelar precisamente aquella libertad de expresión (Ramírez 2015).

Coincidiendo con los casos de corrupción ventilados en la justicia, un medio de comunicación realizó una encuesta entre senadores respecto del tema. De los 38 senadores, el 50% se mostraba a favor de eliminar los aportes de empresas, 31,6% se inclinaban por mantenerlo y 18,4% no sabían o no habían decidido su preferencia. Asimismo, el 68% de los senadores se inclinaba por aumentar el financiamiento fiscal a las campañas, y el 65% se mostraba a favor de eliminar el aporte reservado de las empresas a las campañas (“Al menos” 2014). Es decir, hasta fines de 2014 todavía existía una minoría relevante de derecha que apoyaba el aporte de las empresas, pero que aceptaba la idea de realizar reformas.

Así, en un contexto de fuerte cuestionamiento a los partidos políticos y al Congreso Nacional, la existencia de una mayoría legislativa que favorecía las reformas permitió que los planteamientos del Gobierno y de una Comisión Presidencial encontraran apoyo entre los parlamentarios. La magnitud de los

escándalos, unida a una correlación de poder favorable al gobierno de izquierda, explica la orientación de esta reforma.

b. Cooperación cartelizada de los *incumbentes*

La literatura ha coincidido en señalar que el argumento de la ideología no es suficiente. Es plausible suponer que se produce una cooperación entre los *incumbentes* de los partidos más grandes para inhibir la emergencia de fuerzas políticas alternativas. El resultado de la reforma debería responder a una delicada ecuación entre el esfuerzo por recaudar más (la lógica de “más es mejor”, identificada por Scarrow) y prevenir que fuerzas políticas alternativas accedan al poder.

En el caso de Chile, el comportamiento de los actores en la aprobación legislativa se ajustó a lo esperado por la teoría. A continuación mostraremos este punto centrándonos en las negociaciones sobre el subsidio estatal a campañas y las limitaciones a las donaciones de privados.

Respecto de los subsidios, dos ajustes fueron relevantes. Primero, se aumentó en un 25% el monto de recursos por voto obtenido para la primera vuelta de elección presidencial. Si un candidato obtenía dos millones de votos en primera vuelta recibía US\$ 2,5 millones de reembolso de sus gastos en el 2003. Ese mismo candidato recibiría ahora US\$ 3,3 millones. Segundo, se aumentó en un 50% el monto de recursos que los partidos recibirían al inicio de las campañas parlamentarias y de alcaldías. El monto se calcula en relación con las votaciones que los partidos obtuvieron en las últimas elecciones correspondientes (ver la tabla 5).

Tabla 5. Subsidio estatal por voto obtenido

	Reforma 2003	Proyecto 2014	Reforma 2016
Presidencial (1 ^{ra} vuelta)	0,03 UF US\$ 1,23 Por voto obtenido	Mantiene	0,04 UF US\$ 1,64 Por voto obtenido
Presidencial (2 ^{da} vuelta)	0,01UF US\$ 0,41 Por voto obtenido	Mantiene	Mantiene
Anticipo a partidos por elecciones a senadores, diputados, alcaldes y concejales, en relación con votación anterior	0,001 UF US\$ 0,04 Por voto obtenido en elecciones anteriores	0,002 UF US\$ 0,08 Por voto obtenido en elecciones anteriores	0,002 UF US\$ 0,08 Por voto obtenido en elecciones anteriores

Nota: la UF es una unidad que al 30 de diciembre de 2017 equivalía a CL\$ 26.789. Se realizó conversión a dólar equivalente a US\$ 1 = CL\$ 650.

Fuente: Ley 19.884, proyecto de ley 2014 y Ley 20.900.

La fórmula obtuvo un alto respaldo de los partidos con mayor representación en el Congreso, desde la derecha hasta la izquierda. Incluso los sectores políticos más a la derecha, pese a que públicamente se habían mostrado contrarios a prohibir los aportes de empresas, aportaron su voto. En la discusión en la sala, lamentaban el tenor ideológico de la reforma y que se hiciera en un contexto de escándalos políticos, pero de todos modos dieron su voto para aprobarla.¹¹

Los únicos actores que rechazaron la iniciativa fueron los independientes y partidos más pequeños con representación en el Congreso porque se veían perjudicados con la norma.¹² El precepto estipulaba que en el caso de partidos nuevos que compitieran se calcularía la proporcionalidad de votos en relación con el partido que hubiese obtenido el menor número de votos en la última elección, fórmula que también funcionaría con los independientes fuera de pacto. A los independientes que compitieran dentro de un pacto no les correspondería un anticipo de recursos para campañas.

Este fue el punto que precisamente hicieron notar el diputado Milosevic, quien rechazó el proyecto, y el diputado Jackson, quien se abstuvo en el primer trámite. Este último sostenía que no se daban condiciones de equidad de competencia, toda vez que se privilegiaba a los partidos con representación parlamentaria (Historia de la Ley 20.900 2017, 263).

Como existía una amplia mayoría a favor de limitar los aportes de los privados a las campañas, los diputados y senadores de derecha intentaron mejorar las condiciones para que las personas naturales pudieran realizar donaciones. Se propuso, y finalmente se aceptó, que un 10% de las donaciones recibidas por las candidaturas pudiera realizarse por la vía de aportes sin publicidad o reservados, mediante una transferencia por la vía del Servicio Electoral, lo que fue aceptado. Así lo expresaba el diputado de derecha Melero (UDI):

La Cámara puede estar tranquila por la forma en que el proyecto está planteado, porque favorece a los que estamos en el ejercicio del cargo y le hace la vida más difícil a los que pretenden sucedernos. Eso se debe a que todo el esfuerzo

11 Al respecto, el diputado Ernesto Silva (UDI) planteaba que las reformas se realizaban en un contexto “muy marcado por la contingencia” y que en unos años más se lamentaría la forma en que se estaba legislando (Historia de la Ley 20.900 2017, 271).

12 El proyecto fue aprobado por una mayoría de 97 (80,2%) votos a favor, 4 votos en contra y 2 abstenciones. Quienes lo rechazaron fueron los diputados independientes de izquierda Boric y Milosevic, la diputada Sepúlveda (del PRI, un partido pequeño de derecha) y el diputado Rivas (independiente). Se abstuvieron el diputado Jackson (independiente de izquierda) y la diputada Rubilar (independiente). En el Senado fue aprobado por 28 votos a favor (73,6%), y en el tercer trámite de la Cámara, por 77 votos (64%).

estará básicamente centrado en los recursos que el Estado aporte y en la historia de los partidos políticos [...]. (Historia de la Ley 20.900 2017, 265)

Otra de las fórmulas para reducir la incidencia de los recursos privados en campañas fue el establecimiento de límites de los gastos permitidos, que se redujeron en un 50%, y el límite a los topes máximos permitidos para donaciones de personas naturales (ver la tabla 6). En la nueva legislación, un ciudadano podría donar hasta US\$26.600 en una campaña presidencial, US\$13.000 en parlamentarias, pero no podría excederse de donar US\$82.500 en una elección. El tope legal establecido solía ser de US\$412.000. Es decir, se redujo el tope en un 80% en relación con la legislación de 2003. Otro cambio importante se refería a las donaciones que un candidato podría hacerse a sí mismo, que en 2003 no estaban reguladas, pero que en la nueva legislación de 2016 estableció un techo del 25% del gasto total de una campaña.

Aunque la derecha intentó elevar los topes máximos, el Gobierno pudo conseguir una mayoría suficiente para aprobar estas nuevas restricciones. Las fuerzas de derecha consiguieron elevar las autodonaciones de un 10 a un 25% respecto de la propuesta original del Gobierno, cuestión que beneficiaba directamente a la candidatura de Sebastián Piñera, que contaba con un alto patrimonio para autofinanciar su campaña. Pero, tal como el diputado Melero lo indicaba, los partidos tradicionales conseguirían obtener más recursos por la vía de los aportes del Estado para las campañas. Esta lógica fue explicada por el senador Hernán Larraín (UDI) con particular claridad:

La UDI es el partido que obtuvo más votos en las últimas elecciones a diputados y como es el criterio por el cual se distribuyen los fondos, sabíamos que íbamos a salir favorecidos. Así es la democracia, el que saca más votos, tiene más recursos. Es una buena noticia. Hoy día se acabaron los aportes de empresas o del sector privado, como ha sido en los últimos años [...]. Si no hay aporte privado, tiene que haber apoyo público porque de lo contrario la política no funciona. (“UDI por financiamiento” 2017)

Tabla 6. Topes máximos a donaciones de personas naturales

	Reforma 2003	Proyecto 2014	Reforma 2016
Presidencial	2.000 UF (US\$82.500)	1.000 UF (US\$41.200)	500 UF (US\$26.600)
Senador	2.250 UF (US\$92.700)	1.000 UF (US\$41.200)	315 UF (US\$13.000)

	Reforma 2003	Proyecto 2014	Reforma 2016
Diputado	2.250 UF (US\$92.700)	1.000 UF (US\$41.200)	315 UF (US\$13.000)
Límite total a aportes en una elección	10.000 UF (US\$412.000)	10.000 UF (US\$412.000)	2.000 UF (US\$82.400)
Aporte personal a propia campaña	No especifica	10% de gasto total	25% de gasto total

Nota: la UF es una unidad que al 30 de diciembre de 2017 equivale a CL\$26.789. Se realizó conversión a dólar equivalente a US\$1 = CL\$650. Montos aproximados.

Fuente: Ley 19.884, proyecto de ley 2014 y Ley 20.900.

Tres temas adicionales favorecerían la acción de los *incumbentes* respecto de las fuerzas emergentes representadas en el Congreso. El primero fue una norma que se discutió en paralelo al proyecto de financiamiento electoral y que establecía requisitos para la constitución de nuevos partidos políticos. Los diputados de tiendas políticas emergentes Boric, Jackson y Milosevic protestaron frente al Ejecutivo indicando que se estaban elevando los requisitos para la creación de partidos.¹³ Al final se logró una solución de transición. Entre 2015 y 2018 se permitiría en forma extraordinaria la constitución de partidos políticos nuevos con la presentación de firmas de un 0,25% del electorado. En las elecciones de 2017 podrían mantenerse vigentes los partidos que obtuviesen al menos el 3% de la votación en tres regiones contiguas o en ocho discontinuas, o bien obtener tres legisladores en dos regiones distintas. Después de eso se requeriría un umbral de 5% o cuatro parlamentarios en al menos dos regiones distintas para seguir subsistiendo.

Otras dos iniciativas planteadas por la Comisión Engel se referían al establecimiento de transporte público gratuito el día de la elección y la posibilidad de una franja radial. Estas dos iniciativas buscaban mejorar las condiciones de competencia entre las fuerzas emergentes y las tradicionales. Ninguna de ellas obtuvo la atención de los partidos tradicionales, y, aunque fueron planteadas por algunas organizaciones en la discusión legislativa, no se transformaron en ley (Historia de la Ley 20.900 2017).

La aprobación del proyecto encontró a los *incumbentes* de las dos principales coaliciones en lo que ellos percibían como una posición favorable: se

13 Ver, por ejemplo, “Diputado Boric” (2016). La crítica a las barreras para los partidos en formación fue apoyada también por los diputados Jackson (Revolución Democrática, RD), Sepúlveda (Movimiento Independiente Agrario Social, MIRAS), Browne (Amplitud), Auth (PPD), y el senador Navarro (MAS).

restringirían sustantivamente los aportes de privados, pero a cambio recibirían fondos públicos proporcionales al éxito electoral pasado, se limitarían los espacios permitidos de publicidad para hacer campañas, se colocaban barreras para los partidos emergentes en la obtención de recursos frescos para hacer campañas y no se avanzaba en medidas pro-igualdad de competencia como franjas radiales y transporte público el día de la elección.¹⁴

c. La acción de la sociedad civil organizada

Otro de los factores cruciales es el rol de la sociedad civil presionando por determinados cambios en la legislación. En el caso que examinamos advertimos que la sociedad civil organizada impactó particularmente en el último episodio a través de dos mecanismos: monitoreando el avance de la reforma (la función de *patrullaje policial*) y estableciendo alertas públicas cuando la agenda se detenía o no cumplía los compromisos establecidos (función de *alarma de incendios*).¹⁵

Con anterioridad advertíamos que a comienzos de 2015 el Ejecutivo estableció un Consejo Presidencial. Los partidos políticos inmediatamente criticaron la decisión de la presidenta, porque este Consejo no consideró ni la opinión de los partidos políticos para nombrar a los consejeros ni tampoco incluía a figuras relevantes de las tiendas políticas. Aunque podría anticiparse una orientación ideológica por la sensibilidad de ellos, los partidos no tenían el control del Consejo, lo que ocasionó críticas de los partidos políticos (“La Moneda crea Consejo” 2015).

Una vez concluido el trabajo de esta instancia, su presidente Eduardo Engel lideró una iniciativa de monitoreo de los avances de las propuestas que allí se indicaron, a través del establecimiento de un Observatorio Anticorrupción, donde participaron la ONG Espacio Público y Ciudadano Inteligente. La iniciativa consideraba tres componentes: participación en el debate legislativo a través de una especialista contratada para tales efectos; establecimiento de un sistema de monitoreo de los avances mediante un sistema de nota de calificación; incidencia en el debate público en coyunturas específicas para prender alarmas si es que un proyecto se desviaba de las recomendaciones realizada por el Consejo.

En cuanto a la primera dimensión de incidencia —de monitoreo o *patrullaje* de los proyectos—, la encargada de incidencia legislativa de Espacio Público, la

14 Varios analistas advertían que las medidas restrictivas favorecerían a los *incumbentes*. Ver, por ejemplo, “Experto advierte” (2016) y Luna (2016).

15 Estos conceptos provienen de la literatura que analiza el rol de las legislaturas en el control del Ejecutivo. Ver, por ejemplo, McCubbins y Schwartz (1984). Para el caso de Chile ver Siavelis (2000). También se ha extrapolado al control social sobre la acción política; ver Smulovitz y Peruzzotti (2000).

abogada María Jaraquemada, se incorporó activamente en el trabajo de Comisión de la Cámara de Diputados y el Senado, comentando los avances y realizando propuestas en diversos temas de reforma. En la historia de la ley del proyecto sobre financiamiento político se ve claramente reflejada esta participación a partir de informes e intervenciones en la comisión.¹⁶ A lo anterior se agregó el sistema de ponderación del avance legislativo, que consideraba la cantidad de proyectos aprobados y el contenido de ellos en relación con la propuesta del Informe del Consejo Presidencial. De este modo, los medios de comunicación podían evaluar el estado de avance de los proyectos en una escala de nota de 1 a 7.¹⁷

Pero donde la función de esta organización adquirió más protagonismo fue en el encendido de alarmas en determinadas coyunturas donde se discutía el proyecto. Se desplegaron estrategias múltiples para llamar la atención del estado de avance y eventual congelamiento de la agenda, incluidos cartas en medios de comunicación firmadas por algunos de los exintegrantes del Consejo, columnas de opinión, entrevistas al ex presidente del Consejo Eduardo Engel comentando situaciones específicas, y llamados de alerta a través de medios de comunicación sobre la orientación que adquirirían ciertos proyectos.¹⁸ Un ejemplo de aquello se dio a inicios de julio de 2015, cuando la Comisión de Constitución de la Cámara aprobó una indicación que permitía las donaciones de empresas a partidos políticos. Inmediatamente exintegrantes del Consejo Presidencial, Espacio Público y Ciudadano Inteligente levantaron alarmas por las redes sociales, que fueron consideradas por los medios de comunicación. En menos de una semana, los parlamentarios aceptaban eliminar dicha indicación señalando que se trataba de un error y que el aporte de las empresas se prohibiría absolutamente (“Diputados aprueban” 2015).

Discusión

La transformación de las reglas del juego del financiamiento político ha motivado una rica reflexión académica. El balance de poder ideológico, la coordinación

16 La directora de incidencia de Espacio Público participó durante todo el proceso legislativo registrándose sus intervenciones en los cuatro informes de comisiones de ambas Cámaras. Ver Historia de la Ley 20.900 (2017).

17 Por ejemplo, el 7 de noviembre de 2015, en el marco del lanzamiento del Observatorio Anticorrupción, Espacio Público invitó a la presidenta de la República y le mostró el estado de avance de los proyectos de un 47%, y el contenido lo evaluó con nota 4,1 (en escala 1-7) (“Observatorio anticorrupción” 2015). A un año de entregado el Informe del Consejo Presidencial, evaluaron con un 4,5 el estado de avance (“Políticas de probidad” 2016).

18 Por citar algunas de las notas: “Las diferencias” (2015), “Comisión Engel” (2015) y “Engel: requerimientos” (2015).

de los *incumbentes*, los escándalos de corrupción y la acción de la sociedad civil organizada aparecen como variables explicativas recurrentes en la literatura. Desde el punto de vista de los factores externos, en este artículo mostramos que la existencia de escándalos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para gatillar reformas. Por ejemplo, vimos que la existencia de escándalos en 2006 generó un interés del Ejecutivo para crear una comisión y promover un proyecto de ley, pero no se materializó una nueva reforma. Pese a que las condiciones de balance de poder eran similares, e incluso algo más favorables al Gobierno que en 2003, no existió consenso político para concretar reformas. Así, no sólo debemos pensar en la presencia/ausencia de un escándalo sino en la magnitud de ellos.

En relación con el impacto de la sociedad civil organizada, ella sólo se activó en la última reforma, siendo relevante al encender alertas sobre la orientación de las reformas y monitorear el avance de los cambios. Pero la sociedad civil no determina tampoco el resultado de las transformaciones. Un factor crucial es la lógica “cartelizada” en que funcionan los partidos políticos en el poder. Tal como la literatura anticipa, los actores políticos en el Congreso tienden a adoptar posiciones de “más es mejor”, esto es, privilegian la preocupación por obtener más recursos para asegurar su continuidad en el poder. Los partidos más grandes manifiestan una actitud “cartelizada” al intentar, a través de las normas que van aprobando, limitar el acceso a partidos emergentes. Como resultaba impopular permitir las donaciones de empresas, el resultado subóptimo para los partidos fue extender los recursos estatales bajo el supuesto de que ellos obtendrían más recursos que otros competidores. Así, una contribución de este estudio alude a la jerarquización de los factores mencionados por la literatura, al demostrar que el mecanismo de la cartelización es fundamental en la aprobación de normas asociadas al gasto electoral.

La investigación deja algunos interrogantes que requieren mayor profundización. Primero, el comportamiento “cartelizado” puede deberse a la coordinación informal respecto de la amenaza de fuerzas emergentes, tal como lo mostramos aquí. Sin embargo, muchas veces el consenso entre las fuerzas políticas dominantes puede deberse al interés propio por mantener ciertos espacios de poder, más que a un esfuerzo de “coordinación”. En nuestro caso, todas las fuerzas tradicionales del Congreso aceptaron el incremento de subsidio estatal a campañas, pero no sabemos si ello fue un esfuerzo coordinado explícito o una simple coincidencia de intereses. Por tanto, resulta crucial estudiar en profundidad el significado y los mecanismos mediante los cuales opera esta coordinación.

Segundo, se requeriría estudiar la evaluación que los actores realizan de futuros impactos de una determinada reforma. Cuando se debatían las reformas al financiamiento político, la mayoría de los especialistas concordaban con la idea

de que mayores restricciones favorecerían a los *incumbentes*. Aquello sucedió en la elección municipal, donde se incrementó la reelección de los alcaldes que volvieron a competir, pero no se replicó esta ventaja de *incumbentes* en las elecciones de congresistas de 2017. Lo interesante aquí sería evaluar los supuestos bajo los cuales operan los tomadores de decisiones y el nivel de “ceguera” decisoria que tienen. Con todo, la orientación de las reformas quedará definida por un conjunto de condicionantes que restringen su campo de acción. Los actores saben que “más es mejor”, y que en determinadas circunstancias obtener “menos” recursos es una opción plausible, cuando en aquella nueva distribución de recursos estos actores perciben tener una posición privilegiada.

Referencias

1. Abrams, Burton y Russell Settle. 2004. “Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective”. *Public Choice* 120: 379-400. URL: <http://www.jstor.org/stable/30026037>
2. Acevedo, Sergio y Patricio Navia. 2015. “Un método no endógeno para medir el gasto electoral en Chile, 2005-2009”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (225): 103-131. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30021-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30021-0)
3. Agostini, Claudio. 2012. *Financiamiento de la política en Chile: Campañas electorales 2009-2010*. Santiago: CEP-Chile y CIEPLAN.
4. “Al menos 25 senadores apoyan idea de terminar con aportes reservados a campañas”. 2014. *La Tercera*, 12 de diciembre. URL: <http://www.latercera.com/noticia/al-menos-25-senadores-apoyan-idea-de-terminar-con-aportes-reservados-a-campanas/>
5. Alcántara, Manuel y Elena Martínez, eds. 2003. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana.
6. “Así murió en el Congreso la Agenda de probidad del primer gobierno de Bachelet”. 2015. Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER): <http://ciperchile.cl/2015/06/08/asi-murio-en-el-congreso-la-agenda-de-probidad-del-primer-gobierno-de-bachelet/>
7. Beach, Derek. 2017. “Process-Tracing Methods in Social Science”. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics: Qualitative Political Methodology*, editado por William R. Thomson, 1-29. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>
8. Brown, Adam. 2013. “Does Money Buy Votes? The Case of Self-Financed gubernatorial Candidates, 1998-2008”. *Political Behavior* 35 (1): 21-41. <https://doi.org/10.1007/s11109-012-9193-1>
9. Camacho, Gladys. 2015. “Financiamiento de los procesos electorales. Examen de la ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral”. *Revista de Derecho* (Valdivia) 28 (2): 117-144. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502015000200007>
10. Chasqueti, Daniel. 2017. “Sobre las reformas políticas en Chile 2014-2016”. En *Reformas política en Chile 2014-2016, Ministerio Secretaría General de la Presidencia*, 53-112. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA.

11. “Comisión Engel critica falta de voluntad política para avanzar en probidad”. 2015. *Radio Universidad de Chile*, 25 de agosto. URL: <http://radio.uchile.cl/2015/08/25/comision-engel-critica-falta-de-voluntad-politica-para-avanzar-en-probidad/>
12. Consejo Asesor. 2015. “Informe final del Consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”.
13. Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter y Frank J. Sorauf (eds.). 1997. *Campaign Finance Reform*. Washington: Brookings Institution Press.
14. “Deslegitimización del Congreso: al menos 15 parlamentarios son investigados por la justicia”. 2015. *El Mostrador*, 10 de junio. URL: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/06/10/deslegitimizacion-del-congreso-al-menos-15-parlamentarios-son-investigados-por-la-justicia/>
15. “Diputado Boric critica nueva ley de partidos políticos”. 2016. *La Prensa Austral*, 11 de enero. URL: <https://laprensaaustral.cl/cronica/diputado-boric-critica-nueva-ley-de-partidos-politicos/>
16. “Diputados aprueban indicación que permite aportes de empresas a partidos políticos”. 2015. *La Tercera*, 1º de julio. URL: <http://www.latercera.com/noticia/diputados-aprueban-indicacion-que-permite-aportes-de-empresas-a-partidos/>
17. “Engel: requerimientos para acceder a financiamiento público son exagerados”. 2015. *La Tercera*, 7 de septiembre. URL: <http://www.latercera.com/noticia/eduardo-engel-los-requerimientos-para-acceder-al-financiamiento-publico-son-exagerados/>
18. “Experto advierte que nueva legislación del SERVEL favorece las reelecciones de alcaldes”. 2016. Universidad de Santiago (USACH), 26 de septiembre. URL: <http://www.usach.cl/news/experto-advierte-nueva-legislacion-del-servel-favorece-las-reelecciones-alcaldes>
19. Fuentes, Claudio. 2011. “Financiación de partidos políticos en Chile”. En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, 135-183. México: IDEA-OEA-UNAM.
20. Griner, Steven y Daniel Zovatto, eds. 2004. *De las normas y las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.
21. Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coord.). 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA-OEA-UNAM.
22. Historia de la Ley 20.900. 2017. *Historia de la ley 20.900*. Santiago: Congreso Nacional.
23. Johnson, Joel. 2011. “Incumbents without a Campaign Finance Advantage: Competition and Money in Chile’s Congressional Elections”. *Journal of Politics in Latin America* 3 (3): 3-33.
24. Johnston, Ronald. 2015. *Money and Votes. Constituency Campaign Spending and Election Results*. Nueva York: Routledge.
25. Katz, Richard y Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party”. *Party Politics* 1 (1): 525-534. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
26. Kitschelt, Herbert. 2000. “Citizens, Politicians and Party Cartelization. Political Representation and State Failure in Post Industrial Democracies”. *European Journal of Political Research* 37 (2): 149-179. <https://doi.org/10.1023/A:1007005219943>
27. “La Moneda crea Consejo anticorrupción en medio de críticas parlamentarias”. 2015, *La Tercera*, 11 de marzo, URL: <http://www.latercera.com/noticia/la-monedada-crea-consejo-anticorrupcion-en-medio-de-criticas-de-parlamentarios/>
28. La Raja, Raymond. 2008. *Small Change: Money, Political Parties and Campaign Finance Reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

29. “Las diferencias entre Comisión Engel y el Congreso”. 2015. *La Tercera*, 20 de septiembre. URL: <http://www.latercera.com/noticia/las-diferencias-entre-la-comision-engel-y-el-congreso/>
30. Linton, Martin. 1994. *Money and Votes*. Londres: Institute for Public Policy Research.
31. Luna, Juan Pablo. 2016. “Análisis de las elecciones municipales: ¿Quién ganó?” *CIPER*, 25 de octubre. URL: <http://ciperchile.cl/2016/10/25/analisis-de-las-elecciones-municipales-quien-gano/>
32. McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science* 28 (1): 165-179. URL: <http://www.jstor.org/stable/2110792>
33. Navia, Patricio. 2004. “Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad”. En *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales*, editado por Carolina Stefoni, 177-193. Santiago: FLACSO-Chile.
34. Nwokora, Zim. 2012. “The Distinctive Politics of Campaign Finance Reform”. *Party Politics* 20 (6): 918-929. <https://doi.org/10.1177/1354068812462922>
35. “Observatorio anticorrupción cifra en 47% el avance de la agenda de probidad y transparencia”. 2015. *El Mercurio Online* (Emol), 20 de noviembre. URL: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/11/20/760193/Observatorio-Anticorrupcion-cifra-en-47-avance-de-agenda-de-probidad-en-el-Congreso.html>
36. Pinto-Duschinsky, Nendie. 2002. “Financing Politics: A Global View”. *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
37. “Políticas de probidad y transparencia aprueban apenas”. 2016. *Qué Pasa*, 25 de mayo. URL: <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2016/04/politicas-de-probidad-y-transparencia-aprueban-penas.shtml/>
38. Ramírez, Jorge. 2015. “Financiamiento de la política: evaluación, experiencia comparada y propuestas”. *Serie Informe Sociedad y Política* 146. Santiago: Libertad y Desarrollo.
39. Samuels, David. 2001. “Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil”. *Comparative Politics* 34 (1): 23-42. URL: <http://www.jstor.org/stable/422413>
40. Scarrow, Susan. 2004. “Explaining Political Finance Reforms”. *Party Politics* 10 (6): 653-675. <https://doi.org/10.1177/1354068804046912>
41. Siavelis, Peter. 2000. “Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile”. *Latin American Politics and Society* 42 (1): 71-98. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2000.tb00126.x>
42. Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti. 2000. “Societal Accountability in Latin America”. *Journal of Democracy* 11 (4): 147-158.
43. “UDI por financiamiento estatal: ‘Así es la democracia, el que saca más votos tiene más recursos’”. 2017. *La Tercera*, 28 de enero. URL: <http://www.latercera.com/noticia/udi-por-financiamiento-estatal-asi-es-la-democracia-el-que-saca-mas-votos-tiene-mas-recursos/#>
44. “UDI rechaza eliminar aportes de empresas en proyecto para financiar la política”. 2014. *Radio Cooperativa*, 16 de diciembre. URL: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/udi/udi-rechaza-eliminar-aportes-de-empresas-en-proyecto-para-financiar-la/2014-12-16/090834.html>
45. Varas, Augusto. 2015. “‘Estar de pie es no caerse’. Crisis política y legitimidad de las instituciones democráticas”. En *Palabra. Crisis política y agenda gubernamental*

- mental*, editado por Barómetro de Política y Equidad, 11-27. Volumen 10, junio. Santiago: Ediciones Sur.
46. Witko, Christopher. 2007. "Explaining Increases in the Stringency of State Campaign Finance Regulations, 1993-2002". *State Politics and Policy Quarterly* 7 (4): 369-393. URL: <http://www.jstor.org/stable/40421583>



Claudio Fuentes es Ph.D. en Ciencia Política por The University of North Carolina at Chapel Hill (Estados Unidos) y profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (Chile). En la actualidad trabaja temas de reforma y cambio institucional en contextos democráticos. Entre sus publicaciones se destacan los siguientes libros: *El Pacto* (Santiago, Universidad Diego Portales, 2013), *El fraude* (Santiago, Hueders, 2013), y los libros coeditados junto con Alfredo Joignant, *La solución constitucional* (Santiago, Catalonia, 2015), y junto con Maite de Cea, *La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile* (Santiago, RIL Ediciones, 2016). ✉ claudiofuentes.saavedra@gmail.com