

Puntos de Referencia

Edición online
N° 393, enero 2015

Ley de financiamiento público de los partidos: Comentarios y sugerencias

Isabel Aninat S. y Ricardo González T.

Resumen

El proyecto de ley recientemente presentado por el Gobierno sobre financiamiento de la política, incorpora el financiamiento permanente lo cual consideramos un avance positivo. Sin embargo, el diseño propuesto da pie a una serie de inquietudes.

El financiamiento permanente de los partidos políticos debe concebirse como una manera de estimular la producción de bienes públicos, por lo que es importante estructurarlo fijando incentivos para mejorar su funcionamiento y promover la participación en la vida partidaria.

El requisito de contar con representación parlamentaria para acceder al financiamiento puede transformarse en un desincentivo para la creación de partidos políticos nuevos o la formalización de movimientos políticos. Sin embargo, frente a las modificaciones de la legislación que facilitan en demasía la creación de partidos, parece razonable mantener esta exigencia.

En el proyecto de ley, el financiamiento público se distribuye, en el componente variable, en atención a los votos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados. Esta fórmula beneficia a las colectividades más grandes y con alta votación perjudicando a los partidos chicos, disminuyendo, por tanto, la competencia en elecciones futuras y reforzando la desigualdad de ingresos de los partidos.

De la redacción del proyecto, no es claro cuán condicionales serán la entrega y devolución de los fondos públicos —un aspecto crucial para promover mejoras en los partidos políticos. Es necesario que la discusión parlamentaria permita dilucidar qué se entiende por cada concepto de entrega y cuál será el porcentaje a asignar. Los incentivos a la participación de las mujeres deben analizarse en conjunto con la ley de cuotas recientemente aprobada.

Es conveniente que se evalúe la introducción de subsidios a las cuotas de los militantes activos y a las donaciones de las personas naturales, para promover la participación de los ciudadanos en política e incentivar la proactividad y renovación de los partidos.

Finalmente, es de esperar que la discusión sobre el financiamiento de la política venga acompañada por una profunda reforma al Servel.

Isabel Aninat S. Abogada, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Ricardo González T. Economista, Universidad Católica de Chile. Coordinador Programa de Opinión Pública del CEP.

Agradecemos los comentarios de Harald Beyer y Lucas Sierra.

CEP: Propuesta de Política Pública

Se propone crear un sistema de financiamiento permanente, fuera de períodos electorales, para los partidos políticos que se encuentren legalmente inscritos conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

Se propone establecer, en primer lugar, un financiamiento basal, consistente en UF 500 por cuatrimestre, fondos que podrán ser utilizados sólo en gastos operativos, debiendo rendir cuentas de su uso ante el Servel.

Se propone la creación de subsidios al desarrollo de las siguientes actividades por parte de los partidos políticos: a) talleres de debate y diálogo político, b) formación de militantes y c) preparación de candidatos a cargos de elección popular. Para los tres tipos de actividades se establece un subsidio fiscal del 50 por ciento, exigiendo que el partido pague el 50 por ciento restante. La suma de los subsidios a las tres actividades está sujeta a un límite de UF 0,25 por cada voto recibido en la última elección de diputados.

Se propone un subsidio estatal del 100 por ciento a las cuotas canceladas por los militantes activos (pago de cuotas al día y que ha votado en alguna elección interna, conforme a la fórmula estipulada en los estatutos del partido, dentro de los últimos tres años) y a las donaciones de personas naturales. En ambos casos, el subsidio aplicará para cuotas o donaciones cuyo monto cuatrimestral sea inferior a 0,4 UTM. El exceso sobre 0,4 UTM por cuatrimestre no tendría subsidio.

Se proponen fórmulas específicas de pago, rendición de cuentas, fiscalización y sanciones a cargo del Servel, para resguardar el buen uso de los fondos públicos, fomentar la transparencia de los partidos políticos y potenciar el rol del mismo Servicio Electoral.

Fuente: Aninat, Isabel y Ricardo González. 2014. "Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos", Propuesta de Política Pública CEP N° 2 (Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_IAninat-RGonzalez.pdf)

Introducción

Hace algunas semanas, el Gobierno presentó en el Congreso el proyecto de ley "para el fortalecimiento y la transparencia de la democracia" (Boletín N 9790-07), que introduce financiamiento permanente no electoral para los partidos políticos.

Durante los últimos meses, ha surgido un consenso entre académicos y centros de estudio en cuanto a la necesidad de otorgar algún tipo de financiamiento estatal a los partidos políticos. Es así como, además del CEP, Juan Pablo Luna y Nicolás Somma (PUC), Espacio Público, Chile Transparente, Fuerza Pública, Red Liberal y Amplitud, entre otros, han presentado diversas propuestas con el objetivo de revitalizar dichas colectividades, atendiendo al rol

fundamental que tienen en el buen funcionamiento de la democracia y a su debilitada posición financiera actual. Por esta razón, los autores de este documento celebramos la introducción del financiamiento permanente no electoral en el proyecto de ley de financiamiento de la política. No obstante, surgen varias interrogantes en cuanto a la estructura del financiamiento estatal especificado en el proyecto. Entonces, el objetivo de este texto es, precisamente, analizar tales interrogantes.

Cabe destacar que el proyecto de ley en cuestión regula una serie de aspectos vinculados a las campañas electorales, incluyendo financiamiento, límites de gasto electoral, prohibición de aportes de personas jurídicas y restricciones a la propaganda electoral. A pesar de ello, este texto se centrará solamente en

el financiamiento público de los partidos políticos, dejando a un lado los otros temas mencionados.

Un comentario inicial: La justificación del financiamiento permanente

Tal como señalamos en nuestra Propuesta de Política Pública, los partidos políticos son las instituciones que coordinan y alimentan el proceso de deliberación de nuestra democracia, a través de sus propuestas de ideario programático, que definen su visión del país en el largo plazo. Además, aquéllos actúan como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, agregando y jerarquizando los intereses de la ciudadanía. Por supuesto, ellos tienen un rol clave en la contienda electoral, al seleccionar a los potenciales representantes de la ciudadanía en los gobiernos nacionales, regionales y locales. Todos estos bienes públicos se desprenden exclusivamente del accionar de los partidos.

Lamentablemente, los partidos han perdido su vinculación con la ciudadanía: hoy cuentan con menos militantes y simpatizantes activos, y son percibidos por la opinión pública como organizaciones poco representativas, preocupadas de sí mismas y donde la corrupción estaría extendida. Por otro lado, los partidos políticos cuentan con posiciones financieras muy débiles en periodos fuera de campaña. El año 2011, más de la mitad de los partidos percibió ingresos anuales inferiores a 13 millones de pesos. Respecto del argumento de que esto no importaría mientras cuenten con un stock de activos muy valioso, cabría preguntarse: ¿Acaso se espera que los partidos tengan que liquidar activos (ej. vender terrenos e inmuebles) para financiar sus actividades? Sin duda, eso llevaría a la desaparición de estas colectividades más temprano que tarde.

Frente a esta realidad de partidos desarraigados socialmente y con posiciones financieras débiles,

se propone el financiamiento permanente. ¿Qué se busca entonces con este mecanismo? La razón para financiarlos es estimular la producción de bienes públicos que se desprenden de su accionar, con el fin de fomentar la actividad política que supone el contacto con la ciudadanía, la elaboración de propuestas ideológicas, la selección de líderes, etc. La inversión pública, por tanto, permite que exista un nivel apropiado de actividad política. De esta forma, se busca fomentar la participación en la vida partidaria y, con ello, mejorar la representación de los intereses de la ciudadanía y hacerlos más competitivos en la contienda electoral. Actualmente, los ingresos de los partidos escasean en periodos fuera de campaña, lo que genera una subproducción

Los partidos han perdido su vinculación con la ciudadanía: hoy cuentan con menos militantes y simpatizantes activos, y son percibidos por la opinión pública como organizaciones poco representativas, preocupadas de sí mismas y donde la corrupción estaría extendida.

de actividad política. Por tanto, este mecanismo de financiamiento apunta a fortalecer el funcionamiento de la democracia representativa en Chile.

Al mismo tiempo, es posible pensar el financiamiento permanente como una manera de incentivar la ejecución de perfeccionamientos en la organización y funcionamiento de los partidos, en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y democracia interna. Se debe evitar que el financiamiento público pueda ser capturado para defender posiciones de poder. Para ello, se debe exigir que los dineros se entreguen a cambio de la producción de las actividades políticas deseadas. A nivel comparado, hay países donde este tipo de financiamiento se otorga

sin exigir nada a cambio. Nosotros creemos que, por el contrario, el otorgamiento de fondos públicos sólo se justifica si va acompañado de exigencias claras y de incentivos que busquen estimular la producción de ciertas actividades que involucren más participación y compromiso con la vida partidaria. En primer lugar, porque el costo alternativo del uso de los fondos públicos es alto. En segundo lugar, y más importante aún, porque sin exigencias a cambio, los aportes estatales únicamente generarán partidos más solventes, pero igual o más deslegitimados. Para nosotros, no tiene sentido otorgarles dineros públicos a instituciones que no funcionan bien, esperando que, sólo porque contarían con más

Creemos que el propósito central del proyecto no debiese solamente ser controlar la influencia del dinero sobre la actividad política [...] debería ser incentivar a que los partidos produzcan un nivel mayor de los bienes públicos que se desprenden exclusivamente de su actuar.

recursos, pasarían a operar mejor. Por consiguiente, tanto la justificación de este financiamiento como la forma de estructurarlo son cruciales para que los aportes estatales contribuyan a robustecer la democracia en Chile.

El proyecto de ley en cuestión justifica el establecimiento del financiamiento permanente en razón de los principios de transparencia e igualdad política que rigen nuestro sistema democrático. Se hace alusión a que los partidos no deben ser capturados por los aportes de algunos particulares. Además, se citan estudios en que se observa la disparidad en el acceso a fuentes de ingresos y las debilidades institucionales debido a la precariedad financiera. Aunque estamos de acuerdo con todos estos

argumentos, creemos que el propósito central del proyecto no debiese solamente ser controlar la influencia del dinero sobre la actividad política. Nos parece que el objetivo crucial de un mecanismo como el aquí comentado debería ser incentivar a que los partidos produzcan un nivel mayor de los bienes públicos que se desprenden exclusivamente de su actuar, para que ellos se fortalezcan, la participación en la vida partidaria crezca y sean partidos conectados con la ciudadanía. Para lograr esta finalidad, deberían acceder a los aportes estatales si cumplen con el desarrollo de ciertas actividades, en que, por ejemplo, se fomente la participación de ciertos grupos y se provea de formación cívica. Sin embargo, el proyecto de ley no es claro en cuanto a la condicionalidad de la entrega (o devolución) de los aportes en esta materia. La justificación, por tanto, debiese ser el punto de partida para establecer un financiamiento público que apunte a elevar el funcionamiento de los partidos, de forma que mejor contribuyan a la democracia.

Comentarios sobre aspectos particulares del proyecto de ley

1. Acceso al financiamiento permanente

El proyecto propone que el Servel otorgue a los partidos —constituidos conforme a la ley y que cuenten con representación parlamentaria en alguna de las Cámaras— aportes trimestrales. Por tanto, el requisito de acceso no es sólo cumplir con el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Partidos Políticos, sino que además el partido debe conseguir escaños en la Cámara de Diputados o en el Senado. Aunque este elemento se observa en la legislación comparada, no es un requisito uniforme. Países como México, Brasil y Colombia exigen a los partidos estar constituidos conforme a la ley o tener sus estatutos registrados, sin perjuicio de que la forma de repartir los recursos se haga en atención

a los parlamentarios electos. Pero más allá del Derecho comparado, este requisito adicional puede transformarse en un desincentivo para la aparición de colectividades nuevas y para la formalización de los movimientos políticos, que en la actualidad no están regulados.

La exigencia de representación parlamentaria para acceder al financiamiento permanente podría ser un premio demasiado alto para los partidos que obtienen escaños. Actualmente, estos obtienen un reembolso fiscal de 10 milésimas de UF por cada voto obtenido (y que el proyecto de ley intenta duplicar), de manera que los partidos que alcanzan representación parlamentaria son aquellos que hoy acceden a más fondos públicos. La idea tras los reembolsos es compensar los gastos incurridos por aquéllos en el proceso electoral; sin embargo, el 10% de los ingresos totales de todos los partidos el año 2011, periodo no electoral, correspondía al reembolso electoral.¹ De esta forma, el reembolso fiscal ya genera una diferencia en ingresos entre partidos con representación y los que no tienen representación; por lo tanto, la exigencia de escaños parlamentarios para acceder al financiamiento permanente exacerbaría todavía más la desigualdad de ingresos existente entre los partidos.

Dos de los objetivos del proyecto de reforma al sistema binominal eran “aumentar la competitividad” y “facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías”. Más aún, en dicho proyecto se planteaba que alentar “a los partidos políticos y a los pactos a presentar a la ciudadanía nóminas de candidatos que reflejen toda la diversidad ideológica (...), junto con la representación de todas las corrientes políticas, es el mejor antídoto contra el distanciamiento ciudadano de la política”. Pues bien, la estructura del financiamiento estatal, propuesta por el Gobierno, no aumenta la

competitividad, porque reduce la posibilidad de que las colectividades establecidas sean desafiadas por nuevos partidos que no pueden acceder a los fondos públicos hasta que ganen escaños en alguna de las Cámaras. Con la ayuda estatal, los partidos con más votos, obtendrán más fondos y les será más fácil derrotar a los partidos nuevos en las próximas elecciones. Tampoco facilita la representación de las minorías, porque ellas, probablemente, no tienen representación parlamentaria y les será difícil conseguirla por lo expuesto en este párrafo. Por lo tanto, si el nuevo sistema electoral fuera una herramienta útil para conseguir los propósitos mencionados, el esquema de aportes estatales apunta en la dirección opuesta.

La estructura del financiamiento estatal, propuesta por el Gobierno, no aumenta la competitividad, porque reduce la posibilidad de que las colectividades establecidas sean desafiadas por nuevos partidos que no pueden acceder a los fondos públicos hasta que ganen escaños en alguna de las Cámaras.

Por otra parte, la entrega de subsidios estatales incentivaría la proliferación de partidos políticos pequeños, posiblemente creados con el único fin de apropiarse de los aportes estatales (lo que en nuestra Propuesta de Política Pública llamamos el riesgo de la PYME política). Aunque el requisito de representación parlamentaria para acceder a los fondos públicos aminora tal riesgo, al mismo tiempo les otorga una ventaja, en términos de financiamiento, a los partidos que cuentan con más escaños en el Congreso. Esto, a su vez, dificulta todavía más que las nuevas colectividades sean competitivas y, al mismo tiempo, ello desincentiva la aparición de otros partidos y la formalización de los movimientos políticos.

¹ PNUD (2014), Auditoría a la Democracia.

Creemos que es posible generar un mecanismo de financiamiento sin crear desincentivos para que se constituyan partidos y que, al mismo tiempo, eviten que éstos se apropien de los aportes públicos sin proveer los bienes públicos que la nueva regulación busca estimular. Una opción, por tanto, sería la especificada en nuestra Propuesta de Política Pública: que todos los partidos legalmente inscritos —con o sin representación parlamentaria— pudieran acceder a los recursos públicos, sin requisitos adicionales, siempre y cuando se exija el desarrollo de ciertas actividades deseables, que sólo los partidos pueden realizar, y exista una adecuada regulación y fiscalización, por parte del Servel. Cabe considerar

Creemos que es posible generar un mecanismo de financiamiento sin crear desincentivos para que se constituyan partidos y que, al mismo tiempo, eviten que éstos se apropien de los aportes públicos sin proveer los bienes públicos que la nueva regulación busca estimular.

además que un partido, al estar legalmente inscrito bajo la LOC de Partidos Políticos, debe cumplir con los requisitos de organización y funcionamiento que la ley contempla, incluyendo, por ejemplo, contar con un tribunal supremo, una directiva central y un consejo general.

Ahora bien, con la reforma al sistema electoral se modificó la exigencia para la creación de partidos. Antes del cambio, la ley exigía un número inicial de cien firmas para comenzar el trámite de constitución y, luego, la colectividad en formación tenía un plazo de doscientos días para reunir las firmas de, al menos, el 0,5% del electorado que participó en la última elección parlamentaria en cada una de las regiones en que se constituye, exigiendo un mí-

nimo de tres regiones contiguas o de ocho regiones en caso de que no sean contiguas. Tras el cambio, los partidos deberán reunir las firmas del 0,25% de los electores en la última elección parlamentaria, pero de sólo una región. Este requisito es muy bajo. Por ejemplo, se podría constituir un partido en la Región de Aysén con 94 firmas y en la Región de Magallanes con 157 firmas. Esta nueva legislación tiene un marcado sesgo regionalista, lo que supone un riesgo a la pérdida de la visión común y general de las necesidades del país que debe tener la ley.

El proyecto de ley que considera el financiamiento permanente de los partidos se redactó previo a la modificación antes descrita. De esta forma, el proyecto todavía establece que los partidos, que cuenten con representación parlamentaria, constituidos en menos de ocho regiones sólo pueden acceder a un tercio de los aportes que les corresponden a las colectividades constituidas en al menos ocho regiones. ¿Cómo se ajustará el proyecto de ley de financiamiento a la nueva norma de creación de partidos? En el caso de que se haga coherente con las nuevas reglas, hay que considerar que tal modificación facilita la creación de partidos, y un financiamiento permanente para partidos, sin exigencia de representación parlamentaria, generaría incentivos muy fuertes a crear partidos políticos con el solo propósito de apropiarse de los fondos públicos. Frente a esta disyuntiva, nos parece que este argumento justificaría exigir entonces el requisito adicional de representación parlamentaria.

2. La forma de reparto del financiamiento

En la misma línea de países como México y Perú, el proyecto establece que los aportes se distribuirán en base a un monto fijo (30% entre todos los partidos que estén legalmente inscritos y con representación parlamentaria, con un aporte menor para los que estén constituidos en menos de ocho regiones) y a uno variable (70% a prorrata de los votos válida-

Tabla 1 ASIGNACIÓN DE APORTES A PARTIDOS SEGÚN PROYECTO DE LEY

	Votos Elección Diputados 2013	Rep. Parl.	Asignación 30% del fondo anual (1)	Asignación 70% del fondo anual (2)	Prorrata votos indep. anual (3)	Total anual = (1) + (2) + (3)
Nueva Mayoría						
Partido Demócrata Cristiano	967.003	Sí	62.648.945	166.653.297	27.575.843	256.878.085
Partido Socialista de Chile	691.713	Sí	62.648.945	119.209.818	27.575.843	209.434.606
Partido Radical Social Demócrata	225.955	Sí	62.648.945	38.941.085	27.575.843	129.165.873
Partido por la Democracia	685.804	Sí	62.648.945	118.191.461	27.575.843	208.416.249
Partido Comunista	255.914	Sí	62.648.945	44.104.219	27.575.843	134.329.007
Movimiento Amplio Social	6.387	Sí	20.882.982	1.100.736	27.575.843	49.559.561
Independientes en lista	135.120	NC	-	-	-	-
Partido Regionalista de los Independientes	72.306	No	-	-	-	-
Partido Humanista	208.879	No	-	-	-	-
Nueva Constitución para Chile						
Partido Igualdad	67.094	No	-	-	-	-
Partido Ecologista Verde	32.762	No	-	-	-	-
Independientes en lista	73.047	NC	-	-	-	-
Si tú quieres, Chile cambia						
Partido Liberal	16.664	Sí	-	-	-	-
Partido Progresista	235.722	No	-	-	-	-
Independientes en lista	85.437	NC	-	-	-	-
Alianza						
Unión Demócrata Independiente	1.179.342	Sí	62.648.945	203.247.800	27.575.843	293.472.588
Renovación Nacional	928.037	Sí	62.648.945	159.937.897	27.575.843	250.162.685
Independientes en lista	146.402	NC	-	-	-	-
Independientes fuera de pacto	206.634	NC	-	-	-	-
Totales	6.220.222	8	459.425.597	851.386.313	220.606.744	1.531.418.654

Nota: Rep. Parl. = Representación parlamentaria en alguna de las cámaras del Congreso. NC = No corresponde. La suma de las columnas (2) y (3) equivale al 70% del fondo. UF = 24.620. Fuente: Elaboración propia.

mente emitidos en la última elección de diputados, según lo obtenido por cada partido).

Nuevamente, esta fórmula beneficia a los partidos grandes y con alta votación, reforzando el círculo vicioso en que los partidos grandes obtienen más financiamiento y, con ello, mayores posibilidades de ganar más votos en la próxima elección, perjudicando a los partidos más chicos, dado que reciben menos aportes estatales; así, se termina reduciendo la competitividad de las elecciones futuras. Se ha dicho que un mecanismo de este tipo es coherente con las preferencias de la ciudadanía y que al establecer un piso igual para todos no se dejaría

completamente fuera a partidos más chicos. Sin embargo, las cifras de la Tabla 1 muestran claramente que este mecanismo favorece a los partidos grandes, ya que cuentan con muchos representantes en el Congreso.

La Tabla 1 muestra la asignación de aportes estatales a los partidos políticos, de acuerdo con el proyecto de ley, utilizando los resultados electorales de las elecciones parlamentarias del 2013. Los aportes se obtienen de un fondo equivalente a UF 0,01 por votos válidamente emitidos en la última elección de diputados. Los sufragios obtenidos por cada partido y los totales de esa elección se en-

cuentran en la columna 2 de la Tabla 1. Suponiendo una UF = \$ 24.620, el tamaño del fondo asciende a \$1.531.418.656. De esta forma, el 30% del fondo (igual a \$459.425.597) se distribuirá en razón de 3:1, según si el partido se encuentra constituido por ley en a lo menos ocho regiones o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas, respectivamente (asumiendo que el proyecto se mantiene en los términos propuestos) y que, por supuesto, cuenten con representación parlamentaria en alguna de las cámaras del Congreso. La fracción restante (70% del fondo, equivalente a \$1.071.993.059) se asigna en función de los votos conseguidos por cada partido en la elección de diputados del 2013.

Los partidos que cumplen con las dos condiciones para acceder a los fondos estatales son los siguientes: Partido Demócrata Cristiano (DC), Partido Socialista de Chile (PS), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia (PPD), Partido Comunista (PC), Movimiento Amplio Social (MAS), Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). Dos casos llaman especialmente la atención: el Partido Liberal (PL) y el MAS. La disolución del PL fue declarada tras no alcanzar el 5% mínimo de votos para su permanencia en las elecciones parlamentarias de 2013. Al 26 de junio de 2014, última actualización del registro de partidos en el Servel, este partido todavía estaba tramitando su inscripción legal como partido político. Por esa razón, a pesar de contar con un diputado electo, no puede acceder a los aportes estatales. Por otra parte, el MAS fue declarado como disuelto tras no alcanzar el 5% mínimo de votos en las elecciones parlamentarias de 2013. No obstante, en mayo de 2014 se fusionó con el partido regionalista Fuerza del Norte, constituyendo el partido denominado "Mas Región". Como este último cuenta con un senador, puede acceder a los fondos estatales. Sin embargo, como está constituido en siete regiones, bajo la actual legislación sólo puede acceder a un tercio de los aportes que les corresponden a los

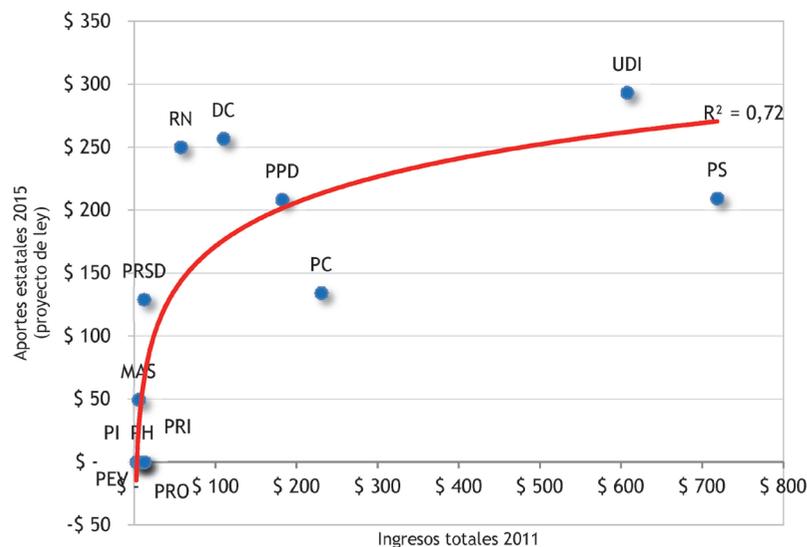
partidos con presencia nacional (constituidos en al menos ocho regiones), como se puede observar en la columna 4 de la Tabla 1.

La quinta columna de la Tabla 1 muestra la prorrata del 70% del fondo, de acuerdo con el rendimiento electoral; esto es, los votos válidamente emitidos a cada partido que cumpla con los requisitos. Sin embargo, hay fondos asociados a 1.280.067 votos que no pueden ser asignados, debido a que fueron obtenidos por independientes, en pacto o fuera de éste, y por partidos o movimientos que no cumplieron con las dos condiciones necesarias para acceder a los aportes. Para asignar estos votos, el proyecto de ley propone prorratear equitativamente los montos asociados a sufragios conseguidos por independientes y representantes de movimientos. Sin embargo, no se pronuncia sobre los votos obtenidos por candidatos de partidos que no reunieron las condiciones para recibir fondos estatales. Para efectos del ejercicio, supondremos que esos votos también se prorratean equitativamente. La sexta columna muestra la distribución resultante de esos fondos.

Por último, la séptima columna presenta la suma total de los aportes que le corresponden a cada partido anualmente, hasta las próximas elecciones parlamentarias. En general, el promedio de aportes estatales que recibiría una colectividad con presencia nacional (constituida en al menos ocho regiones) es de \$17.641.180 mensuales (aunque el aporte se entrega trimestralmente). El partido que recibiría menos aporte fiscal, entre aquéllos constituidos en al menos ocho regiones, es el PRSD (\$10.763.823 mensuales), mientras que la UDI es el partido que recibiría más recursos (\$24.456.049 mensuales).

El Gráfico 1 exhibe la correlación entre los ingresos totales percibidos por los partidos políticos el 2011, año en que no hubo campañas electorales y los aportes estatales que les corresponderían a los partidos de acuerdo con la fórmula propuesta por el Gobierno. En el Gráfico 1 es posible apreciar una

Gráfico 1 CORRELACIÓN ENTRE APORTES ESTATALES E INGRESOS TOTALES DE LOS PARTIDOS



Nota: Las cifras de ingresos totales de los partidos el 2011 fueron extraídas del libro del PNUD (2014), Auditoría a la Democracia. Las cifras de aportes estatales 2015 (proyecto de ley) se obtienen de la columna 7 de la Tabla 1.

Fuente: Elaboración propia.

alta correlación positiva entre ingresos y aportes estatales: mientras más ingresos reciben los partidos (por fuentes de financiamiento privado, como cotizaciones de sus militantes y donaciones, entre otras), más aporte fiscal percibirían de acuerdo con el financiamiento permanente especificado en el proyecto de ley. La conclusión es evidente: el mecanismo de financiamiento estatal propuesto refuerza la desigualdad de ingresos existente entre los partidos políticos. Esto reduce la competitividad de las elecciones, puesto que tiende a favorecer a las colectividades más grandes, en términos de votos conseguidos, que además cuentan con más ingresos (provenientes de fuentes privadas principalmente). Como se mencionó en la sección anterior, una forma de atenuar la desigualdad de ingresos entre los partidos políticos es permitir que todos los que estén legalmente inscritos —con o sin representación parlamentaria— pudieran acceder a los recursos públicos, sin requisitos adicionales, siempre y cuando exista una adecuada regulación y fiscalización —por parte del Servel— del uso de los aportes asignados,

y la norma de creación de partidos no facilite en demasía la proliferación de los mismos. En caso contrario, la exigencia de representación parlamentaria es deseable para evitar el riesgo de la PYME política.

Cabe destacar que, como el financiamiento permanente proviene de las rentas generales de la nación, nos parece crucial que los fondos públicos se asignen principalmente a partidos que tengan visión común y general del país. Por lo tanto, la diferenciación en la asignación de fondos entre partidos constituidos en menos

de ocho regiones y más de ocho regiones nos parece adecuada, aunque el número pudiese reducirse a menos regiones (por ejemplo cinco²).

El costo de las transferencias del Gobierno a los partidos políticos, en el proyecto de ley, es de \$1.531.418.656. Este monto es significativamente inferior a los \$6.546.313.584 asignados por nuestra Propuesta de Política Pública. Ahora bien, la comparación entre ambas cifras no es directa, porque los aportes estatales propuestos por el Gobierno parecen ser similares a una transferencia a todo evento (como se verá en la próxima sección), mientras que nuestra propuesta, a su vez, cuenta con un aporte condicional e incondicional. El componente incondicional (el financiamiento basal) de los aportes

² Al respecto, Díaz, Francisco Javier y Lucas Sierra. 2012. "Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile". En *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra. Santiago: CEP/Cieplan. (Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5156_3321/Democracia_Con_Partidos.pdf)

estatales es similar al especificado en el proyecto de ley, pero más extendido —puesto que abarca a todos los partidos legalmente inscritos, sin necesidad de contar con representación parlamentaria—, aunque de menor tamaño (se trata de un subsidio sin condiciones de UF 1.500 anuales por colectividad, cuyo costo total asciende a \$553.950.000). Al mismo tiempo, nuestra propuesta contiene un aporte condicional, que dependerá de cuán activo sea el partido al momento de llevar a cabo talleres de debate y diálogo político, actividades de formación

La condicionalidad en el destino de los fondos es crucial para que el financiamiento a los partidos se traduzca en mejorar el funcionamiento de los partidos.

de militantes y preparación de candidatos a cargos de elección popular, y de captar nuevos militantes y donantes.

Finalmente, cabe recordar que nuestra Propuesta de Política Pública recomienda que la suma de todos los subsidios a las actividades (talleres de debate y diálogo político, actividades de formación de militantes y preparación de candidatos a cargos de elección popular, y de captar nuevos militantes y donantes) tenga relación con los votos obtenidos en elecciones parlamentarias, pero que no se transformen en transferencias a todo evento, sin condiciones. La razón para vincular los subsidios a los votos obtenidos es que el potencial de llevar a cabo estas actividades es mayor en partidos que tienen mayor adhesión en la ciudadanía, que son, precisamente, aquellos que han logrado votaciones altas. La palabra clave en esta definición es “potencial”, porque, como se señaló anteriormente, si el partido decide no realizar las actividades, entonces no recibiría subsidios.

3. El destino de los fondos

El Gobierno establece que los aportes trimestrales sólo se podrán destinar para i) gastos esenciales de su funcionamiento ordinario, ii) desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, iii) elaboración de estudios que apoyen la labor parlamentaria y el diseño de políticas públicas, iv) investigación, y v) fomento a la participación femenina y de los jóvenes en política. De estas actividades, solamente respecto de la participación femenina se señala expresamente un porcentaje a destinar (10%), mientras que el resto queda a criterio de un reglamento a dictarse, previo informe del Servel, por la Segpres y con la firma del ministro de Hacienda.

Como se señaló anteriormente, la condicionalidad en el destino de los fondos es crucial para que el financiamiento a los partidos se traduzca en mejorar el funcionamiento de los partidos. Dentro de los objetivos de dicho gasto público, se debiera buscar la renovación de los partidos e incentivar la democracia interna, la formación de militantes y la preparación de candidatos, entre otros. En el fondo, se debiera buscar partidos más activos, que busquen reconectarse con la ciudadanía y que eleven la producción de los bienes públicos que se desprenden únicamente de su actuar, para así fortalecer la democracia.

Si bien el proyecto busca aumentar las llamadas “virtudes republicanas” como exigencia para la entrega de fondos, la redacción del artículo tercero del proyecto de ley es ambigua en cuanto a su condicionalidad. Del inciso final del artículo 33 bis propuesto, parece desprenderse que los porcentajes no serían sólo referenciales, ya que si el partido no justificare los gastos o si existiere un remanente sin utilizar, los dineros percibidos deben ser devueltos a la Tesorería General de la República. Ahora bien, sería conveniente que en la discusión del proyecto de ley se clarificare no sólo cuán condicional será

la entrega (o devolución) de los aportes, sino que también los porcentajes a destinar a cada actividad y qué se entiende por cada concepto. Más aún, no es para nada evidente cómo se fiscalizará el cumplimiento de las actividades y la verificación del cumplimiento de cada porcentaje de gasto, ya que fácilmente se podrían disfrazar ciertas actividades o gastos bajo las distintas categorías con el único objetivo de apropiarse de los recursos. Por lo tanto, es crucial que esta discusión tome lugar a nivel parlamentario, para otorgar mayores precisiones, y no únicamente una vez que —de aprobarse el proyecto— el Ejecutivo redacte el reglamento en cuestión.

El proyecto de ley también establece aportes destinados a la elaboración de estudios que apoyen la labor parlamentaria. Nos parece que esta política es redundante con los recursos fiscales que los parlamentarios reciben en la actualidad como asignaciones, precisamente, para asistirlos. Este mismo monto se podría utilizar para lograr objetivos más novedosos, como el apoyo a los cursos de formación de militantes o de preparación de candidatos.

Por otro lado, el proyecto de ley establece que al menos el 10% de los recursos se debe destinar a la promoción de las mujeres en política. A nivel comparado, países como Brasil, Colombia y Corea del Sur también incluyen incentivos monetarios para la preparación de mujeres. Al mismo tiempo, la reforma al sistema electoral incluye una ley de cuotas de género, especificando un aporte fiscal mayor para los partidos en función del número de mujeres que elijan en el Congreso. De esta forma, el Gobierno entregaría ingresos adicionales por candidatas elegidas y obligaría a invertir parte del aporte fiscal permanente en promover a las mujeres en política. Nos parece redundante. Dada la cuota de género a ser implementada, entonces se podría reorientar la obligación de la inversión del 10% de los subsidios permanentes a fomentar la participación política de otros grupos que no contarían con una ley de cuotas, como, por ejemplo, los pueblos indígenas.

Un elemento ausente en el proyecto de ley es el incentivo a que los partidos nacionales descentralicen sus actividades y funciones. En nuestra Propuesta de Política Pública recomendamos establecer mecanismos que obliguen a los partidos nacionales a realizar, al menos, un porcentaje de las actividades (por ejemplo, 40%) fuera de la Región Metropolitana o de la región donde está ubicada la sede central, para así promover más vida partidaria a lo largo de todo el país y para construir y reforzar una visión común y general de las necesidades del país.

4. Lo que faltó: *matching funds*

En países como Italia y Alemania, el financiamiento permanente a los partidos políticos incluye los *matching funds*. Siguiendo dichas legislaciones, en la Propuesta de Política Pública promovimos el establecimiento de subsidios a las cuotas de los militantes activos y a las donaciones que reciban los partidos por parte de personas naturales, como una manera de incentivarlos a buscar financiamiento privado. La idea es que mientras mayor sea la capacidad del partido político para atraer aportes económicos, mayor será el beneficio público que se le otorgará y, por tanto, con este incentivo, dichas colectividades buscarán atraer nuevos militantes más comprometidos (que mantengan el pago de sus cuotas al día), fortalecerán su democracia interna (al condicionar la entrega del subsidio a la participación de los militantes en elecciones internas) y pondrán mayor atención a sus militantes, recogiendo sus opiniones y fomentando la participación ciudadana en política.

Nuestra propuesta contiene un subsidio del 100 por ciento a las cuotas pagadas por los militantes activos (aquellas personas con el pago de cuotas al día y que han votado en alguna elección interna, conforme al sistema estipulado en los estatutos del partido, dentro de los últimos tres años) y a las donaciones de personas naturales por montos

inferiores a las 0,4 UTM por cuatrimestre. El exceso sobre 0,4 UTM por cuatrimestre no tendría subsidio. El costo fiscal de esta propuesta es difícil de estimar, ya que depende de la capacidad de los partidos de motivar a que los ciudadanos y militantes hagan aportes pequeños y regulares. Bajo ciertos supuestos, el subsidio a las cotizaciones para todos los partidos ascendería a \$4.474.087.176 por año y el subsidio a las donaciones sería equivalente a \$911.250.000 por año³.

La estructura de nuestra propuesta en esta materia coincide precisamente con algunos de los objetivos del proyecto de ley del Gobierno. En primer lugar, está diseñada para que los partidos tengan

Existe evidencia, no relacionada con los partidos políticos, pero sí con las campañas electorales, que sostiene que los programas de *matching funds* generan mayor participación de las personas con menos recursos en la composición de los ingresos de los candidatos.

incentivos para conseguir fondos propios en base a múltiples aportes pequeños y regulares, en vez de depender de grandes donaciones provenientes de un grupo reducido de personas. En segundo lugar, promueve la participación de la ciudadanía en política, ya que los partidos tendrán incentivos para buscar más personas y así ampliar su base de financiamiento, mientras que los donantes y militantes se involucrarán más con las actividades del partido.

Existe evidencia, no relacionada con los partidos políticos, pero sí con las campañas electorales, que sostiene que los programas de *matching funds* gene-

³ Para más detalles, ver punto 5.2 de la Propuesta de Política Pública.

ran mayor participación de las personas con menos recursos en la composición de los ingresos de los candidatos.⁴ Más aún, existen estudios que muestran que la participación financiera es la puerta de entrada para otras formas de participación política, como el trabajo voluntario en campañas, el pegado de letreros o la distribución de folletos que favorezcan la votación por un candidato específico.⁵ Al mismo tiempo, el partido estará forzado a mejorar la rendición de cuentas y a realizar sus actividades de forma más transparente. Por último, cabe destacar que este diseño no perjudica a los partidos pequeños, porque la habilidad de convocar a nuevos militantes y donantes no es inherente a los partidos grandes, sino que depende de cuán proactivos sean en estas tareas.

En contraste, el proyecto de ley del Gobierno propone prohibir las donaciones de las personas jurídicas a los partidos y obligar a transparentar las donaciones que reciban por parte de personas naturales. Por tanto, tendremos partidos nuevos que no recibirán dineros del Estado (mientras no logren contar con representación parlamentaria) y que tampoco podrán obtener financiamiento por parte de personas jurídicas. Esto podría traducirse en que, a futuro, los nuevos partidos serán creados por personas de mayores recursos o requerirán de un tremendo esfuerzo para cautivar a personas que estén dispuestas a donar y a que dicha donación sea transparente.

Aunque la transparencia puede ser beneficiosa cuando se refiere a la declaración exhaustiva del uso de recursos (por ejemplo, a través de la pu-

⁴ Overton, Spencer. 2012. "Matching Political Contributions". *Minnesota Law Review* 96:1.694-1.731.

⁵ Malbin, Michael, Peter W. Brusoe, Wesley Y. Joe, Jamie P. Pimlott & Clyde Wilcox. 2007. "The CFI Small Donor Project: An Overview of the Project and a Preliminary Report on State. Legislative Candidates' Perspectives on Donors and Volunteers". (Disponible en http://www.cfinst.org/pdf/books-reports/CFI_Small-Donor_APSA-paper_2007.pdf)

blicación de estados financieros más completos), como lo hace este proyecto de ley, en el caso de las donaciones de personas naturales podría generar un efecto adverso. Existe evidencia experimental que muestra que los individuos se abstienen de donar cuando su identidad es revelada. Más aún, si existe un límite de monto donado sobre el cual la identidad se revela, las personas prefieren donar exactamente bajo el límite para evitar la publicación de su preferencia.⁶ Por lo tanto, si lo que se busca es incentivar la participación de las personas naturales en política, no sólo debiera pensarse en cómo hacer que los partidos sean más activos en buscar dicha participación, sino que también en cómo fomentar las donaciones a los partidos, práctica que, como se mencionó más arriba, conlleva a un nivel de involucramiento más alto en la política. Definitivamente, hacer que las donaciones sean públicas en tiempos fuera de campaña no conllevará precisamente a mayores donaciones ni tampoco a aumentar la participación en la vida partidaria.

5. Fiscalización

El proyecto de ley establece una larga lista de nuevas facultades del Servel, muchas de ellas de carácter burocrático en relación con el control de las campañas electorales.⁷ La carga administrativa que le impone el Gobierno al Servel no es más alta que la recomendada por nuestra propuesta para operar un esquema de subsidios condicionados al desarrollo de actividades y a las donaciones y cuotas recibidas.

⁶ La Raja, Raymond J. forthcoming. "Political Participation and Civic Courage: The Negative Effect of Transparency on Making Small Campaign Contributions". *Political Behavior* (Versión online, octubre 2013)

⁷ Se incluyen, por ejemplo, notificar del pago de las tarifas que cobren las radioemisoras durante las campañas políticas, valorizar la propaganda que se localice en espacios privados, recibir copia de la autorización para exhibir propaganda en lugares privados, publicar el listado de plazas, parques y bandejonas donde se puede efectuar la propaganda electoral, etc.

Más aún, si se considera que bajo nuestro diseño se propone aumentar la dotación del Servel en veinte personas, para resguardar el cumplimiento con las labores de pago, fiscalización y control de los distintos subsidios propuestos (cuyo costo estimamos en \$340.001.429 anuales), las críticas que hacen mención a la excesiva carga burocrática impuesta al Servel por nuestra propuesta parecen perder peso. Por tanto, el diseño de transferencias condicionadas —siempre que se acompañe de los debidos recursos y personal— parece ser perfectamente factible. Esto se traduce, en primer lugar, en otorgarle mayores recursos y personal al Servel, pero también mayores facultades de fiscalización en terreno, de chequeo y análisis de información, de requerir antecedentes y de sanción en casos de incumplimientos.

Por último, consideramos como elementos positivos las nuevas exigencias de transparencia y desglose de los balances de los partidos políticos —actualmente muy generales y básicos—, así como las exigencias de auditorías de los estados anuales de cuentas y la posibilidad de que el Servel pueda realizar mayor fiscalización en terreno. Por ejemplo, la norma que establece que los partidos no pueden recibir fondos mientras tengan pendientes aclaraciones, procedimientos sancionatorios o multas impagas es una buena forma de asegurar que se cumplan con las exigencias. Sin embargo, sin una reforma profunda al Servicio Electoral, que necesariamente le asigne más facultades, más funcionarios y más recursos a esta institución, las posibilidades de una verdadera fiscalización quedan aún pendientes. Habrá que esperar al 15 de abril del 2015, para que, como señala el artículo segundo transitorio del proyecto, empecemos a discutir la reforma que fortalezca al Servel.

Conclusiones

La incorporación del financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos en el proyecto de ley sobre financiamiento de la política es una

buena noticia. Ahora bien, el diseño propuesto por el Gobierno da lugar a una serie de inquietudes y comentarios. En primer lugar, la exigencia de representación parlamentaria puede repercutir en contra de la competencia, ya que genera desincentivos para la aparición de colectividades nuevas. Sin embargo, el requisito de representación parlamentaria parece ser razonable cuando las exigencias para formar un partido son tan bajas como las aprobadas en la reforma al sistema electoral binominal. En segundo lugar, la forma de reparto del financiamiento beneficia a los partidos grandes y con alta votación, reforzando la desigualdad de ingresos entre los partidos políticos y afectando la competitividad entre partidos en futuros procesos electorarios. En tercer lugar, de la redacción del proyecto de ley quedan dudas respecto de cuán condicionales serán los aportes públicos —un aspecto especialmente relevante para que el financiamiento público tenga sentido—, y no se entregan mayores detalles respecto de los con-

ceptos y porcentajes bajo los cuales se asignarán. En cuarto lugar, se echan de menos mecanismos que busquen incentivar la participación de las personas naturales en política, como matching funds al pago de cuotas de militantes y a las donaciones a los partidos políticos, que, a su vez, hagan de estos últimos organizaciones más proactivas. Finalmente, cualquier reforma en esta materia —especialmente considerando que el proyecto también regula el financiamiento electoral— que no sea acompañada de una profunda reforma al Servel corre el riesgo de ser letra muerta en la práctica.

Es de esperar que durante la discusión del proyecto de ley se aclaren estas interrogantes y se evalúen diseños alternativos, como los aquí expuestos. En suma, es necesario que el establecimiento de un mecanismo de financiamiento no sólo asegure fondos públicos a los partidos políticos, sino que también cree incentivos para que éstos fortalezcan la democracia representativa en Chile. **PdeR**