

## Propuestas de Política Pública

Isabel Aninat S. / Ricardo González T.

### **Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos**

## Propuestas de Política Pública

N° 2 / septiembre 2014

La serie *Propuestas de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440. Sitio web: [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl). Email: [escribanos@cepchile.cl](mailto:escribanos@cepchile.cl)

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

# Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos\*

**Isabel Aninat S.**

Abogada. Investigadora del CEP.

**Ricardo González T.**

Economista. Coordinador del Programa de Opinión Pública del CEP.

\* Agradecemos la excelente asistencia de Francisco Szederkenyi, así como los comentarios de Ernesto Ayala, Harald Beyer y Lucas Sierra.

## Síntesis

Los partidos políticos son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia representativa. Además de su rol en la contienda electoral, proveen una serie de bienes públicos relacionados con el carácter global del ideario programático, la intermediación entre la sociedad civil y el Estado, y la gobernabilidad del sistema político en general. Aunque Chile cuenta con partidos políticos institucionalizados y estables, estos han perdido su vinculación con la ciudadanía y su número de simpatizantes y militantes se ha reducido. Más aún, la opinión pública los percibe como organizaciones poco representativas de los intereses de la ciudadanía, preocupadas de sí mismas, caracterizadas por conflictos internos y corrupción, lo que ha derivado en una profunda caída en la confianza que la sociedad tiene en ellos.

Este trabajo propone un sistema de financiamiento permanente no electoral, con fondos públicos, para los partidos políticos, con el fin de perfeccionar su funcionamiento y estimular la participación ciudadana en la vida partidaria, para así mejorar la representación de intereses y la rendición de cuentas. El mecanismo de financiamiento propuesto provee incentivos monetarios para el desarrollo de actividades que los vinculen con la ciudadanía y, al mismo tiempo, exige la implementación de varias medidas de fiscalización y transparencia. Estos subsidios permiten, además, que los partidos sean menos dependientes de los potenciales financistas, aumentando su autonomía.

El sistema de financiamiento permanente para los partidos políticos que se propone contiene los siguientes elementos: primero, todos los partidos legalmente inscritos después de cada elección califican para optar a los subsidios, incluyendo los partidos nuevos. Segundo, se otorga un financiamiento basal de UF 500 por cuatrimestre, que sólo podrá ser utilizado en gastos operativos, debiendo rendir cuentas de su uso ante el SERVEL. Este monto se estableció tomando como referencia los gastos desembolsados como parte de las asignaciones parlamentarias y que son pertinentes al funcionamiento de un partido. Tercero, se propone un subsidio condicional al desarrollo de: a) talleres de debate y diálogo político, b) formación de militantes, y c) preparación de candidatos a cargos de elección popular, con un límite total de UF 0,025 por cada voto obtenido en la última elección de diputados. 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. Los partidos que no realicen estas actividades no recibirán subsidios por este concepto. En cuarto lugar, se propone un subsidio del 100 por ciento a las cuotas pagadas por los militantes activos (pago de cuotas al día y que ha 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 0,4 UTM por cuatrimestre. El exceso sobre 0,4 UTM por cuatrimestre no tendrá subsidio. Así, con excepción del financiamiento basal, los subsidios que recibiría cada partido dependerán de cuán activo sea en realizar las actividades o en buscar financiamiento.

Por último, este trabajo incluye también propuestas en torno a la forma de pago y los mecanismos de rendición de cuentas de cada uno de los subsidios propuestos. De esta forma, se busca resguardar el buen uso de los fondos públicos y fomentar la transparencia de los partidos políticos en esta materia. Asimismo, la propuesta considera fortalecer la tarea fiscalizadora por parte del SERVEL, entregando recursos adicionales, necesarios para potenciar su desempeño actual y asumir las nuevas responsabilidades que esta propuesta le asigna.

*“...democracy is unthinkable save in terms of political parties”.*

E. E. Schattschneider

*“To begin with, parties are inevitable. No free large country has been without them. No one has shown how representative government could be worked without them”.*

James Bryce

## Introducción

Este trabajo propone el establecimiento de financiamiento permanente no electoral (esto es, en períodos fuera de campaña), con fondos públicos, para los partidos políticos en Chile, con el objeto de mejorar su funcionamiento y, a su turno, el de la democracia representativa de nuestro país.

A continuación se presenta (1) una visión panorámica sobre la crisis de legitimidad de los partidos políticos, (2) una explicación sobre el sistema de financiamiento permanente en general, (3) una breve revisión de las propuestas que se han presentado en Chile al respecto y (4) un resumen sobre experiencia comparada, que se complementa con la información del Anexo. Luego, en el punto (5), se presenta detalladamente la propuesta de financiamiento permanente no electoral de los partidos, que incluye: 1) requisitos de acceso, 2) la estructuración del esquema de financiamiento (tipos de subsidio), 3) pago, fiscalización y sanciones y 4) el gasto fiscal estimado. Finalmente, el punto (6) presenta las conclusiones.

## 1. La crisis de legitimidad de los partidos políticos en Chile

Es un diagnóstico compartido entre los expertos que para un buen funcionamiento de la democracia representativa se requiere de partidos políticos fuertes y legitimados. La política es necesaria e imprescindible en democracia y los partidos políticos son las instituciones que mejor permiten su desarrollo. Son ellos los que seleccionan a los potenciales representantes de la ciudadanía en una democracia representativa. Ellos también coordinan y alimentan el proceso de deliberación que la democracia requiere. Así, la ley establece que los partidos políticos tienen como fin contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir el interés nacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 1, Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos son actores sociales que postulan proyectos políticos de carácter global, agregan y jerarquizan intereses, ejercen funciones de comunicación y orientación, actúan de mediadores entre la sociedad civil y el Estado y, obviamente, ejercen una función electoral, que incluye la selección y el reclutamiento del personal político<sup>2</sup>. Asimismo, los partidos “canalizan las demandas ciudadanas, las insertan en programas basados en perspectivas coherentes acerca del bien común, y forman equipos multidisciplinarios capaces de representar a los ciudadanos y asumir competentemente la conducción de los gobiernos nacionales, regionales y locales”<sup>3</sup>.

En otras palabras, los partidos políticos son asociaciones que, más allá de la contingencia electoral, proveen una serie de bienes públicos. A diferencia de movimientos ciudadanos que se agrupan en torno a intereses temporales específicos, los partidos se caracterizan por su estabilidad en el tiempo, su predictibilidad, su articulación en base a una visión ideológica y doctrinaria de largo plazo, y por su necesidad de reelegirse continuamente en cuanto organización del poder. Los partidos políticos, al representar la diversidad de intereses de la sociedad, estructuran dentro de las instituciones gubernamentales representativas la gobernabilidad del país (Valenzuela 2012, 21). Por tanto, dado la provisión de bienes públicos, el debate sobre los partidos políticos es también un debate sobre la vitalidad de la democracia representativa.

En ese sentido, los partidos son un antídoto contra el populismo. Experiencias latinoamericanas —como en Argentina, Perú y Venezuela— demuestran que países con partidos débiles están más expuestos a ser presas de liderazgos populistas. Cuando los partidos están débilmente institucionalizados, hay mayores posibilidades de que surjan populismos. En estos casos, los electores votan en función de atractivos personales, lo que deriva en gobiernos personalistas. Además, como las autoridades son menos dependientes de los partidos, es más probable que terminen violando las reglas del juego político. En cambio, los partidos institucionalizados y afianzados contribuyen a la democracia representativa, en cuanto le otorgan legitimidad y gobernabilidad al país (Mainwaring y Scully 1995).

La importancia de los partidos políticos para la democracia también es reconocida por los chilenos. De hecho, en las encuestas de Auditoría de la Democracia, aplicadas por un consorcio de centros de estudios, incluido el CEP, un 40 por ciento de los encuestados afirmó, en el año 2012, estar muy de acuerdo o de acuerdo con que los partidos políticos son indispensables para la democracia. En contraste, sólo un 22 por ciento de los encuestados estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo con tal afirmación (ver gráfico 1). De esta forma, tanto la teoría como la opinión pública coinciden en sostener que los partidos cumplen un rol trascendental en la democracia.

Sin embargo, y a pesar del acuerdo que existe en cuanto a su importancia, los partidos políticos en Chile han perdido la confianza de la ciudadanía. Aunque en comparación con los países de la región, Chile cuenta con partidos políticos institucionalizados y los líderes populistas no han sido particularmente exitosos, los partidos políticos han perdido su vinculación con la ciudadanía, han

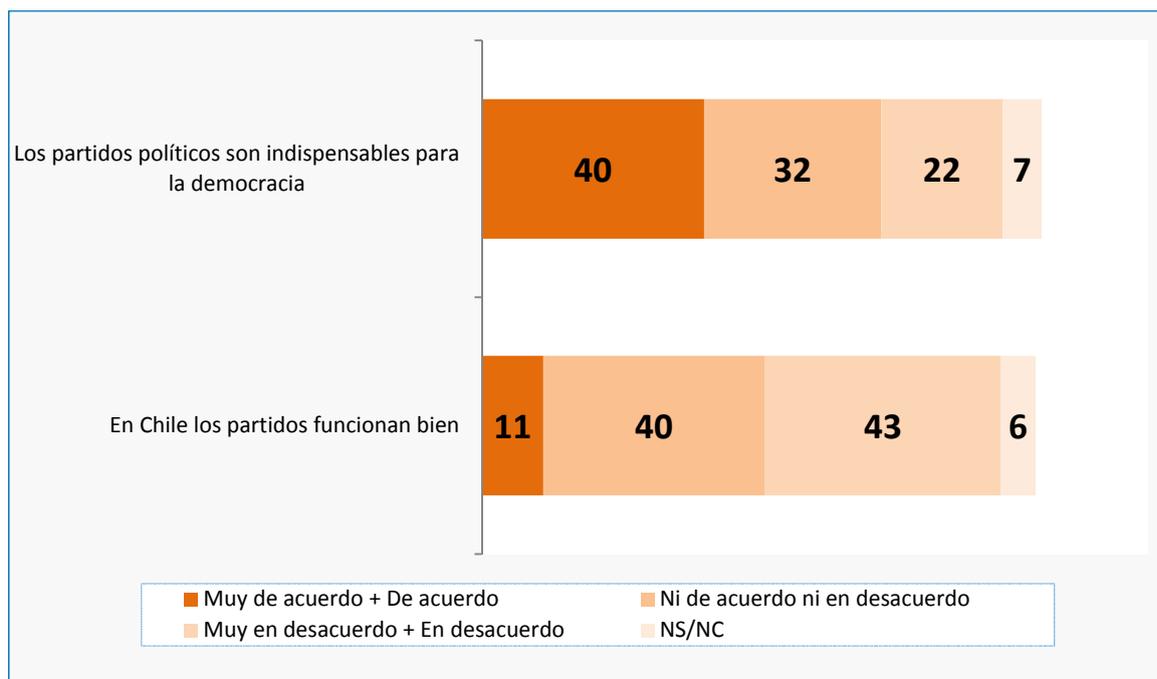
---

<sup>2</sup> Mensaje Presidencial: “Establece nueva Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos”, Boletín 5887-06.

<sup>3</sup> Mensaje Presidencial: “Modifica la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos”, Boletín 8937-06.

disminuido su cantidad de simpatizantes y han decaído en el respaldo de la opinión pública (Luna y Rosenblatt 2012, 119-127). De hecho, en la encuesta de la Auditoría a la Democracia de 2012, sólo un 11 por ciento de los encuestados estuvo muy de acuerdo o de acuerdo con que en Chile los partidos funcionan bien, mientras que un 43 por ciento de los encuestados manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con tal afirmación (ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Opinión pública sobre los partidos políticos en Chile**



Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta: “¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones?”.

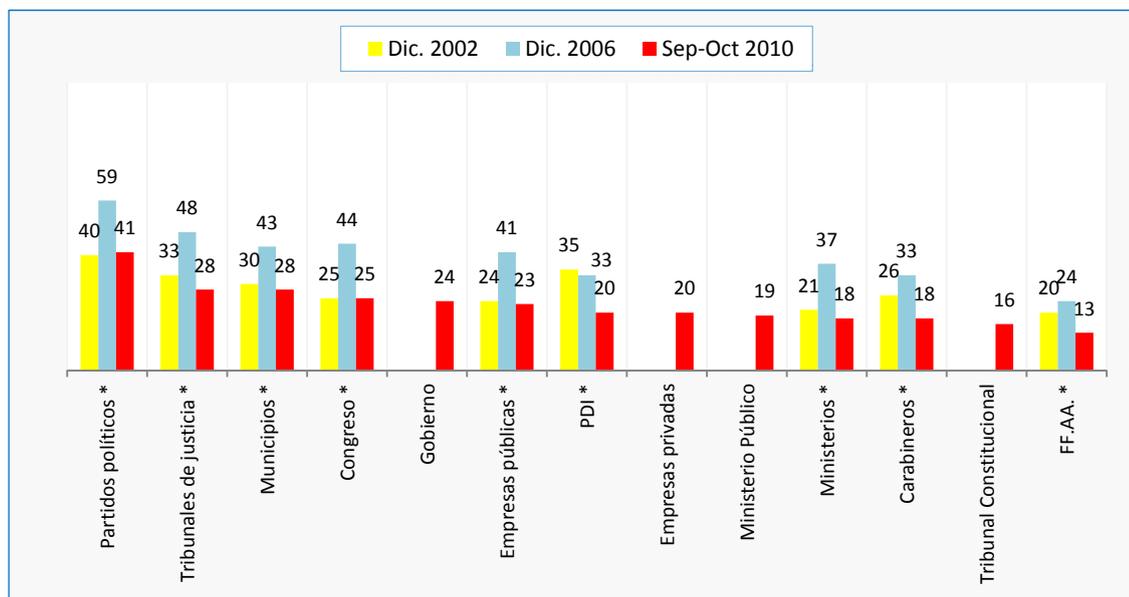
Fuente: Encuesta Auditoría de la Democracia 2012.

Más aún, la opinión pública no percibe a los partidos como instituciones que entreguen bienes públicos. Por el contrario, la percepción es que se trata de organizaciones poco representativas de los intereses de la ciudadanía, más preocupadas de sí mismas, que no contribuyen a mejorar el debate político, dificultan la tarea del Gobierno y se caracterizan por conflictos internos (ver gráfico 2). Peor aún, los partidos políticos son percibidos como las organizaciones en que la corrupción estaría más extendida, en comparación con otras doce instituciones. Cabe destacar que esta percepción negativa ha acompañado a los partidos políticos por cerca de una década (ver gráfico 3).

**Gráfico 2: Defectos de los partidos políticos en Chile según la opinión pública**

Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta “Y, de la siguiente lista, ¿cuáles son los tres principales defectos que Ud. les encuentra a los partidos políticos?”, (total de menciones suma 300%). \* Diferencia estadísticamente significativa entre las mediciones de Sep-Oct 2010 y Mar-Abril 2008.

Fuente: Encuesta Auditoría de la Democracia 2008 y 2010.

**Gráfico 3: Percepción de corrupción en las instituciones**

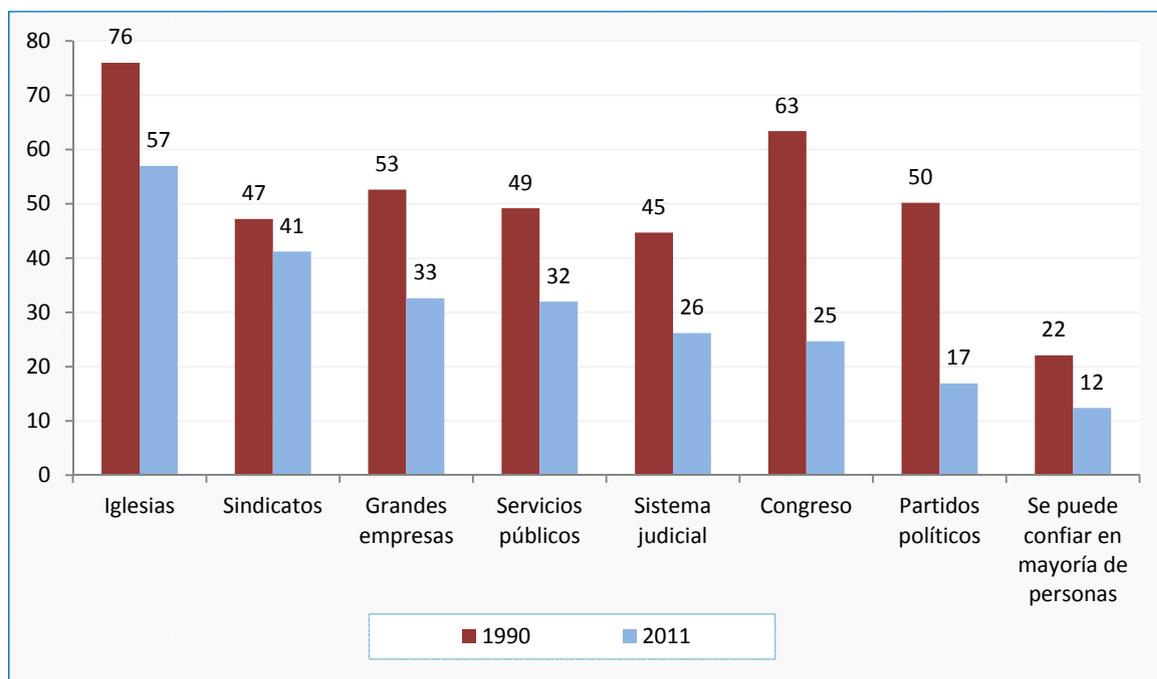
Nota: Porcentaje de encuestados que afirma “Hay mucha corrupción” en la pregunta “A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuán extendida cree Ud. que está la corrupción en cada una de ellas? Veamos...”. \* Diferencia estadísticamente significativa entre las mediciones de Sep-Oct 2010 y Dic 2006.

Fuente: Encuestas CEP Diciembre 2002 y 2006 y Auditoría de la Democracia 2010.

Las percepciones capturadas en estas encuestas de opinión coinciden con la visión de los propios actores del sistema político, registradas en estudios cualitativos sobre la situación de los partidos políticos en Chile. En estos estudios, los partidos son vistos como instituciones desvinculadas de la ciudadanía. Incluso, bajo el propio diagnóstico de los líderes partidarios, se les reconoce una creciente precariedad y debilidad institucional (Luna y Rosenblatt 2012, 119). Los partidos son percibidos como instituciones cerradas, con un déficit de participación y de renovación, donde abunda el clientelismo y el caudillismo, no existe inserción social (más allá de liderazgos individuales) y hay poca transparencia y democracia interna. En otras palabras, la debilidad institucional y el deterioro de los bienes colectivos sustanciales han hecho que los partidos se conviertan en “coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales” (Luna y Rosenblatt 2012, 187).

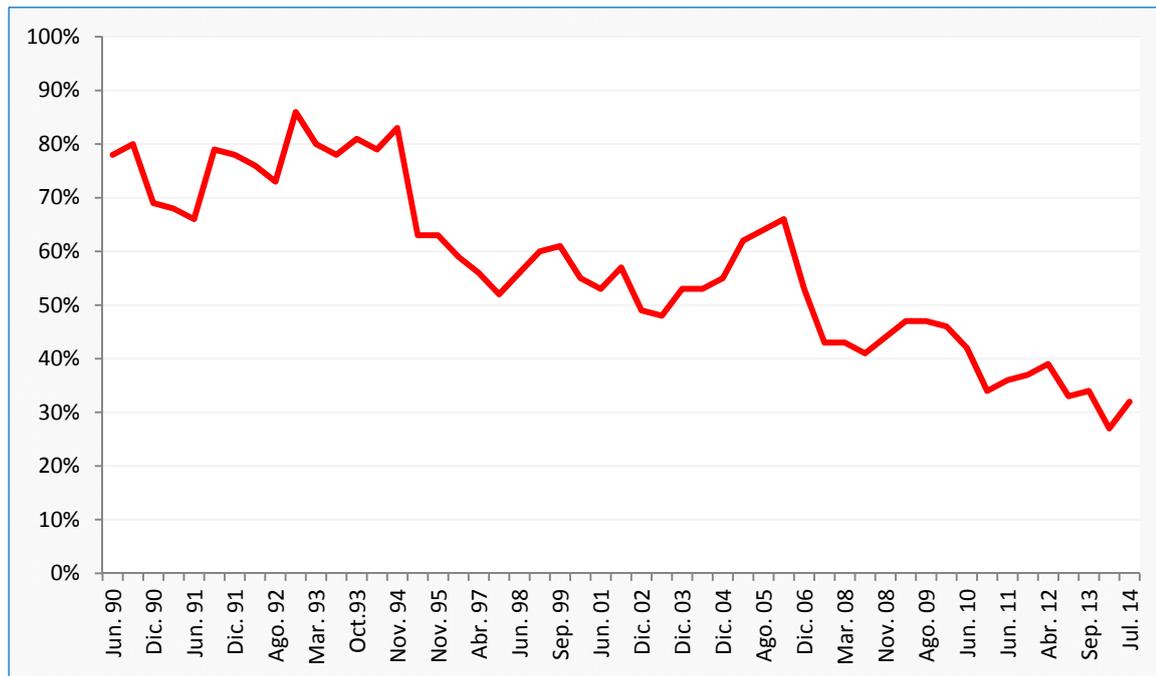
No es de extrañar que exista gran desconfianza en los partidos políticos. En la última década, la confianza en los partidos y en el Congreso —institución relacionada a los partidos— ha disminuido drásticamente. De hecho, ambas instituciones registraron las bajas más pronunciadas en los indicadores de confianza desde 1990 (ver gráfico 4). Asimismo, la identificación con los partidos políticos ha caído sostenidamente desde el retorno a la democracia. La evidencia que entrega la encuesta CEP de julio 2014 muestra que un 32 por ciento de los encuestados se identifica con algún partido político existente, lo que representa una caída de más de cuarenta puntos porcentuales respecto del nivel de identificación partidaria alcanzado el año 1990 (ver gráfico 5).

**Gráfico 4: Confianza en las instituciones en Chile**



Nota: Porcentaje de encuestados que expresa “Mucha confianza” y “Bastante confianza” en cada institución.

Fuente: World Value Surveys 1990 y 2011.

**Gráfico 5: Identificación con los partidos políticos**

Fuente: Estudios de Opinión Pública, CEP.

En consecuencia, se evidencia un alto nivel de desarraigo social de los partidos. Por ejemplo, la falta de respuesta de los partidos políticos frente a las marchas estudiantiles del año 2011 demostró el déficit de sintonía y representatividad de éstos con la ciudadanía. Dicho desarraigo, sumado al fuerte descontento de los líderes partidarios respecto del funcionamiento interno de los partidos, son elementos que dan cuenta de una crisis profunda del sistema de los partidos (Luna y Rosenblatt 2012, 188). Si bien Chile cuenta con partidos institucionalizados y estables en el tiempo, los problemas de organización interna y su falta de vinculación con la ciudadanía hacen que sea necesario un cambio. Una forma de lograr que los partidos mejoren la representación de los intereses de la ciudadanía, sean más competitivos y contribuyan así a un mejor funcionamiento de la democracia (Díaz y Sierra 2012, 11) es generar un sistema de financiamiento permanente no electoral para los partidos políticos, como se verá a continuación.

## 2. Financiamiento permanente fuera de campaña de los partidos políticos

Actualmente, los partidos políticos en Chile reciben financiamiento de fuentes públicas y privadas. Dentro del financiamiento privado, la ley establece que los ingresos de los partidos están constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, las donaciones, las asignaciones testamentarias que se hagan a su favor y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio, ingresos que deben tener origen nacional<sup>4</sup>. El financiamiento público, por su parte, se

<sup>4</sup> Artículo 33, Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

concentra en el reembolso de los gastos electorales, aunque existen fuentes de financiamiento indirecto y otros apoyos, como, por ejemplo, la franja televisiva. Sin embargo, no existe en Chile un financiamiento público permanente, fuera de períodos electorales, para los partidos políticos.

Este trabajo propone, precisamente, establecer dicho financiamiento. A nivel comparado, este mecanismo, en conjunto con el financiamiento de campañas electorales, se inició a finales de la década de los cincuenta, estableciéndose en Puerto Rico y en distintos países europeos, incluyendo Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca e Italia<sup>5</sup>. Siguiendo esta tradición, este trabajo propone que el Estado otorgue a todos los partidos políticos legalmente constituidos una asignación de fondos públicos permanente, sujeta a ciertas condiciones, independiente del financiamiento de las campañas electorales. ¿Qué se gana con establecer este tipo de subsidios?

En primer lugar, el apoyo financiero a los partidos políticos se justifica en atención al rol indispensable que cumplen en una democracia robusta. Ahora bien, para que los partidos políticos funcionen, es necesario que cuenten con recursos para hacerlo. Por tanto, es crucial encontrar fórmulas que permitan que las distintas corrientes se expresen y se organicen en igualdad de oportunidades (Solari 2008, 3). Entonces, parece ser que invertir recursos públicos sería una buena manera de mejorar la política y, de esa manera, la democracia propiamente tal.

La segunda razón dice relación con la necesidad de contar con recursos. La política moderna —con crecientes estándares técnicos y profesionales— es más costosa, y los partidos chilenos se encuentran en posiciones financieramente débiles para enfrentar los desafíos actuales. Se requiere de apoyo para que los partidos puedan cumplir con la entrega de bienes públicos, como la preparación de programas políticos, el contacto con los ciudadanos, selección y preparación de candidatos, promuevan la inserción social y generen una militancia activa, entre otros. Si el objetivo es que los partidos sean responsables, bien valorados y dotados de legitimidad, es necesario invertir recursos públicos en ellos a cambio de la realización de actividades que apunten hacia esos objetivos.

En tercer lugar, el financiamiento público es un instrumento que puede también promover la adopción de buenas prácticas entre los partidos. De esta forma, el financiamiento permanente justifica que la ley pueda establecer exigencias de funcionamiento a los partidos y requerirles mayor transparencia y rendición de cuentas, especialmente en materia financiera. Como señalaba Enrique Barros hace más de 30 años, el financiamiento estatal “...es un motor para la aireación del sistema de partidos” (1984, 203). En la misma línea, hoy Chile Transparente y Plural señalan que “una manera de supeditar a los partidos políticos a un exhaustivo control de sus gastos y total transparencia, además de beneficiar y mejorar sus estados financieros, es incluir financiamiento fiscal permanente a los partidos políticos para su funcionamiento” (Precht et al. 2014, 14).

La cuarta razón se relaciona con las fuentes mismas del financiamiento de los partidos. Dejar este financiamiento sujeto sólo a fondos privados podría generar problemas. Por ejemplo, partidos que

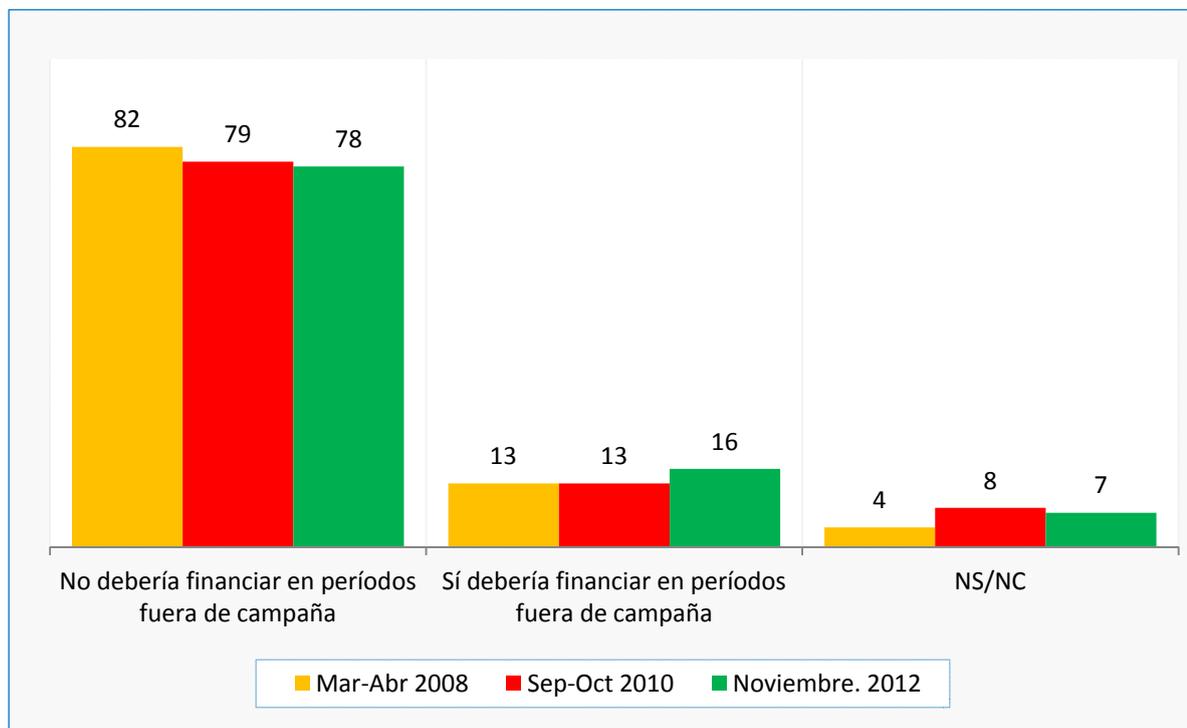
---

<sup>5</sup> El funcionamiento de los mecanismos de financiamiento permanente a nivel comparado se explicará más adelante.

dependen excesivamente de pocos financistas podrían ver afectada su independencia, al estar sujetos al capricho de tales donantes. Al liberarlos de ciertos grupos de presión, el financiamiento permanente tiende a generar una igualdad de oportunidades entre los partidos, aumentando su autonomía (Barros 1984, 203). Como señalan Chile Transparente y Plural, con este mecanismo “... se estaría limitando la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares, y por consiguiente, ayudaría a prevenir la corrupción y la cooptación” (Precht et al. 2014, 14).

Aun cuando existe acuerdo entre los líderes políticos sobre la necesidad y los beneficios de establecer este sistema de financiamiento (Luna y Rosenblatt 2012, 189), la opinión pública ha manifestado su resistencia al financiamiento de los partidos con fondos públicos, fuera de los períodos de campaña (ver gráfico 6). Lo anterior es consecuente con la percepción de corrupción, desconfianza y desarraigo de la ciudadanía respecto de los partidos, ya documentada.

**Gráfico 6: Financiamiento a partidos en periodos fuera de campaña**



Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta “Actualmente, el Estado financia una parte de las campañas electorales de los partidos políticos, pero no financia a los partidos en periodos fuera de campaña (gastos administrativos, capacitación y formación de militantes, etc.). ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?”.

Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

Además de la reticencia de la opinión pública, se han esgrimido otras razones en contra del financiamiento permanente. En particular, se ha señalado que los partidos dejarían de recolectar recursos entre sus militantes y adherentes, al contar con un piso asegurado (Barros 1984, 202). Esta razón se relaciona también con una mirada más bien nostálgica de los partidos, en que en un

momento histórico más ideologizado y politizado los militantes eran particularmente activos, tanto en el pago de sus cuotas como en la participación en actividades. Adicionalmente, se ha discutido que la entrega de subsidios a los partidos políticos en la experiencia comparada ha llevado a un crecimiento ilimitado de estos fondos, dado que son los mismos partidos los que legislan en su beneficio propio (Donoso et al. 2000, 331).

Asimismo, se ha señalado que otorgarle fondos públicos a instituciones que no funcionan bien, sólo contribuiría a agravar el problema de los partidos políticos<sup>6</sup>. Sin embargo, si la entrega de tales fondos está condicionada al cumplimiento de buenas prácticas, este mecanismo podría contribuir a mejorar el funcionamiento de los partidos. Por tanto, los temores señalados estarían relacionados con la estructura del financiamiento permanente, más que con la idea misma de establecer dicho mecanismo. De esta forma, la propuesta que se avanza en este texto, como se verá más adelante, postula la entrega de fondos públicos a partidos, a cambio de que los partidos cumplan ciertos requisitos y condiciones.

Finalmente, en contra del financiamiento permanente, se ha argumentado que sería un mecanismo que tiende a generar una asociación entre los partidos y el Estado. Más aún, los detractores de esta idea han afirmado que el Estado no debiese destinar fondos públicos a organizaciones de afiliación voluntaria, como los partidos políticos. Frente a estos argumentos, debemos volver a la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia representativa. Si bien los partidos en Chile jurídicamente son instituciones de derecho privado (derivado del derecho de asociación), se encuentran en una posición intermedia entre lo público y lo privado, dadas las funciones y bienes públicos que entregan (Díaz y Sierra 2012, 11). Por tanto, mejorar el funcionamiento de los partidos no es un tema que pudiese interesar solo a los dirigentes partidarios, sino que debe ser una preocupación del sistema político en su totalidad.

El objetivo de la política de financiamiento permanente es generar un círculo virtuoso, basado en la provisión de incentivos para que los partidos realicen actividades, de forma transparente, que mejoren su conexión con los militantes y con la ciudadanía. De esa manera, los partidos podrán representar los intereses de un conjunto cada vez más amplio de personas, aumentará la confianza en ellos y, al mismo tiempo, se fortalecerá la democracia.

### 3. Revisión de propuestas sobre el financiamiento permanente

Si bien la discusión en torno al financiamiento de los partidos se ha centrado principalmente en el financiamiento de campañas electorales, existen distintas propuestas específicas en torno al financiamiento permanente, las que se presentan resumidamente a continuación.

---

<sup>6</sup> En esta misma línea, ver Editorial *El Mercurio*, 5 de agosto de 2014, "Precariedad de partidos políticos".

### 3.1. Propuesta Gobierno Michelle Bachelet (2006)<sup>7</sup>

Se propone un aporte anual con cargo fiscal a los partidos políticos legalmente constituidos, equivalente a UF 0,025 por cada voto obtenido en la última elección de concejales por el partido respectivo que haya presentado candidatos a nivel nacional a concejales, en la elección que sirve como base para el cálculo. El aporte tiene una vigencia de cuatro años a contar del 1º de enero siguiente a la celebración de la elección de concejales. Se paga en cuatro cuotas de igual valor, en los meses de marzo, mayo, julio y octubre de cada año, directamente por el Fisco, vía Tesorería General de la República.

Respecto del destino de los fondos, al menos el 35 por ciento debe necesariamente destinarse al financiamiento de actividades vinculadas a los fines que, de conformidad a la ley, le son propios (formación cívica de ciudadanos, en especial de sus militantes, elaboración de estudios que apoyen la labor parlamentaria y diseño de políticas públicas). El 65 por ciento restante puede destinarse a gastos fijos de carácter operacional (costos de administración, incluyendo remuneraciones del personal, consumo de servicios básicos, adquisición de bienes muebles e inmuebles, y su manutención). Se establece la prohibición de destinar dicho financiamiento a fines electorales y se establecen obligaciones en cuanto a los plazos para ejecutar dichas actividades. Los partidos políticos deben llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, conservando la documentación de respaldo, los cuales serán fiscalizados por el SERVEL, el que podrá establecer sanciones en caso de infracciones graves. Los partidos deben rendir cuenta al SERVEL de manera separada y detallada del uso de los aportes mencionados, distinguiendo entre ambos destinos. Además, dicha información, al igual que sus ingresos y fuentes de financiamiento, deben publicarse en la página web del partido.

### 3.2. Propuesta Salvador Valdés (Valdés 2008)<sup>8</sup>

Se proponen los siguientes subsidios:

- i. A las cuotas de los militantes activos (militantes que están al día en el pago de sus cuotas y que hayan votado para elegir la directiva del partido dentro de los últimos dos años); a los aportes de los simpatizantes (participante de algún taller de diálogo o curso patrocinado por el partido en los últimos dos años); y a los aportes de los ciudadanos (persona natural con derecho a voto). Estos subsidios se estructuran como *matching funds*, esto es, por cada peso pagado por cuota de militante activo o aportado por simpatizantes o por ciudadanos, el Estado pone otro peso hasta un cierto límite. El subsidio a las cuotas de militantes activos aplica a pagos inferiores o iguales a 7,5 UTM por trimestre. Cuotas entre 7,5 y 15 UTM por trimestre perciben un subsidio de 17 por ciento. Por otra parte, el subsidio a los aportes de los

---

<sup>7</sup> Mensaje Presidencial: “Modifica la Ley Nº 19.884 sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral”, Boletín 4724-06.

<sup>8</sup> En *Puntos de Referencia* 317 de 2009, Valdés profundiza respecto del financiamiento de los talleres de participación política y de los cursos de formación.

simpatizantes aplica a aportes inferiores o iguales a 2 UTM por trimestre. Para los aportes entre 2 y 15 UTM, se propone un subsidio de 17 por ciento. Por último, los aportes de ciudadanos inferiores a 15 UTM por trimestre perciben un subsidio de 17 por ciento, mientras que las donaciones superiores a ese monto no tienen subsidio.

- ii. A los talleres de debate ciudadano con diálogo político organizados por los partidos. Se estipulan una serie de requisitos para que proceda el financiamiento, incluyendo: inscripción previa, existencia de coordinadores, mecanismos que aseguren el diálogo, número de sesiones, autoridades que pueden participar, etc. El subsidio se establece en base a una tarifa (costos rendidos más un margen de 15 por ciento para cubrir costos de administración y publicidad), con un tope anual a la suma de los subsidios que cada partido puede obtener equivalente a UF 0,025 por cada voto obtenido por los candidatos de cada partidos en la última elección de concejales o parlamentaria. Para partidos nuevos, el tope anual es UF 0,025 por cada firma aceptada para su inscripción.
- iii. A la preparación de candidatos para cargos de elección popular. Se estipulan una serie de requisitos para que proceda el financiamiento, incluyendo: pago del 50 por ciento por parte del alumno, militancia, inscripción previa, duración del curso, etc. El subsidio combina montos fijos para subsidios unitarios (UF 20 por candidato a concejal, UF 100 por candidato a alcalde, UF 200 por candidato a parlamentario) con topes para la suma de los subsidios que puede recibir un mismo partido en el año, los que crecen mientras más cerca se esté de la elección (UF 0,0010 para el segundo año posterior a la elección, UF 0,0025 para el tercer año y UF 0,0045 para el cuarto año posterior a la última elección del cargo correspondiente). También se establecen topes para los subsidios concedidos a los alumnos patrocinados por un mismo partido.

### 3.3. Propuesta Fundación Jaime Guzmán (2009)

Se propone un mecanismo mixto de asignación de recursos, que incluya tanto subsidios a la cantidad de votos obtenidos por cada partido en la elección anterior, como subsidios a los ingresos que los partidos obtengan por cotizaciones y donaciones en dinero de rango moderado. Se busca mantener los incentivos para que los partidos conquisten más votos y atraigan aportes económicos de sus adherentes, sin que sean completamente dependientes del financiamiento estatal. Asimismo, el mecanismo de financiamiento público debe estar sujeto a que los partidos alcancen un cierto porcentaje de votos en cada elección, para así desincentivar la creación de partidos pequeños con capacidad de captar aportes privados, pero que no tienen respaldo electoral y por lo tanto, no representan los intereses de un grupo importante de la sociedad.

El subsidio a la captación de ingresos se otorga de acuerdo a las cuotas pagadas por los militantes y las donaciones de particulares que no correspondan a dichas cuotas. El Estado entregaría un monto igual o una fracción de estas cuotas, hasta alcanzar un límite. El partido recibe un subsidio fiscal de 100 por ciento por las primeras 10 UTM pagadas por cuotas o donaciones anuales de un particular, un 50 por ciento por las siguientes 10 UTM de cuotas o donaciones, un 25 por ciento por las próximas 10 UTM y lo que exceda a las 30 UTM no recibe aporte estatal.

Asimismo, se plantea la creación de beneficios tributarios para cotizaciones y donaciones de personas naturales, realizados en períodos no electorales.

### 3.4. Propuesta libro *Democracia con partidos* (Díaz y Sierra 2012, 455-456)

Se propone un financiamiento permanente o complementario al electoral, sujeto a contraprestaciones por parte de los partidos subsidiados.

Las condiciones o prestaciones subsidiables son:

- a) Las cuotas de los militantes
- b) Las donaciones de los ciudadanos
- c) Los talleres de debate y diálogo político
- d) La preparación de candidatos a los cargos de elección popular
- e) La formación de militantes
- f) La mejora de conocimientos para la actividad política (asesores legislativos)

Los subsidios a) y b) pueden aplicarse de forma mecánica, mientras que el resto de las actividades subsidiables tienen una aplicación más discrecional, que es posible de administrar gracias al carácter colegiado del Consejo Directivo del Servicio Electoral.

Para los subsidios a), c), d) y e), se propone entregar un porcentaje adicional a las militantes y candidatas mujeres, para fomentar la participación y capacitación femenina en los partidos. La utilización de los subsidios c), d) y e) requiere acreditación del partido ante el SERVEL, a través de contratación pública de talleres y cursos, y de registros de realización y asistencia.

El porcentaje de los subsidios debería quedar establecido mediante fórmulas en la legislación de partidos, evitando discusiones anuales en la Ley de Presupuestos.

### 3.5. Propuesta Alejandro Ferreiro y Eugenio Guzmán para el Grupo Res Pública Chile (Ferreiro y Guzmán 2013, 61)

Se propone establecer financiamiento público a los partidos políticos a cambio de estándares de transparencia, democracia interna y representatividad. Se plantea un aporte estatal que se distribuya en porcentajes o rangos predefinidos a ciertas actividades, entre las cuales se destacan las siguientes: funcionamiento basal y sedes regionales, asesorías parlamentarias, unidades de apoyo a la gestión municipal, funcionamiento de centros de estudios o fundaciones encargadas de la formación de militantes y elaboración de propuestas de políticas públicas. El cálculo para los aportes basales y de gasto corriente se efectúa de acuerdo a las cifras de un partido “modelo”. Los partidos nuevos pueden utilizar este mecanismo sólo hasta la primera elección. Luego, pueden

seguir utilizando el mecanismo si logran obtener más del 5 por ciento de la votación nacional. El sistema debe contemplar sanciones por incumplimiento que incluyan reducciones o supresión total del aporte fiscal.

#### 4. Modelos comparados de financiamiento permanente

A nivel comparado, existe una serie de países que han incorporado el financiamiento permanente fuera de períodos electorales a los partidos políticos, como se ve más detalladamente en la tabla resumen incorporada en el Anexo. De los países con financiamiento permanente, este trabajo tomó una selección, buscando mostrar distintos modelos que operan a nivel comparado. El financiamiento permanente opera en países con diferentes regímenes políticos (por ejemplo, en países presidencialistas como Brasil, Colombia y México y países parlamentaristas como Canadá, Alemania, Israel e Italia) y con diferentes sistemas electorales (por ejemplo, en sistemas proporcionales como Israel, mixtos como Alemania, mixtos mayoritarios como México, y mayoritarios como Francia).

A nivel comparado, no existe un único sistema de financiamiento permanente. En general, los países operan con distintos mecanismos y fórmulas. Sin embargo, en general, existen tres elementos principales que determinan su funcionamiento: i) los requisitos de acceso, ii) la forma de cálculo y distribución de los subsidios y iii) si se establece o no “earmarking” (condicionalidad de los subsidios).

Sobre los requisitos de acceso al financiamiento público, la mayoría de los países establece condiciones adicionales al registro del partido. Estos requisitos guardan relación con la obtención de ciertos umbrales de representación, esto es, representación parlamentaria o un cierto porcentaje mínimo de votos o de escaños en el Congreso.

Respecto de la forma de cálculo y distribución de los subsidios existen variaciones de país en país. Sin embargo, pueden establecerse, a grandes rasgos, los siguientes modelos:

- a) La asignación de fondos públicos incluye un subsidio base igual para todos los partidos y un subsidio variable, dependiendo del número de votos o escaños obtenidos en las elecciones (Brasil, Colombia, Corea del Sur, México, Perú).
- b) La asignación de fondos públicos consiste en un monto fijo (Canadá).
- c) La asignación de fondos públicos es variable y proporcional dependiendo del número de votos o de escaños obtenidos en las elecciones (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Israel, Noruega, España, Suecia, Uruguay).
- d) La asignación de fondos públicos incluye una asignación proporcional a los votos o escaños obtenidos y *matching funds*, esto es, la entrega de una cierta cantidad de dinero (público) por cada aporte (privado) percibido por el partido (Alemania, Italia).

El establecimiento de contraprestaciones o condicionantes para la recepción del financiamiento público no es una exigencia habitual entre los países bajo análisis. No obstante, sí es común entre los países de América Latina, donde los partidos han sido históricamente más débiles. En algunos casos (Austria, Alemania y Finlandia) se les exige a los partidos políticos que destinen los fondos a actividades propias de la naturaleza de los partidos políticos. En otros países, se establecen destinaciones específicas para los fondos que reciben, señalando porcentajes mínimos o máximos para algunos ítems o al menos exigencias generales respecto de las áreas donde pueden ser utilizados (Brasil, Colombia, Irlanda, Corea del Sur, México, Perú y Uruguay).

Existen también diferencias respecto de la forma como se estructuran las asignaciones para el financiamiento permanente (por ejemplo, si se crean fondos o simplemente se utilizan partidas presupuestarias) y la manera de efectuar los pagos (de forma anual, por cuatrimestres, mensualmente, etc.). Por último, en general, se establecen exigencias de contabilidad y normas de transparencia para la rendición de cuentas de estas asignaciones, así como sanciones en caso de incumplimiento.

## 5. Propuesta: financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos en Chile

Se propone crear un sistema de financiamiento permanente, fuera de períodos electorales, para los partidos políticos que se encuentren legalmente inscritos, estableciendo, en primer lugar, un financiamiento basal, al que se le agregan subsidios para una serie de actividades que lleven a cabo los partidos, así como subsidios a las cuotas de los militantes activos y a las donaciones de personas naturales (*matching funds*) con topes.

La propuesta de financiamiento permanente apoya el funcionamiento de los partidos políticos buscando incentivar la generación de bienes públicos y su acercamiento con la ciudadanía. Se trata entonces de un subsidio condicionado, puesto que se quiere precisamente evitar que los partidos se transformen en organizaciones excesivamente dependientes del Estado, disminuyendo su autonomía y alejándolos aún más de la ciudadanía. Por tanto, la propuesta incluye límites a los montos de los subsidios y también requisitos para la entrega de ciertos fondos, con el fin de mantener los incentivos a la búsqueda de financiamiento por cuenta propia<sup>9</sup>.

Cabe hacer presente que este trabajo, a diferencia de algunas propuestas en la materia, no considera subsidios adicionales a los partidos de oposición por considerarse que dicho financiamiento es propio de un sistema parlamentario, como el inglés, muy diferente del sistema presidencialista chileno. Asimismo, se descarta entregar financiamiento permanente para

---

<sup>9</sup> A nivel comparado, en Alemania, por ejemplo, la ley establece un límite general al financiamiento permanente, no pudiendo los fondos públicos ser más que lo recaudado anualmente por el partido. El sistema alemán conjuga incentivos con el financiamiento público, siendo la igualdad de acceso a los fondos públicos aceptable siempre y cuando se premien los esfuerzos de recolección de financiamiento de los propios partidos. Para mayor información, ver la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán BVerfG, 4 de septiembre de 1992, 85/24.

asesorías parlamentarias ya que actualmente los parlamentarios cuentan con recursos asignados para dichos fines.

Finalmente, la propuesta no contempla subsidios directos a institutos de formación o de políticas públicas asociadas a los partidos, porque estas instituciones podrían usarse como mecanismos de triangulación de recursos financieros, para evadir los límites de los subsidios y los requisitos exigibles en esta materia. No obstante, los partidos políticos pueden tener institutos asociados y también pueden recurrir a ellos para llevar a cabo las actividades que esta propuesta busca incentivar. Este trabajo hace esta distinción porque sostiene que el financiamiento permanente con fondos públicos debe enfocarse exclusivamente en los partidos políticos, que serán las instituciones responsables ante el Estado del manejo de los recursos entregados.

A continuación se detallan los requisitos y la estructura de la propuesta.

### 5.1. Requisitos de acceso

*Estar legalmente constituido como partido político, conforme a las normas de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Partidos Políticos.*

A diferencia de experiencias comparadas, la propuesta no fija un umbral para acceder al financiamiento público. No se condiciona al número de votos o al número de escaños obtenidos, sino que se exige que el partido esté legalmente constituido conforme a las exigencias de la LOC de Partidos Políticos. Se entiende entonces que pueden acceder al financiamiento público todos los partidos, ya sea que participaron en elecciones (siempre y cuando los partidos no estén obligados a disolverse conforme al artículo 42 de la Ley), como también los partidos nuevos, para los cuales se establece un sistema especial de cálculo para limitar el monto de los subsidios. Con esto, no se beneficia únicamente a los partidos grandes, como sucedería si el financiamiento estuviera atado a la conquista de un cierto número de votos.

Además, como esta propuesta no crea nuevas barreras de entrada al sistema de partidos, es un incentivo para que movimientos políticos se formalicen y se organicen como partidos. Esto podría generar incentivos a la aparición de “PYMES políticas”, esto es, partidos creados con el solo propósito de apropiarse de los valiosos recursos fiscales (especialmente aquellos provenientes del financiamiento basal), sin intención de generar bienes públicos que a esta propuesta le interesa incentivar. Para limitar la aparición de estos partidos, una opción sería asignar un financiamiento menor para los partidos nuevos, hasta que éstos se “validen” en una elección parlamentaria, para luego acceder a todos los subsidios disponibles. Sin embargo, mientras más altas sean las exigencias requeridas para acceder a estos fondos, mayores son las probabilidades de que los movimientos políticos no se constituyan como partido, quedando fuera de la regulación legal. Asimismo, una vez constituido como partido, es poco probable que el movimiento quiera dejar de serlo porque arriesga perder la legitimidad ganada. Además, esta propuesta contempla exigencias de rendición de cuentas y fiscalización del destino de los fondos para desincentivar el abuso de los recursos públicos, como se verá más adelante.

Por último, cabe destacar que los requisitos de acceso a los fondos públicos están relacionados con las propias exigencias que fija la ley para la constitución y mantención en el tiempo de la calidad de partido político. Esta propuesta mantiene el principio de neutralidad de la ley respecto del ordenamiento interno de los partidos, respetando su autonomía. Sin embargo, la asignación de fondos públicos puede ser precisamente la oportunidad para elevar las exigencias legales a los partidos políticos en cuanto a su organización interna. Por ejemplo, el establecimiento de financiamiento permanente podría ligarse con una reforma integral a la LOC de Partidos Políticos, de forma de establecer mayores exigencias en torno a la protección de las minorías, la estructura regionalizada, el funcionamiento de los Tribunales Supremos, por mencionar algunas<sup>10</sup>.

## 5.2. Estructura del financiamiento público

### 5.2.1. Subsidio basal

*Establecimiento de un financiamiento base consistente en el pago de UF 500 por cuatrimestre a todos los partidos inscritos y legalmente constituidos. Dichos fondos podrán ser utilizados sólo en gastos operativos, debiendo rendir cuentas de su uso ante el SERVEL.*

El financiamiento permanente propuesto establece, en primer lugar, un subsidio basal pequeño, que apunta a reducir el mecenazgo observado en los partidos políticos en Chile, fenómeno que, si bien aporta recursos económicos a los partidos, debilita su funcionamiento orgánico, beneficiando a aquellos individuos que tienen un fuerte caudal electoral o una mayor capacidad de realizar aportes financieros (Luna y Rosenblatt 2012, 135). Adicionalmente, muchos partidos no cuentan con recursos financieros para fortalecer e institucionalizar la organización a nivel local, lo que causa dependencia de liderazgos específicos, contribuyendo asimismo a la formación de caudillos (Luna y Rosenblatt 2012, 147).

La debilidad financiera de los partidos políticos se ve acentuada por el escaso financiamiento que logran conseguir en períodos no electorales. En un estudio realizado por Ramiro Mendoza se determinó que además de las cotizaciones de los militantes, los ingresos provenientes de bienes propios sólo existían para casos muy puntuales, las asignaciones testamentarias eran prácticamente inexistentes y las donaciones eran escasas. Esto implicaba que para el funcionamiento ordinario del partido, los partidos recurrieran a vías no contempladas en la ley (aunque no necesariamente ilegales) tales como creación de empresas de servicios, creación de sociedades inmobiliarias, ventas de servicios de asesoría legislativa, remesas de dinero por parte de fundaciones o corporaciones extranjeras y recursos de militantes para el pago directo de cuentas (Mendoza 2000, 304).

El cuadro 1 exhibe los ingresos totales de los partidos políticos vigentes el año 2011, periodo en que no hubo elecciones y, por lo tanto, los partidos no obtuvieron fondos por alguna campaña electoral. Los ingresos totales incluyen las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los

<sup>10</sup> Para más detalle sobre posibles propuestas al respecto, ver Díaz y Sierra 2012, 443-447.

militantes y también otros ingresos como intereses financieros, aportes reservados, inversiones, donaciones, entre otros. En el cuadro 1 es posible apreciar la existencia de siete partidos políticos cuyos ingresos totales no superan los trece millones de pesos anuales. Es probable que esos montos sean apenas suficientes para cubrir los gastos operacionales de los partidos.

**Cuadro 1: Subsidio basal e ingresos totales de los partidos políticos**

|  | Ingresos totales | Financiamiento basal propuesto |                  |
|--|------------------|--------------------------------|------------------|
|  | Año 2011         | En pesos por año               | % Ing. Tot. 2011 |
| Partido Humanista                          | 2.496.857        | 36.000.000                     | 1.442%           |
| Partido Igualdad                           | 5.155.000        | 36.000.000                     | 698%             |
| Movimiento Amplio Social                   | 5.400.000        | 36.000.000                     | 667%             |
| Partido Ecologista Verde                   | 7.415.675        | 36.000.000                     | 485%             |
| Partido Progresista                        | 11.539.097       | 36.000.000                     | 312%             |
| Partido Radical Social Demócrata           | 11.940.000       | 36.000.000                     | 302%             |
| Partido Regionalista de los Independientes | 12.423.032       | 36.000.000                     | 290%             |
| Renovación Nacional                        | 57.212.804       | 36.000.000                     | 63%              |
| Partido Demócrata Cristiano                | 109.983.642      | 36.000.000                     | 33%              |
| Partido por la Democracia                  | 182.132.529      | 36.000.000                     | 20%              |
| Partido Comunista                          | 230.413.734      | 36.000.000                     | 16%              |
| Unión Demócrata Independiente              | 607.191.951      | 36.000.000                     | 6%               |
| Partido Socialista                         | 718.300.426      | 36.000.000                     | 5%               |

Fuente: Elaboración propia. Las cifras de ingresos totales de los partidos el 2011 fueron extraídas del libro del PNUD (2014), *Auditoría a la Democracia*. UF=\$24.000.

La situación financiera de los partidos en Chile es bastante precaria. Por ejemplo, así describía un reportaje la opinión de un militante del Partido Radical: “El Partido Radical tiene bienes inmuebles, bienes financieros como bonos que no se sabe de quién son, no nos alcanza la plata, y administración es pésima’, quien además detalla que el ‘aporte de los parlamentarios al partido es insuficiente para mantener a flote el partido’”. El reportaje además consigna que este partido ha “...tenido que recurrir a la venta de su sede de calle Miraflores con Monjitas para cubrir hoyos financieros, tener efectivo en las municipales, y dejar un remanente y comprar una sede más chica’ apunta otro integrante del radicalismo” (Badillo 2012).

Se podría pensar que la precariedad financiera afecta solamente a los partidos que obtienen ingresos por trece millones o menos. Sin embargo, los partidos que obtienen mayores ingresos relativos al resto enfrentan una realidad similar, como sucede con el Partido Demócrata Cristiano (ubicado en la parte media de los partidos en términos de ingreso). El mismo artículo de prensa afirma que “en la DC es conocida la falta de recursos, en su sede de calle Alameda apenas tienen dos líneas de teléfono, la del presidente del partido y el número central que se utiliza para todo lo

demás. La cafetería que tenía la vendieron y ya no hay periodista que realice las comunicaciones del partido.”

Historias como éstas no son novedad. Un estudio realizado hace 14 años resume varias crónicas periodísticas, de finales de la década de los 90, sobre la precaria situación de los partidos (Donoso et al. 2000, 329), similares a las existentes hoy. En el intertanto, se implementaron reformas al financiamiento electoral que no lograron mejorar la deficitaria situación financiera de los partidos políticos. Actualmente, tanto las cifras como la evidencia anecdótica apuntan a que los ingresos que perciben los partidos políticos en periodos fuera de campaña son insuficientes para que funcionen con una infraestructura y administración adecuadas. El financiamiento basal apunta precisamente a mejorar esta situación.

Ahora bien, ¿por qué la propuesta recomienda asignar el mismo monto para todos los partidos? La respuesta es simple: por el principio de igualdad. Como señala Ricardo Solari, la igualdad de oportunidades para todas las posiciones políticas es especialmente importante (2008, 3). Esto se traduce entonces en que todos los partidos tengan una misma base de financiamiento, independiente de la capacidad para cautivar a militantes, sin importar su nivel de ingreso o de su habilidad para conseguir fondos por otras vías (por ejemplo, venta de activos). De esa manera, todos los partidos políticos pueden acceder a un piso mínimo que les permita funcionar en mejores condiciones que en la situación actual.

Para calcular el monto del subsidio basal consideramos los gastos desembolsados por los senadores de las circunscripciones de la Región Metropolitana como parte de sus asignaciones parlamentarias. Estos gastos incluyen arriendos de oficinas, telefonía fija y celular, manejo de correspondencia, materiales de oficina y actividades de difusión y regionales. Consideramos la Región Metropolitana porque la mayoría de los partidos tienen sedes en esta región. La suma de los gastos descritos, en un mes cualquiera<sup>11</sup>, bordea los tres millones de pesos mensuales en el 2014, equivalentes a UF 125 mensuales. De esta forma, esta propuesta considera que UF 500 por cuatrimestre es un monto suficiente para cubrir los gastos operativos básicos asociados al funcionamiento de un partido político. De hecho, en el cuadro 1 es posible apreciar que para más de la mitad de los partidos vigentes en el año 2011 este subsidio basal representa más del 100 por ciento de los ingresos totales percibidos ese año.

Algunos lectores podrían considerar que el subsidio basal es pequeño. Sin embargo, esta propuesta considera que este monto es suficiente para cubrir gastos operacionales básicos y que, al mismo tiempo, reduce los incentivos a la creación de “PYMES políticas”. Esto último en atención especialmente a que, bajo esta propuesta, los partidos nuevos que se constituyan también tendrán acceso al financiamiento basal, como se explicó anteriormente.

Además, el subsidio basal deberá tener una destinación específica, tal como ocurre en países como Brasil y Corea del Sur. De esta manera, los partidos políticos deberán asignar estos fondos al

---

<sup>11</sup> Los cálculos se efectuaron considerando los gastos desembolsados por los cuatro senadores de la Región Metropolitana en el mes de mayo 2014.

financiamiento de gastos operativos, tales como arriendo de sedes, pagos de servicios, y remuneraciones del personal. Como el partido deberá rendir cuenta de los gastos cubiertos por el subsidio basal, presentando la documentación correspondiente ante el SERVEL (como se detalla más adelante en el punto 3), se minimiza el mal uso que los partidos podrían dar a los fondos públicos.

El costo de esta política dependerá del número de partidos legalmente reconocidos existentes. Si suponemos que la cantidad de partidos es igual a la presentada en el cuadro 1, entonces el costo fiscal ascendería a \$ 468.000.000 por año.<sup>12</sup>

### 5.2.2. Subsidios para actividades<sup>13</sup>

*Subsidio 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 0,025 por cada voto recibido en la última elección de diputados*

Esta propuesta busca promover que los partidos políticos sean organizaciones activas. De acuerdo a las cifras de la Encuesta Auditoría a la Democracia, sólo un 27 por ciento de los encuestados afirma que los partidos políticos alientan a la gente a ser activos en política el año 2012 (ver gráfico 7), una caída de cinco puntos porcentuales respecto del porcentaje de encuestados que sostenía lo mismo el año 2010.

Para acercar los partidos a los ciudadanos, promover la vida partidaria, renovar e incentivar la democracia interna y potenciar la contribución de los partidos a la democracia de Chile, se proponen los siguientes subsidios condicionados al desarrollo de las siguientes actividades: a) talleres de debate y diálogo político, b) formación de militantes y c) preparación de candidatos a los cargos de elección popular.

Como se trata de subsidios condicionados al desarrollo de estas actividades, la cantidad de fondos públicos que recibirá cada partido dependerá de cuán activo sea éste en llevar a cabo las actividades. Mientras más diligente sea el partido, más fondos públicos recibirá. Por el contrario, si el partido toma la decisión de no realizar este tipo de actividades, no recibirá subsidios fiscales por este concepto. Es importante destacar que ninguna de las actividades será financiada durante los períodos de campaña contemplados por ley, simplemente porque esta propuesta trata sobre financiamiento permanente no electoral.

<sup>12</sup> La magnitud de las cifras será analizada en la sección 5.4.

<sup>13</sup> Esta sección toma, aunque con diferencias, algunos de los planteamientos de Salvador Valdés. Para mayores detalles sobre sus propuestas, ver Valdés (2008) y Valdés (2009).

**Gráfico 7: Percepciones en torno a los partidos políticos**

Nota: Porcentaje de encuestados que responde “De acuerdo” o “Muy de acuerdo” a la siguiente pregunta: “Pensando sobre la política en Chile, ¿qué tanto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?”. \* Diferencia estadísticamente significativa entre la medición de Noviembre 2012 y la de Sep-Oct 2010.

Fuente: Encuesta Auditoría de la Democracia 2010 y 2012.

Más allá de los requisitos que los partidos deben cumplir para acceder a los fondos públicos, detallados a continuación, esta propuesta busca mantener la autonomía partidaria. Esto significa que la propuesta le da libertad a los partidos para desarrollar las actividades en la forma y oportunidad que estimen adecuadas, siempre y cuando cumplan con las exigencias fijadas por la propuesta.

Tanto en otros países como en otras propuestas presentadas en nuestro país (incluyendo la presentada en el año 2006 por el Gobierno de turno) se ha establecido que los subsidios dependerán de la cantidad de votos obtenida en alguna elección. Como es posible apreciar, el desarrollo de las actividades que reconectan los partidos con la ciudadanía no depende necesariamente de los votos obtenidos. Más aún, no parece conveniente que un partido de gran tamaño y que haya obtenido una alta votación, reciba fondos públicos sin realizar las actividades que fortalecen el vínculo de la ciudadanía y el partido. Por esa razón, esta propuesta no considera que los subsidios se asignen de acuerdo al número de votos conseguido, sino que se asignen en función de que desarrollen las actividades identificadas para mejorar la representación y legitimidad de los partidos.

Sin embargo, como se verá al final de esta sección, los subsidios deben tener un límite para evitar que los partidos dependan únicamente del Estado para financiarse. Para ello se establecen dos mecanismos. En primer lugar, el subsidio cubre el 50 por ciento del costo de las actividades,

debiendo el partido financiar el 50 por ciento restante. De esta forma, se busca verificar el compromiso de los partidos con el desarrollo de las actividades, se acota la entrega de fondos públicos y se reducen los incentivos al abuso de los recursos fiscales. En segundo lugar, esta propuesta recomienda que la suma de todos los subsidios a las actividades tenga relación con los votos obtenidos en elecciones parlamentarias, porque 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 recibirá subsidios.

A continuación, se especifica el monto de los subsidios y las condiciones necesarias para aplicar al subsidio de actividades para estimular la participación ciudadana en los partidos políticos:

#### 5.2.2.1 Talleres de debate y diálogo político

Consiste en un subsidio para que dirigentes partidarios dialoguen con ciudadanos, a través de talleres. El objetivo es acercar los partidos con la ciudadanía, generando una interacción entre ciudadanos y dirigentes partidarios, de forma que las personas interesadas puedan conocer más sobre la vida partidaria y los dirigentes puedan transmitir sus visiones del país y, al mismo tiempo, se vinculen con los intereses de las personas en general. Cabe esperar que estos encuentros sean una instancia importante para entregar educación cívica en un sentido amplio.

De esta forma, es importante que los dirigentes participen de estas actividades. En consecuencia, para aplicar al subsidio se exigirá que en todos los talleres participen al menos cinco militantes que sean dirigentes regionales o nacionales del partido, que ocupen cargos de elección popular (concejales, alcaldes, consejeros regionales, diputados, senadores), o que sean Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarios Regionales Ministeriales o funcionarios públicos en cargos de exclusiva confianza, dentro de los límites establecidos por ley.

Estos talleres deberán ser organizados por los partidos y no por los parlamentarios como parte de actividades distritales, aun cuando participen parlamentarios. Las actividades se deberán registrar en el SERVEL con treinta días de anticipación, tiempo suficiente para publicitarlo y para que el SERVEL revise la documentación del taller, que el partido deberá entregar junto al registro. Además, el SERVEL podrá fiscalizar in situ el desarrollo de esta actividad.

El taller deberá contar con la participación de un mínimo de 15 participantes. En regiones muy pobladas, lograr la participación de 15 personas no parece un desafío importante. En regiones menos pobladas podría serlo. La Región XI es la región del país donde vive la menor cantidad de militantes de partidos, a diciembre de 2013. Si los partidos, con presencia en esa región, lograran que un 10 por ciento de sus militantes en la región participe de los talleres, todos ellos cumplirían con el requisito de participación mínimo con algo de holgura. Por lo tanto, si para los partidos de esta región no es un obstáculo importante reunir 15 personas, entonces no debería serlo para los partidos con presencia en el resto de las regiones del país. Un problema similar podría ocurrir con los partidos regionales, que no tienen presencia en todo el territorio. En ese caso, deberán

esforzarse para atraer a ciudadanos interesados en su proyecto político para poder desarrollar con éxito talleres que no se realicen en las regiones donde se constituyeron.

Para cada taller, el personal del partido, a cargo del desarrollo del taller, deberá elaborar un informe y un registro firmado de los asistentes y presentar ambos documentos ante el SERVEL, después de realizado el taller. Posteriormente, el informe de la actividad será publicado en la página web del SERVEL. En caso de incumplimiento de alguno de estos requisitos, el costo del taller no será reembolsado por el fisco.

Si bien esta propuesta busca permitir que cada partido tenga la libertad para definir el contenido y el formato específico del taller, es necesario establecer ciertas limitaciones básicas, que incluyen:

- i) Prohibición de financiar actividades de entretenimiento, artísticas, distritales, propias del partido (Consejo Nacional, etc.) o actividades de campañas electorales, recordando que estas últimas no se financiarán durante los períodos electorales establecidos por ley.
- ii) Los partidos con presencia nacional deberán realizar, al menos, el 40 por ciento de los talleres fuera de la Región Metropolitana. En tanto, los partidos constituidos en regiones, distintas de la Región Metropolitana, deberán realizar un 40 por ciento de los talleres fuera de la región donde esté ubicada su sede central. Con esto, se busca promover la descentralización de los partidos políticos y permitir mayor participación en la vida partidaria en todo el país.

El subsidio para estos talleres equivale al 50 por ciento de los costos que la ley definiría como reembolsables. Estos costos incluyen el arriendo de salas, gastos por alimentación, transporte, materiales de oficina, impresiones, remuneraciones del personal del partido a cargo de la organización del taller y honorarios de expositores externos al partido. Los honorarios de dirigentes regionales y nacionales del partido, o de personas que ocupen cargos de elección popular o de Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarios Regionales Ministeriales, Embajadores, o de funcionarios públicos en cargos de exclusiva confianza no serán cubiertos. El partido deberá cubrir el restante 50 por ciento de los costos que implique el desarrollo del taller.

#### 5.2.2.2 Formación de militantes y preparación de candidatos a los cargos de elección popular

Se propone establecer un subsidio para cursos de formación y capacitación política de los militantes, llevados a cabo por los partidos políticos. Este subsidio apunta a incentivar la participación y la vida partidaria, de forma que los partidos políticos cuenten con militantes más activos y comprometidos, fortaleciendo el vínculo de las bases partidarias con las dirigencias. De esta forma, ellos mismos podrán involucrarse activamente en las decisiones partidarias, mejorando a su vez, la institucionalidad interna de los partidos políticos.

Además, se propone un subsidio para la preparación de candidatos a los cargos de elección popular, que se traduce en cursos de capacitación de los candidatos del partido a cargos de concejal, alcalde, CORE, diputado o senador. Se busca reforzar la educación de los candidatos respecto de los procesos electorarios, por medio de la entrega de conocimientos sobre la institucionalidad, el funcionamiento del Estado y las políticas públicas. Al mismo tiempo, estos

cursos los prepararán para enfrentar de mejor manera las tareas del cargo al que postulan, facilitarán la atracción de personas interesados en ser candidato y contribuirán a fortalecer los vínculos entre los candidatos y el partido, reduciendo los incentivos al caudillismo. Por último, estos cursos proveerán herramientas para el manejo y formulación de políticas públicas, lo que permite mejorar la calidad de la oferta de los partidos públicos, uno de los tantos aspectos en que los partidos políticos, de acuerdo a la opinión pública, presentan un déficit (ver gráfico 7).

Ambos tipos de cursos podrán ser impartidos por instituciones educacionales a nivel nacional, por el instituto de formación política del partido patrocinante, o por un convenio entre ambos tipos de instituciones. Serán los partidos legalmente vigentes a la fecha de comienzo del curso quiénes designarán libremente a las personas que participarán en estos cursos. Los participantes deberán ser militantes del partido.

Al mismo tiempo, un partido podrá escoger militantes de otro partido como participantes de estos cursos de formación. Entre estas personas se incluyen altos dirigentes de otros partidos, autoridades con cargos de elección popular independientes o pertenecientes a otro partido. Esta situación podría aplicar en el caso de los partidos pequeños. Por ejemplo, un partido pequeño podría optar a un monto bajo de subsidios si la votación que obtuvo es baja. Si este partido pertenece a un pacto electoral, los partidos más grandes del pacto podrían escoger militantes del partido pequeño para que se capaciten. De esta forma, se refuerza el sentido de pertenencia al pacto y fortalece la gobernabilidad.

Esta propuesta establece que el Estado subsidie sólo el 50 por ciento del costo del curso. No se recomienda un subsidio del 100 por ciento porque es necesario verificar el compromiso tanto del partido como del alumno con la provisión de bienes públicos. Asimismo, este subsidio, al ser parcial, desincentiva la proliferación de cursos con el solo motivo de apropiarse de los recursos del Estado.

Los cursos deberán ser aprobados por el SERVEL, para lo cual, el encargado del partido deberá remitir el programa, la nómina de los expositores y de los participantes del curso. Para ello, este organismo fijará los criterios que estos cursos deberán reunir en términos del costo del programa, horas de clase, formato de las clases (presenciales u online), entre otros atributos. No podrán calificar como cursos aquellas actividades en que los altos dirigentes de los partidos sean las únicas personas que dicten la totalidad de las cátedras. De esa forma, se evita que los talleres de debate público se disfracen de cursos con el solo propósito de apropiarse del subsidio del Estado.

Además de la aprobación del curso por parte del SERVEL, el partido deberá remitir informes periódicos con la asistencia de los alumnos inscritos. Tal como en el caso de los talleres, la participación en cursos estará sujeta a una fiscalización aleatoria por parte del SERVEL para verificar la existencia del curso y la participación de los alumnos inscritos. Por último, el costo de los cursos deberá ser asumido, en principio, por el partido, quién hará el desembolso del dinero a la institución que imparta los cursos. Después de verificar la integridad de la información entregada sobre el curso y la participación de los alumnos, el Estado le restituirá al partido patrocinador el 50 por ciento del desembolso realizado.

### 5.2.2.3 Límites a los subsidios

Además de la exigencia de que el partido político debe financiar el 50 por ciento de la actividad a desarrollar, esta propuesta recomienda que el subsidio total del Estado para cada partido político, con el objeto de financiar las actividades descritas, no sea superior a las UF 0,025 por cada voto obtenido por el partido respectivo, a nivel nacional, en la última elección de diputados. Se prefiere la elección de diputados porque es la que define la existencia de un partido político: el actual Artículo 42, inciso 2°, de la Ley 18.603 establece que los partidos políticos se disolverán “por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso”.

Respecto de los partidos nuevos que se conformen en períodos entre elecciones parlamentarias, el tope del subsidio se calculará en base a las afiliaciones que el partido presente ante el SERVEL para su constitución, conforme a la LOC de Partidos Políticos<sup>14</sup>.

Es importante destacar que si un diputado abandona el partido, el límite a los subsidios de tal partido no cambiará. Este mecanismo apunta a evitar la fragmentación de los partidos derivado del actuar de los llamados “díscolos”, que afectan la gobernabilidad.

Los límites comenzarán a regir el año siguiente a la elección de diputados. Entonces, los subsidios podrán ser recibidos por los partidos vigentes y legalmente constituidos a esa fecha, que realicen las actividades descritas. Por ejemplo, las elecciones de diputados del 2013, definen el monto máximo de subsidios por actividades por partido, que se empezaría a pagar en 2014, una vez que el SERVEL determine los partidos vigentes conforme a los límites requeridos por ley, posterior a la elección parlamentaria, y que desarrollen las actividades deseables. Este límite a los subsidios tendrá una vigencia de cuatro años hasta el próximo ciclo de elecciones parlamentarias.

A modo de ilustración, el cuadro 2 presenta los límites de los subsidios a las actividades de cada partido de acuerdo a los votos obtenidos por los partidos en la elección de diputados del año 2013. Las cifras del cuadro 2 revelan que los partidos más chicos, en términos de la votación lograda a nivel nacional en la última elección de diputados, podrán recibir montos relativamente bajos como subsidio a las actividades. Esto no significa que la propuesta en su conjunto castigue a los partidos pequeños necesariamente. Los partidos pequeños también podrán recibir el financiamiento basal, anteriormente descrito, y los *matching funds*, que se detallan a continuación. Así, bajo una perspectiva global, los aportes fiscales a los partidos en periodos fuera de campaña de esta propuesta no dependen únicamente del tamaño del partido, y por lo tanto, no limitan la capacidad de los partidos chicos de difundir su proyecto político. Además, los montos señalados en el cuadro 2 son sólo referenciales, por cuanto el financiamiento que reciba cada partido está sujeto a que el partido lleve a cabo la actividad. Partidos con suficientes fondos

---

<sup>14</sup> El artículo 6º de la ley exige que se afilien al partido un número de ciudadanos con derecho a sufragio equivalente, a lo menos, al 0,5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose el partido.

internos podrían decidir no realizar tales actividades y en consecuencia, no recibirían los subsidios detallados en el cuadro 2. Por último, como se señaló previamente, esta propuesta busca establecer incentivos para que los partidos sean más proactivos en su vinculación con la ciudadanía, por esa razón, no parece conveniente asegurarles un financiamiento a todo evento también para las actividades, especialmente considerando que ya contarían con un financiamiento basal.

**Cuadro 2: Límites de los subsidios a las actividades por partido**

|  | Votos Elección<br>Diputados 2013 | Límites de los subsidios<br>a las actividades por partido |               |
|--|----------------------------------|---|---------------|
|  |                                  | UF por año  | Pesos por mes |
| Nueva Mayoría                              |                                  |   |               |
| Partido Demócrata Cristiano                | 967.003                          | 24.175  | 48.350.150    |
| Partido Socialista de Chile                | 691.713                          | 17.293  | 34.585.650    |
| Partido Radical Social Demócrata           | 225.955                          | 5.649   | 11.297.750    |
| Partido por la Democracia                  | 685.804                          | 17.145  | 34.290.200    |
| Partido Comunista                          | 255.914                          | 6.398   | 12.795.700    |
| Movimiento Amplio Social                   | 6.387                            | 160   | 319.350       |
| Independientes en lista                    | 135.120                          | 3.378   | 6.756.000     |
| Partido Regionalista de los Independientes | 72.306                           | 1.808   | 3.615.300     |
| Partido Humanista                          | 208.879                          | 5.222   | 10.443.950    |
| Nueva Constitución para Chile              |                                  |   |               |
| Partido Igualdad                           | 67.094                           | 1.677   | 3.354.700     |
| Partido Ecologista Verde                   | 32.762                           | 819   | 1.638.100     |
| Independientes en lista                    | 73.047                           | 1.826   | 3.652.350     |
| Si tú quieres, Chile cambia                |                                  |   |               |
| Partido Liberal                            | 16.664                           | 417   | 833.200       |
| Partido Progresista                        | 235.722                          | 5.893   | 11.786.100    |
| Independientes en lista                    | 85.437                           | 2.136   | 4.271.850     |
| Alianza                                    |                                  |   |               |
| Unión Demócrata Independiente              | 1.179.342                        | 29.484  | 58.967.100    |
| Renovación Nacional                        | 928.037                          | 23.201  | 46.401.850    |
| Independientes en lista                    | 146.402                          | 3.660   | 7.320.100     |
|  |                                  |   |               |
| Independientes fuera de pacto              | 206.634                          | 5.166   | 10.331.700    |

Fuente: Elaboración propia. UF=\$24.000.

Si todos los partidos políticos decidieran hacer las actividades antes descritas hasta llegar al límite establecido por esta propuesta, el costo fiscal de esta política dependerá de la cantidad de votos totales obtenida en la última elección de diputados. El 2013, el total de votos válidamente emitidos en la elección de diputados fue de 6.220.222 votos. Si por cada voto, el Estado entrega UF 0,025, entonces el costo fiscal sería de UF 155.505,55, lo que es equivalente a \$ 3.723.133.200 por año<sup>15</sup>. Nótese que si los partidos decidieran no realizar estas actividades, no recibirán dineros del Estado y por ende, el gasto fiscal será cero por este concepto.

### 5.2.3 Subsidios a las cuotas de militantes activos y donaciones de personas naturales

*Subsidio estatal del 100 por ciento a las cuotas pagadas 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 las donaciones de personas naturales. En ambos casos, el subsidio aplicará para cuotas o donaciones cuyo monto cuatrimestral sea inferior a 0,4 UTM por cuatrimestre. El exceso sobre 0,4 UTM por cuatrimestre no tendrá subsidio.*

Siguiendo modelos establecidos en países como Alemania e Italia, se propone la creación de subsidios a las cuotas de los militantes activos y a las donaciones que reciban los partidos políticos por parte de personas naturales. Este mecanismo también recibe el nombre de *matching funds*.

Los *matching funds* contenidos en la propuesta son un incentivo para que los partidos busquen financiamiento privado. Mientras mayor sea la capacidad del partido para atraer aportes económicos de sus militantes o de personas afines, mayor será el beneficio público que se le otorgará. Con esto, los partidos buscarán militantes más comprometidos (que mantengan al día el pago de sus cuotas), fortalecerán su democracia interna (por medio de la exigencia de haber participado en alguna elección interna según lo establecido en los estatutos del partido) y tratarán de ser más atractivos para captar donaciones de personas naturales. Esto apunta a solucionar el problema actual del envejecimiento y falta de renovación de los militantes, que termina por reducir la capacidad de influencia de los militantes, tanto en la selección de los candidatos como en la rendición de cuentas de sus líderes (Luna y Rosenblatt 2012, 187).

Uno de los aspectos interesantes a destacar es el subsidio a los militantes activos. Es sabido que el porcentaje de los militantes que mantienen sus cuotas al día es muy bajo<sup>16</sup>, por lo que uno de los

<sup>15</sup> La magnitud de las cifras será analizada en la sección 5.4.

<sup>16</sup> Donoso et al. estiman que menos del 10 por ciento de los militantes se encuentran con sus cuotas al día (Donoso et al. 2000, 336). De acuerdo a las entrevistas recogidas en Luna y Rosenblatt 2012, entre un 5 y 20 por ciento de los militantes participan activamente en un partido que tiene más de cien mil inscritos. En un estudio sobre los principales partidos políticos chilenos, Picazo (2001, 247-348) señala respecto de los cinco partidos analizados (UDI, RN, DC, PS y PPD) que las cuotas de los militantes no son pagadas regularmente.

objetivos es crear incentivos para que los partidos sean más activos en el cobro de las cotizaciones. El incentivo monetario, a su vez, podría generar en los partidos políticos una renovación de las prácticas para estas captaciones. Como señala Donoso et al., para aumentar los aportes, los partidos políticos debieran preocuparse de generar confianza (mayor entrega de información sobre el uso de los recursos), potenciar las contraprestaciones positivas (por ejemplo, envío de información periódica) y disponer de infraestructura adecuada para la captación (facilidades de cobranza, gestión, etc.). A diferencia de instituciones como el Hogar de Cristo o fundaciones de ex alumnos, los partidos políticos no cuentan con plataformas profesionales y estables para las captaciones (Donoso et al. 2000, 340-344). Los *matching funds* podrían operar también como un incentivo a renovar y modernizar estas áreas dentro de los partidos, dado que a mayor proactividad, mayor serán los fondos a recibir.

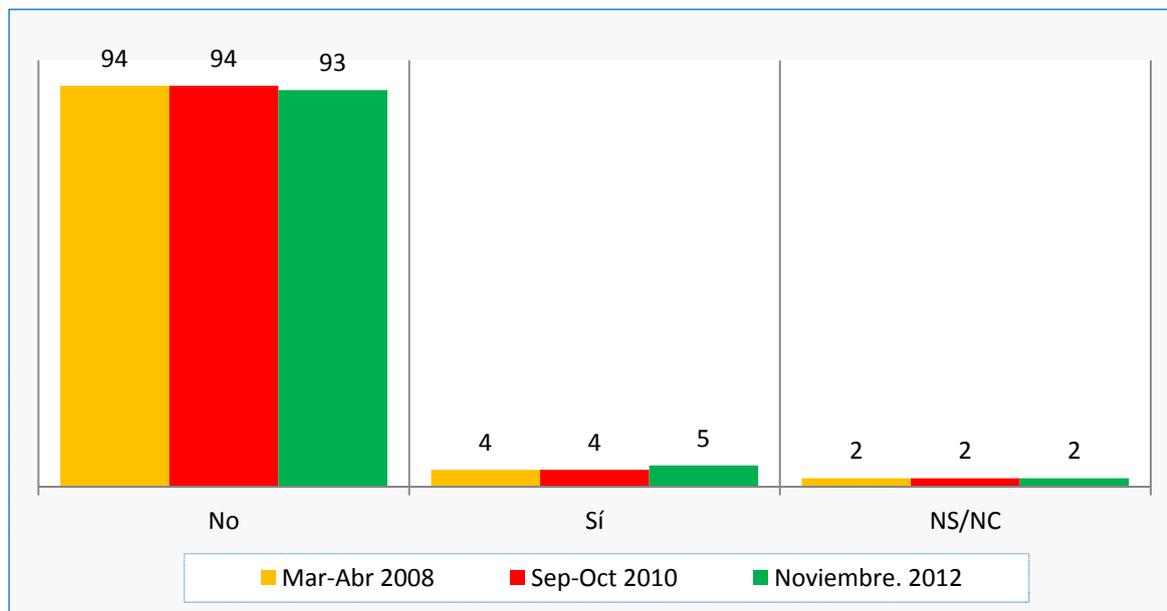
Los *matching funds* a las cuotas de los militantes también buscan fomentar la democracia interna porque la entrega del subsidio está condicionada a que los militantes hayan participado en alguna elección interna, conforme a los estatutos del partido, dentro de los últimos tres años. Así, los partidos tendrán incentivos suficientes para llevarlas a cabo con cierta frecuencia. Esta propuesta no aboga por un determinado tipo de elección, respetando las alternativas establecidas por ley respecto de que la Directiva pueda ser elegida por los afiliados o por el Consejo General<sup>17</sup>. Ahora bien, lo crucial es que todos los militantes tengan la posibilidad de votar.

Por otra parte, el subsidio a las donaciones efectuadas por personas naturales a favor de los partidos políticos busca premiar la búsqueda de financiamiento privado, ya que éste genera ciudadanos más comprometidos con los partidos políticos, al beneficiar sólo a las personas naturales.

Actualmente no sólo las percepciones respecto de los partidos políticos son negativas, sino que también hay reticencia a donar a la actividad política. En las encuestas de Auditoría a la Democracia de los años 2008, 2010 y 2012, más del 90 por ciento de la ciudadanía se ha manifestado contrario a donar a favor de candidatos o partidos políticos (ver gráfico 8). Más aún, entre aquellos encuestados que se declaran dispuestos a realizar donaciones políticas, la mediana de cuánto donarían no supera los \$ 10.000 (ver cuadro 3).

---

<sup>17</sup> Artículo 24 inciso 2, Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

**Gráfico 8: Disposición a donar a favor de candidatos o partidos políticos**

Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta “¿Estaría Ud. dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político, si hubiera una manera simple, sin trámites, de hacerlo?”.

Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

**Cuadro 3: Monto que estaría dispuesto a donar para donaciones políticas**

|                              | 2008      | 2010      | 2012      |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Promedio</b>              | \$ 24.922 | \$ 45.635 | \$ 86.928 |
| <b>Mediana</b>               | \$ 10.000 | \$ 10.000 | \$ 10.000 |
| <b>Número de encuestados</b> | 37        | 40        | 62        |

Nota: Respuestas a la pregunta “¿Hasta cuánto estaría dispuesto a donar?” entre los encuestados que responden que sí estarían dispuestos a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político, si hubiera una manera simple, sin trámites, de hacerlo.

Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

Pero la realidad es todavía peor. El cuadro 4 exhibe las cotizaciones e ingresos promedio por militante. Aunque es posible que una gran parte de los militantes no tenga el pago de sus cuotas al día o que el año 2011 haya sido un año excepcional, en términos de las bajas recaudaciones, las cifras no dejan de impresionar. El pago por cuotas promedio de cada militante fluctúa entre \$26 y \$5.286 por militante, significativamente inferior a lo capturado en los estudios de opinión. Más aún, si se consideran los ingresos totales, que no sólo incluyen las cotizaciones ordinarias y extraordinarias, sino también posibles ganancias por ventas de activos y los intereses devengados por la tenencia de activos financieros, el panorama mejora, pero no lo suficiente para alcanzar un promedio de \$ 10.000 anuales por militante.

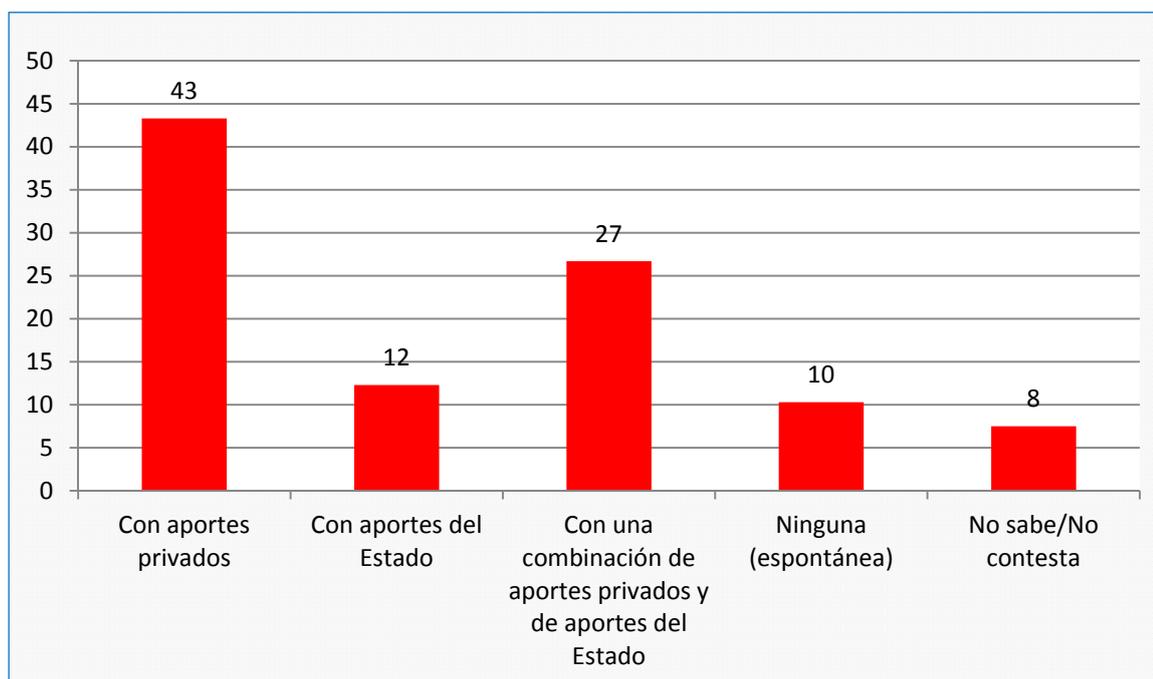
**Cuadro 4: Cuotas e ingresos promedio por militante**

|  | Cotizaciones 2011<br>(ordinarias y extraordinarias) |                        | Ingresos totales 2011 |                        |
|--|---|------------------------|-----------------------|------------------------|
|  | En pesos  | Promedio por militante | En pesos              | Promedio por militante |
| Partido Humanista                          | 2.000.000   | 26                     | 2.496.857             | 32                     |
| Partido Igualdad                           | -   | -                      | 5.155.000             | 126                    |
| Movimiento Amplio Social                   | -   | -                      | 5.400.000             | 145                    |
| Partido Ecologista Verde                   | 6.415.675   | 165                    | 7.415.675             | 191                    |
| Partido Progresista                        | 11.532.112  | 311                    | 11.539.097            | 311                    |
| Partido Radical Social Demócrata           | 5.200.000   | 64                     | 11.940.000            | 146                    |
| Partido Regionalista de los Independientes | -   | -                      | 12.423.032            | 329                    |
| Renovación Nacional                        | 40.754.408  | 434                    | 57.212.804            | 609                    |
| Partido Demócrata Cristiano                | 99.412.395  | 890                    | 109.983.642           | 984                    |
| Partido por la Democracia                  | 182.132.529   | 1.896                  | 182.132.529           | 1.896                  |
| Partido Comunista                          | 22.618.573  | 492                    | 230.413.734           | 5.016                  |
| Unión Demócrata Independiente              | 397.068.353   | 5.286                  | 607.191.951           | 8.084                  |
| Partido Socialista                         | 70.008.000  | 642                    | 718.300.426           | 6.586                  |

Fuente: Elaboración propia. Las cifras de las cotizaciones e ingresos totales de los partidos el 2011 fueron extraídas del libro del PNUD (2014), *Auditoría a la Democracia*.

Existe, por tanto, poca disposición a donar y cuando tal disposición existe, los montos tienden a ser bajos, incluso cuando se plantea como un trámite fácil. Por tanto, la propuesta busca incentivar a que las personas naturales donen a los partidos políticos, para lo cual, a su vez, los partidos deben convertirse en instituciones más cercanas y vinculadas a la ciudadanía.

Este sistema de financiamiento mixto está en línea con la visión de la opinión pública. En la Encuesta CEP de Noviembre-Diciembre 2012, sólo un 12 por ciento de los encuestados afirmó que, para que los partidos cumplan bien sus funciones, los partidos se deben financiar con aportes del Estado solamente, mientras que la mayoría de los encuestados inclinó por el financiamiento privado solamente o una combinación de ambos (ver gráfico 9).

**Gráfico 9: Financiamiento de los partidos según la opinión pública**

Nota: Porcentaje de respuestas a la pregunta "Para que los partidos cumplan bien sus funciones, ¿cómo cree Ud. que deberían financiarse los partidos políticos?".

Fuente: Encuesta CEP Noviembre-Diciembre 2012.

Esta propuesta recomienda un subsidio estatal para los partidos políticos de un peso por cada peso pagado por un militante activo o donado por una persona natural, siempre y cuando la cuota o la donación no superen las 0,4 UTM por cuatrimestre (\$ 16.888 al momento de redacción de este trabajo), lo que es equivalente a \$ 50.664 anuales o a \$ 4.222 mensuales, suma todavía inferior a los montos mensuales mínimos donados a fundaciones sin fines de lucro, como el Hogar de Cristo, que bordean los \$ 5.000 mensuales. Si la cuota o la donación superan ese monto, entonces la cantidad que excede al límite no será subsidiada por el Estado.

La estructura de este subsidio está diseñada para que los partidos tengan incentivos a levantar fondos propios en base a múltiples aportes pequeños y regulares, en vez de depender de grandes donaciones, provenientes de un grupo reducido de personas, que puedan capturar el partido.

El lector se podría preguntar qué ocurre en el caso de los aportes de las personas acaudaladas a los partidos. Estas personas tienen un incentivo a dividir un aporte cuantioso, sobre los \$50.000 anuales, entre varios aportes más pequeños a nombre de personas diferentes con el fin de que el partido de su preferencia obtenga un aporte mayor del Estado. Sin embargo, como los montos subsidiados son pequeños, el costo administrativo de la subdivisión de aportes es creciente mientras mayor sea el aporte. Más aún, como la propuesta exige una cierta frecuencia en el pago de cuotas y de donaciones (cuatrimestral), entonces el costo administrativo de dividir aportes de gran magnitud es todavía mayor porque tales montos se deben dividir entre varias personas y en

el tiempo con tal de no sobrepasar el límite. De esta forma, las posibilidades de arbitraje se reducen enormemente.

Como se mencionó antes, los partidos en Chile tienen una administración ineficiente del pago de cuotas y de captación de donaciones. Un incentivo como el que plantea esta propuesta alentarán a los partidos a mejorar sus estructuras administrativas para mejorar la captación y recepción de cuotas y donaciones.

Además, la estructura de este subsidio promueve la participación de la ciudadanía en política. Los partidos tendrán incentivos a buscar más personas y así ampliar su base de financiamiento. A su vez, los donantes y los militantes se involucrarán más con las actividades del partido y, al mismo tiempo, el partido estará forzado a mejorar la rendición de cuentas y a llevar sus actividades de forma más transparente. Además, existen estudios que muestran que la participación financiera es la puerta de entrada para otras formas de participación política, como el trabajo de voluntario en campañas, el pegado de letreros o la distribución de folletos que favorezcan la votación por un candidato específico (Rosenstone y Hansen 1993, 170-178; Malbin et al. 2007, 28). Con todo, las donaciones pequeñas y las otras formas de participación política que de ellas derivan incentivan la participación en política de personas con menos recursos. Así, la participación de un amplio espectro de personas, sin lugar a dudas, fortalece la democracia.

Alemania e Italia tienen un esquema similar al propuesto en este texto, pero con subsidios estatales inferiores al 100 por ciento. En Alemania el Estado aporta 0,38 euros por cada euro pagado por cuota, mientras que en Italia la misma cifra asciende a 0,50 euros. La propuesta considera un porcentaje mayor que la experiencia comparada porque apunta a generar una participación más alta de personas naturales en la vida partidaria. Existe evidencia, no relacionada con los partidos políticos pero sí con las campañas electorales, que sostiene que mientras mayor sea el porcentaje subsidiado, mayor es la participación de personas con menos recursos en la composición de los ingresos de los candidatos (Overton 2012). En Nueva York, se han implementado programas de subsidios de un dólar por cada dólar donado (con límite de US\$ 1,000), luego uno de cuatro dólares por cada dólar donado (con límite de US\$ 250) y recientemente, uno de seis dólares por cada dólar donado (con límite de US\$ 175). El Campaign Finance Board encontró que el cambio desde el subsidio de un dólar al de seis dólares por cada dólar donado aumentó la participación de contribuyentes pequeños en un 33 por ciento en los ingresos de los candidatos y también incrementó el aporte total (suma de la donación y el subsidio) derivado de estos contribuyentes en un 76 por ciento. A la luz de esta evidencia, se podría entonces sugerir subsidios mayores al 100 por ciento discutido en esta sección, sin embargo, como este esquema nunca se ha implementado en Chile, la prudencia llama a iniciar este financiamiento con dicho porcentaje a la espera de los resultados de la operación de este mecanismo.

Los partidos pequeños podrían objetar que este mecanismo beneficiaría a los partidos más grandes, los cuales tendrían una base de militantes más amplia y que contarían con los recursos administrativos para sacar mayor provecho de este esquema. Pero tal como afirma Donoso et al. 2000, esto no es necesariamente cierto. Existe evidencia que sostiene que los candidatos menos conocidos pueden recaudar fondos de la misma magnitud que candidatos más conocidos. Este

mecanismo busca incentivar la participación de la mayor cantidad de personas en la vida partidaria y en la política en general y promover que los partidos sean organizaciones activas. No obstante, como la habilidad de convocar a nuevos militantes y a ciudadanos no es inherente a los partidos grandes, entonces los partidos pequeños también se beneficiarían de este mecanismo.

**Cuadro 5: Aporte fiscal por subsidios a las cuotas de militantes activos**

|  | Cotizaciones (ordinarias y extraordinarias) 2011 (en pesos) | Ingresos totales 2011 (en pesos) | Aporte fiscal por cuotas militantes activos (en pesos) | Aporte fiscal/ Ingresos totales 2011 |
|--|---|----------------------------------|--|--------------------------------------|
| Partido Humanista                          | 2.000.000   | 2.496.857                        | 393.253.968  | 15.750%                              |
| Partido Igualdad                           | -   | 5.155.000                        | 207.266.424  | 4.021%                               |
| Movimiento Amplio Social                   | -   | 5.400.000                        | 189.078.048  | 3.501%                               |
| Partido Ecologista Verde                   | 6.415.675   | 7.415.675                        | 196.525.656  | 2.650%                               |
| Partido Progresista                        | 11.532.112  | 11.539.097                       | 187.912.776  | 1.628%                               |
| Partido Radical Social Demócrata           | 5.200.000   | 11.940.000                       | 414.228.864  | 3.469%                               |
| Partido Regionalista de los Independientes | -   | 12.423.032                       | 191.307.264  | 1.540%                               |
| Renovación Nacional                        | 40.754.408  | 57.212.804                       | 475.785.624  | 832%                                 |
| Partido Demócrata Cristiano                | 99.412.395  | 109.983.642                      | 566.170.200  | 515%                                 |
| Partido por la Democracia                  | 182.132.529   | 182.132.529                      | 486.729.048  | 267%                                 |
| Partido Comunista                          | 22.618.573  | 230.413.734                      | 232.750.416  | 101%                                 |
| Unión Demócrata Independiente              | 397.068.353   | 607.191.951                      | 380.537.304  | 63%                                  |
| Partido Socialista                         | 70.008.000  | 718.300.426                      | 552.541.584  | 77%                                  |

Nota: Los cálculos de la tercera columna suponen que sólo un 10 por ciento de los militantes inscritos a diciembre de 2013 son activos, esto es, cumplen con el pago regular de cuotas de 0,4 UTM por cuatrimestre en cada uno de los partidos.

Fuente: Elaboración propia basado en las cifras de las cotizaciones e ingresos totales de los partidos el 2011, que fueron extraídas del libro del PNUD (2014), *Auditoría a la Democracia*.

El resultado de subsidiar las cuotas de militantes activos en un 100 por ciento genera incrementos sustanciales en ingresos totales según se aprecian en el Cuadro 5. Los cálculos suponen que sólo un 10 por ciento de los militantes inscritos a diciembre de 2013 son activos, esto es, cumplen con el pago regular de cuotas de 0,4 UTM por cuatrimestre en cada uno de los partidos. El aporte fiscal es sustancioso para todos los partidos, especialmente para los partidos más pequeños en cantidad de militantes, como el Partido Progresista, el Partido Regionalista de los Independientes o el Movimiento Amplio Social. Si estos partidos lograran que al menos un 10 por ciento de sus militantes paguen poco más de \$4.000 al mes, obtendrían más del 1.000 por ciento de los ingresos totales que tenían el año 2011. Por otra parte, si los partidos con altos ingresos totales, como el Partido Socialista o la Unión Demócrata Independiente, también lograran estimular la participación activa de sus militantes, el aporte fiscal a su labor sería importante (un 77 y 63 por

ciento respectivamente). De esta forma, tanto los partidos pequeños como los grandes se benefician bajo este esquema.

El costo fiscal del subsidio a las cotizaciones de los militantes activos y de las personas naturales depende de la capacidad de los partidos para convocar a los ciudadanos y a los nuevos militantes y de su efectividad para hacer activos a éstos últimos. Naturalmente, resulta muy difícil estimar el efecto de estas políticas en el comportamiento de las personas. Por tanto, supondremos que sólo un 10 por ciento de los militantes inscritos en cada partido, a diciembre de 2013, es activo, es decir, paga una cuota de, al menos, \$ 16.888 por cuatrimestre. En este caso, el costo de esta política para el Estado sería la suma de todos los aportes a los partidos descritos en el cuadro 5, equivalentes a \$ 4.474.087.176 por año.

Por otra parte, respecto del subsidio a las donaciones, de acuerdo a datos de la encuesta Auditoría a la Democracia del 2012, un 5 por ciento de los encuestados afirma que estaría dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político, siendo \$ 10.000 la mediana de la donación (ver cuadro 3). Suponer que un 5 por ciento de la población mayor de 18 años donaría dinero a los partidos políticos parece un supuesto optimista, por esa razón, supondremos que la mitad, esto es, que un 2,5 por ciento de la población mayor de 18 años (equivalentes a 337.500 personas) donaría \$ 10.000 a los partidos políticos. Así, el costo de esta política para el Estado sería de \$ 911.250.000 por año. En consecuencia, el costo de ambos subsidios, a las cuotas de los militantes y a las donaciones, sería de \$ 5.385.337.176 por año.<sup>18</sup>

### 5.3. Pago, fiscalización y sanciones

La transparencia y la rendición de cuentas son claves, por cuanto no sólo facilitan el control por parte de la institución a cargo (SERVEL), sino que además empodera a las bases partidarias y a los militantes, quienes tendrán más acceso a información sobre cómo se administra el partido y podrán mejor evaluar a la directiva en estos aspectos (Katz 2012, 88). Más aún, se debe considerar que, como se analizó al inicio de este trabajo, parte del descontento de la ciudadanía con los partidos políticos dice relación con las malas prácticas que se han observado, incluyendo los pobrísimos niveles de transparencia de los partidos políticos en Chile (Precht et al. 2014). Por tanto, contar con regulación específica, de clara aplicación y con fuertes sanciones permitirá no sólo un correcto uso de los fondos, sino también mayor transparencia, contribuyendo a mejorar la percepción y valoración de la ciudadanía sobre los partidos políticos<sup>19</sup>.

A continuación se detallan los aspectos de la propuesta que dicen relación con (5.3.1) las formas de pago de los subsidios, (5.3.2) la rendición de cuentas y (5.3.3) la fiscalización del uso de los fondos y las sanciones en caso de incumplimiento. Estos aspectos buscan resguardar el buen uso de los fondos públicos y fomentar la transparencia de los partidos políticos en esta materia.

<sup>18</sup> La magnitud de las cifras será analizada en la sección 5.4.

<sup>19</sup> En esta misma línea, ver *La Segunda*. 2014. "Transparencia en los partidos políticos". 5 de agosto. Opinión.

### 5.3.1. Forma de pago

Se proponen las siguientes formas de pago para cada tipo de financiamiento:

- i. *Subsidio basal*: el pago se fraccionaría en cuatrimestres, permitiéndole al partido político contar con un flujo de ingresos más o menos estable a lo largo del año<sup>20</sup>.
- ii. *Subsidio por actividad*: el pago, hasta por el tope establecido, se haría mediante un sistema de reembolsos una vez que el SERVEL apruebe la documentación presentada por el partido político. Con esto, se evita el prepago de cursos que después no se realizan y se permite mayor control sobre el desarrollo de las actividades.
- iii. *Subsidio a las cuotas de militantes y donaciones*: el pago se efectuaría anualmente, una vez que el SERVEL apruebe el balance anual presentado por el partido político.

Cabe destacar una vez más que el financiamiento permanente propuesto no operará durante los períodos de campañas electorales establecidos por ley. Sin perjuicio de lo anterior, el pago efectuado por el SERVEL puede ser efectivo en tales períodos si las formas de pago descritas así lo establecen.

Es importante señalar que la determinación de los límites y la forma de pago deben ser establecidos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos y no quedar sujeto a determinaciones anuales presupuestarias<sup>21</sup>. Dejarlo a una glosa presupuestaria significaría que las propias partes interesadas —los partidos a través de sus parlamentarios— podrían determinar directamente, durante las negociaciones de la Ley de Presupuesto, cuántos fondos destinarían a su favor, generando incentivos incorrectos (Díaz y Sierra 2012, 456).

### 5.3.2. Rendición de cuentas

#### i. Financiamiento basal

Respecto del financiamiento basal, la rendición de cuentas consistirá en el deber del partido político de presentar la documentación requerida para respaldar el gasto de los recursos en fines operacionales. Esto incluye la presentación ante el SERVEL de boletas, facturas, comprobantes de pago de remuneraciones, certificados de pago de arriendos y otros documentos que acrediten el correcto destino de los recursos recibidos.

---

<sup>20</sup> El pago se hace en cuatrimestres, porque debe considerarse que es en el mes de abril cuando, por el cumplimiento de determinados plazos, se determina la disolución de los partidos políticos que no cumplen con el umbral exigido por ley con posterioridad a la elección parlamentaria. A nivel comparado, existen una serie de países, incluyendo Alemania, Colombia, México y Uruguay, en que el pago también se efectúa fraccionadamente a lo largo del año.

<sup>21</sup> En la misma línea, ver Barros (1984, 204).

## ii. Subsidios para actividades

La rendición de cuentas toma especial relevancia respecto del subsidio para cursos y talleres, dado que es el ámbito donde podrían generarse los mayores espacios para disfrazar actividades con el objeto de conseguir recursos públicos. Como se detalló anteriormente, esta propuesta contempla requisitos específicos en torno a la realización de cada tipo de actividad. Por tanto, la rendición de cuentas incluye un componente ex ante (registro previo de la actividad en el SERVEL) como ex post (presentación de la documentación para cada caso, según se especificó previamente). Solo una vez que toda la documentación requerida sea aprobada, el SERVEL podrá proceder al reembolso del 50 por ciento de los costos a favor del partido, verificando que el reembolso no sobrepase los topes antes especificados.

## iii. Subsidios a las cuotas de militantes activos y donaciones de personas naturales

Respecto del pago anual de los *matching funds*, el partido político debe presentar ante el SERVEL, en conjunto con su balance anual, el registro detallado de las cuotas pagadas por los militantes, las donaciones recibidas y la nómina de los militantes que participaron en las últimas elecciones de la directiva. El SERVEL podrá hacer chequeos aleatorios para corroborar que los militantes señalados efectivamente participaron en la elección, conforme al sistema estipulado en los estatutos del partido.

Además de estas obligaciones específicas en torno a cada tipo de subsidio, dado la precariedad de la información financiera actualmente existente respecto de los partidos, parece conveniente exigirles mayores niveles de detalle en la contabilidad que deben entregar al SERVEL. De esta manera, por ejemplo, propuestas como la de Chile Transparente y Plural de exigir un desglose mínimo y entendible de los informes financieros (FECU) o revisión de la penalización en caso de entregar información contable incompleta o errónea, parecen ser convenientes (Precht et al. 2014).

Se propone, además, como una manera de incentivar la transparencia de los partidos políticos, que el subsidio basal y el subsidio a las cuotas de militantes activos y a las donaciones de ciudadanos solo puedan ser pagados por el SERVEL, siempre y cuando el partido político cumpla, a lo menos, con las obligaciones mínimas de rendición de cuentas e información establecidas por ley<sup>22</sup>. Si el partido no ha cumplido con dichas obligaciones, el SERVEL podrá retener el pago.

### 5.3.3. Fiscalización y sanción

Respecto de los subsidios a las actividades, se propone que el SERVEL no solo pueda ejercer un control ex ante (revisión del cumplimiento de los requisitos mínimos y registro de informes de actividades y planillas), sino que además tenga facultades fiscalizadoras durante la realización de

<sup>22</sup> Por ejemplo, actualmente la Ley les exige a los partidos políticos llevar un libro general de ingresos y egresos, un libro de inventario, y un libro de balance. Artículo 34, Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

los cursos y talleres. Por tanto, el SERVEL deberá realizar fiscalizaciones aleatorias in situ, ya sea que se inicien de oficio o por denuncia. En estas fiscalizaciones, el SERVEL deberá realizar una breve encuesta de satisfacción a los asistentes, cuyos datos servirán no solo al SERVEL sino que también al propio partido, para evaluar el nivel de las actividades que se están llevando a cabo.

Al SERVEL, junto con la fiscalización de los balances anuales, le corresponderá velar por la integridad de la documentación requerida para la entrega de los *matching funds*, esto es, militantes con cuotas al día, registro de militantes que participaron en la última votación del partido, donaciones recibidas por parte de personas naturales. Además, considerando que el incentivo a tener militantes es alto —lo que podría llevar a que, por ejemplo, se hiciera uso indebido de las identidades de los militantes, haciendo pasar aportes de un militante por otro con el objeto de recibir más subsidios— se propone que el SERVEL fiscalice aleatoriamente la identidad y los pagos de cada militante.

Para que esta propuesta funcione adecuadamente y cumpla con los objetivos planteados, es fundamental que la institucionalidad a cargo tenga las facultades y los fondos necesarios para llevar a cabo las tareas encomendadas. En particular, se busca especialmente evitar el abuso de los fondos públicos contemplados en esta propuesta y lograr la vigilancia efectiva del cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener cada subsidio. Por tanto, dado que el SERVEL tiene, actualmente, a su cargo la supervigilancia de los partidos políticos en distintas materias, esta propuesta sostiene que el SERVEL debe ser el organismo encargado de estas nuevas tareas. Para potenciar su desempeño en las tareas actuales y fortalecer su institucionalidad, esta propuesta recomienda aumentar el personal de planta de la Subdirección de Fiscalización del SERVEL en 20 personas, cuyo costo, se estima, alcanzaría los \$ 340.001.429 por año. De acuerdo a la Ley de Presupuestos del año 2014, el gasto en personal del SERVEL fue de \$ 4.622.549.000<sup>23</sup>, por lo tanto, el aumento de gasto público sugerido en esta propuesta equivale a un 7,4 por ciento.

Finalmente, frente a posibles incumplimientos (simulación de cursos, falsificación de documentación, destinación de fondos hacia otros objetivos, etc.), se propone establecer sanciones pecuniarias. En primer lugar, para el subsidio de actividades, en caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados, no se efectuará el reembolso de los costos de la actividad. En caso de reiteración, se establecerá además una multa consistente en un porcentaje del financiamiento basal, la cual será descontada en el próximo pago a efectuarse por el SERVEL. Otras posibles infracciones leves deberán tener sanciones pecuniarias proporcionales. Estas sanciones podrán ser apeladas o reclamada ante el TRICEL, de forma similar a lo establecido respecto de los procedimientos administrativos correspondientes bajo la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral<sup>24</sup>.

Además, se propone que las multas cursadas sean accesibles al público (por ejemplo, publicadas en la página web del SERVEL), de forma que tanto los propios militantes de los partidos políticos

---

<sup>23</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2014, p. 80.

<sup>24</sup> Artículo 54, Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

como la ciudadanía tengan mayor información sobre la administración interna del partido. Sin perjuicio de todo lo anterior, en casos de malversación de fondos públicos, nada impide que el Consejo de Defensa del Estado pueda querrellarse por fraude al fisco en los casos que puedan ser constitutivos de un ilícito penal.

#### 5.4. Gasto fiscal estimado

El costo por año de implementar esta propuesta depende, en una magnitud importante, del aprovechamiento que los partidos políticos hagan de los subsidios que el Estado ofrezca. Para efectos del ejercicio, se supondrá que los partidos políticos utilizarían dos tercios de los beneficios ofrecidos.

- i. El costo del financiamiento base para partidos políticos depende del número de partidos legalmente reconocidos existente en un momento del tiempo. Bajo los supuestos discutidos en este trabajo, el costo ascendería a \$ 468.000.000 por año.
- ii. El costo de los subsidios a las actividades dependerá de si los partidos políticos ponen en práctica las actividades que interesa incentivar y de la cantidad de votos totales de la última elección de concejales. Bajo los supuestos discutidos en esta sección y suponiendo una tasa de ejecución de actividades igual a dos tercios, entonces el costo para el Estado sería de \$2.488.088.800 (equivalentes a dos tercios de \$ 3.732.133.200) por año.
- iii. El costo del subsidio a las cotizaciones de los militantes activos y a las donaciones de las personas naturales depende de la capacidad de los partidos para convocar a nuevos militantes y de su efectividad para hacerlos activos en política. Bajo el supuesto que sólo dos tercios de ambos subsidios serían utilizados, el gasto fiscal estimado ascendería a \$ 3.590.224.784 (dos tercios de \$ 5.385.337.176) por año.
- iv. El costo de aumentar la dotación del SERVEL en veinte personas alcanzaría los \$ 340.001.429 por año.

En consecuencia, el gasto fiscal total estimado sería de \$ 6.886.315.013 por año. Comparar esta cifra con alguna partida del presupuesto del sector público es difícil porque hoy no existe un gasto equivalente al expuesto en esta propuesta. Una aproximación cercana es el reembolso del gasto electoral a candidatos y partidos políticos, de acuerdo a la Ley Nº 19.884. Este reembolso ascendió a \$ 53.429.931.000 en el ciclo electoral del año 2013. Esta cifra no es directamente comparable porque este reembolso aplica una vez cada cuatro años y el gasto estimado en esta propuesta es anual. Dividiendo la anterior cifra por cuatro, para obtener una aproximación anual, resulta \$ 13.357.482.750, casi el doble del costo de esta propuesta. Otro elemento que dificulta la comparación es que el monto del reembolso se asigna a candidatos y a partidos, mientras que nuestra propuesta asigna fondos a partidos y al SERVEL. En las elecciones del año 2009, el reembolso asignado exclusivamente a los partidos políticos fue de \$ 5.295.000.000, mientras que los fondos que esta propuesta le asigna a los partidos son de \$ 6.546.313.584, es decir, un 23 por ciento superior a ese reembolso. Por último, el financiamiento permanente no electoral aquí sugerido, ahora comparando con partidas de gasto conceptualmente más alejadas

de la propuesta avanzada en este texto, es inferior al costo anual de la Biblioteca del Congreso (\$ 10.245.708.000), del SERVEL (\$ 10.533.913.000) y, por supuesto, significativamente inferior al valor de los programas sociales.

## 6. Conclusiones

Este trabajo propone un sistema de financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos, basado en subsidios públicos, con el fin de mejorar su funcionamiento y estimular la participación ciudadana en la vida partidaria, convencidos de que partidos políticos fortalecidos son cruciales para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa en Chile.

La propuesta contiene los siguientes elementos:

1. Todos los partidos legalmente inscritos después de cada elección parlamentaria califican para optar a los subsidios, incluyendo los partidos nuevos.
2. Financiamiento basal de UF 500 por cuatrimestre, que solo podrá ser utilizados en gastos operativos, debiendo rendir cuentas de su uso ante el SERVEL.
3. Subsidio al desarrollo de: a) talleres de debate y diálogo político, b) formación de militantes, y c) preparación de candidatos a cargos de elección popular. El subsidio equivale al 50 por ciento del costo de cada actividad. El 50 por ciento restante deberá ser financiado por el partido para así asegurar el compromiso de los partidos con las actividades que están llevando a cabo y reducir el espacio de abuso de los fondos públicos. La suma de los subsidios por actividades tienen un límite: UF 0,025 por cada voto obtenido en la última elección de diputados, para evitar la dependencia de los partidos en fondos públicos. Si un partido decide no realizar actividades, no recibirá subsidio por este concepto.
4. Subsidio del 100 por ciento a las cuotas pagadas por los militantes activos (pago de cuotas al día y que ha votado en alguna etapa de la elección de directiva del partido dentro de los últimos tres años) y las donaciones de personas naturales por montos inferiores a 0,4 UTM por cuatrimestre. El exceso sobre 0,4 UTM por cuatrimestre no tendrá subsidio. Si el partido no es activo en la búsqueda de nuevos militantes, en el pago de cuotas o en estimular participación en las elecciones de directiva, no recibirá subsidio por este concepto.

Para resguardar el buen uso de los fondos públicos y fomentar la transparencia de los partidos políticos, esta propuesta también incluye mecanismos de rendición de cuentas de cada uno de los subsidios propuestos. Además, la propuesta contempla que el SERVEL se haga cargo de tales mecanismos y de la fiscalización del cumplimiento de las normas aquí señaladas, para la cual requiere de una inyección de recursos, que la propuesta también considera para potenciar su labor actual y para asumir las nuevas obligaciones que esta propuesta le asigna.

## Anexo

### Experiencia comparada de financiamiento permanente de los partidos políticos

A continuación se presenta un cuadro resumen con experiencias de financiamiento permanente a nivel comparado. Los países seleccionados muestran cómo este sistema de financiamiento público opera bajo distintas modalidades. Además, se trata de países que cuentan con diversos regímenes políticos y sistemas electorales, lo que demuestra que el financiamiento permanente puede operar bajo diferentes estructuras institucionales. El cuadro resume la experiencia comparada en base a cinco grandes temas: 1) el tipo de financiamiento público permanente, 2) los requisitos para que los partidos políticos accedan a dicho financiamiento, 3) la forma de distribución del financiamiento entre los partidos, 4) si se establecen condiciones para utilizar los subsidios (“earmarking”) y 5) la forma de pago de los recursos.

| País            | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución  | “Earmarking”  | Forma de pago   | Legislación / Fuente <sup>25</sup>  |
|-----------------|--|---|--|---|---|---|
| <b>Alemania</b> | <p>Partidos políticos reciben fondos públicos como financiamiento parcial de las actividades asignadas en la Ley Fundamental.</p> <p>El financiamiento es proporcional a los votos obtenidos por el partido en las elecciones europeas, parlamentarias o estatales, el número total de las cuotas de militantes y los aportes de sus militantes elegidos en cargos públicos y el total de las donaciones recibidas.</p> <p>Evaluación del financiamiento entre 1996-2005: los fondos públicos fueron entre el 30-40% del financiamiento de los partidos.</p> | <p>En la última elección al parlamento europeo o al Bundestag, el partido político debe recibir un mínimo de 0,5 por ciento de los votos o en la elección al Landtag debe recibir un mínimo de 1 por ciento de los votos.</p> | <p>Dos instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flat rate por voto (que baja después de los primeros 4 millones de votos): \$0,70 euros por cada voto válidamente emitido por la lista del partido (y lo mismo a nivel de voto emitido en un distrito o circunscripción si la lista no fue admitida a nivel de Land).</li> <li>2. Matching funds para financiamiento privado: \$0,38 euros por cada euro recibido de otras fuentes (cuotas militantes, aportes, donaciones), con ciertos límites para donaciones (\$3.300 euros).</li> </ol> <p>Límite general: los fondos públicos otorgados no pueden ser más que lo recaudado por el propio partido (no pueden exceder la suma del ingreso anual del partido).</p> | <p>No. Se exige que los fondos deban usarse en las funciones asignadas por la Ley Fundamental a los partidos.</p> <p>Existen fondos especiales exclusivamente para las organizaciones juveniles de los partidos políticos representados en el Bundestag, si es que superan criterios de exigibilidad.</p> <p>Existen criterios de asignación y disposición para los fondos asignados a los institutos y fundaciones ligados a partidos políticos.</p> | <p>Obligación constitucional de los partidos de dar cuenta pública de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.</p> <p>Partido presenta anualmente su postulación para los fondos al Presidente del Bundestag, quien determina la asignación en base a los criterios legales. Se paga en cuatro cuotas, cada una de máximo el 25 por ciento del total de los fondos.</p> | <p>-Ley Fundamental: Artículo 21.</p> <p>-Political Parties Act.</p> <p>- GRECO: GRECO: Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (2009).</p> |

<sup>25</sup> Para mayor información, ver *Political Finance Database* de IDEA.

| País   | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso   | Forma de Distribución  | “Earmarking”  | Forma de pago   | Legislación / Fuente  |
|--------|--|--|--|---|---|---|
| Brasil | <p>Fondo especial de asistencia financiera de los partidos políticos (“Fondo Partidario”), conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas y penalidades del Código Electoral.</li> <li>2. Recursos financieros destinados por ley.</li> <li>3. Donaciones de personas naturales y jurídicas.</li> <li>4. Asignaciones presupuestarias federales (en base al número de votantes multiplicado por 35 centavos al valor de 1995 reajustado).</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estatutos registrados en el Tribunal Superior Electoral (TSE).</li> <li>2. Condiciones adicionales: obtener un mínimo de 5 por ciento de los votos en al menos un tercio de los estados (con un mínimo de 2 por ciento del total en cada uno de ellos).</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 5 por ciento se distribuye en partes iguales para todos los partidos políticos con estatutos registrados en el TSE.</li> <li>2. El 95 por ciento se distribuye para los partidos políticos que cumplen con las condiciones requeridas, en proporción a los votos de la última elección de la Cámara.</li> </ol> | <p>Sí. Fondos deben destinarse a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento de oficinas y pago del personal, con límite de 50 por ciento.</li> <li>-Propaganda doctrinal y partidaria.</li> <li>-Campañas de reclutamiento y elección.</li> <li>- Creación y mantenimiento de instituto/fundación para la investigación y adoctrinamiento y educación política (mínimo 20 por ciento del total recibido).</li> <li>-Creación y mantenimiento de promoción y difusión de la participación política de las mujeres (el porcentaje lo determina el organismo nacional).</li> </ul> | <p>Obligaciones de contabilidad ante la Justicia Electoral.</p> <p>Justicia Electoral tiene poder de investigación sobre la aplicación de los fondos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- República Federal de Brasil Constitución Política: Artículo 17.</li> <li>- Ley Orgánica de partidos políticos, Ley 9096/95.</li> </ul> |

| País   | Tipo de financiamiento público permanente   | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución | “Earmarking” | Forma de pago   | Legislación / Fuente                    |
|--------|---|---|-----------------------|--------------|---|---|
| Canadá | <p>“Quarterly Allowance”.</p> <p>Los fondos asignables son el producto del número de votos válidamente emitidos en la última elección más cercana al cuatrimestre multiplicado por:</p> <p>a) 0,3826 abril 2012.</p> <p>b) 0,255 abril 2013.</p> <p>c) 0,1275 abril 2014.</p> <p>* Se termina en el año fiscal 2015-2016.</p> | <p>Partido registrado cuyos candidatos obtuvieron, en la elección más reciente, anterior al cuatrimestre de asignación de fondos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 2 por ciento del total de los votos válidamente emitidos en una elección general o,</li> <li>2. Al menos el 5 por ciento del total de los votos válidamente emitidos en los distritos electorales donde el partido político apoyó candidatos.</li> </ol> | Monto fijo.           | No.          | <p>Se paga por cuatrimestres. Se puede pagar en todo o en parte a una división provincial del partido, según lo autorice el líder del partido.</p> <p>Al partido político se le otorga un certificado con la asignación que le corresponde, al terminar el cuatrimestre.</p> <p>Si el partido no entrega la documentación requerida, no se le emitirá el certificado.</p> <p>En el caso de partidos fusionados, el nuevo partido tiene derecho a la asignación que los partidos hubiesen obtenido separadamente.</p> <p>Obligaciones de rendición de cuentas.</p> | Canada Elections Act<br>S.C. 2000, c.9. |

| País     | Tipo de financiamiento público permanente | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución   | “Earmarking”  | Forma de pago   | Legislación / Fuente   |
|----------|---|---|---|---|---|--|
| Colombia | Fondo Nacional de Financiación Política.  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Requisito mínimo: registro.</li> <li>2. Los porcentajes varían dependiendo de los requisitos que cumplan los partidos políticos.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 10 por ciento se distribuye en partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personalidad jurídica.</li> <li>2. El 15 por ciento se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3 por ciento o más del total de votos válidamente emitidos en el territorio nacional en la última elección del Senado o de la Cámara.</li> <li>3. El 40 por ciento se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidos en la última elección parlamentaria.</li> <li>4. El 15 por ciento se distribuye en partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidos en la última elección de consejos municipales.</li> <li>5. El 10 por ciento se distribuye en partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidos en la última elección de asambleas departamentales.</li> <li>6. El 5 por ciento se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas.</li> <li>7. El 5 por ciento se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas (18 a 26 años).</li> </ol> | <p>Sí.</p> <p>Fondos se destinan a financiar las actividades que los partidos realicen para el cumplimiento de sus fines, el logro de sus propósitos y en particular para las siguientes finalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento de las estructuras regionales, locales y sectoriales.</li> <li>2. Inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas (mínimo 15 por ciento de los aportes estatales).</li> <li>3. Funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación (mínimo 15 por ciento de los aportes estatales).</li> <li>4. Dar apoyo y asistencia a sus bancadas.</li> <li>5. Cursos de formación y capacitación política y electoral (mínimo 15 por ciento de los aportes estatales).</li> <li>6. Divulgación de sus programas y propuestas políticas.</li> <li>7. Ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.</li> </ol> | <p>Obligación de rendición de cuentas dentro de los primeros cuatro meses del año, ante el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos y a publicar la información completa sobre estas decisiones.</p> | <p>- Constitución Política de Colombia: Artículo 103.</p> <p>- Ley Estatutaria N° 1475 de 14/Julio/2011.</p> |

| País                 | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución  | “Earmarking”  | Forma de pago   | Legislación / Fuente              |
|----------------------|--|---|--|---|---|-----------------------------------|
| <b>Corea del Sur</b> | <p>Subsidios públicos con el objeto de financiar gastos requeridos para actividades políticas y no para gastos privados o ilegales.</p> <p>Hay un subsidio ordinario (además del electorario) y subsidios para mujeres candidatas y personas con discapacidad.</p> <p>El subsidio ordinario se calcula multiplicando un cociente por el total de votantes habilitados para votar en la última elección a la Asamblea Nacional. El cociente se calcula tomando la variación del IPC del año anterior con el año previo.</p> | <p>Representación parlamentaria, número de votos en elecciones y número de escaños.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 50 por ciento se paga por partes iguales a partidos políticos que forman grupos negociadores integrados por parlamentarios que pertenezcan a esos partidos.</li> <li>2. El 5 por ciento se distribuye a los partidos políticos que tienen un mínimo de cinco escaños en la Asamblea Nacional y no reciben la primera asignación.</li> <li>3. El 2 por ciento se paga a los partidos políticos que no tienen asientos o tienen menos que cinco escaños si es que: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) participaron en última elección y obtuvieron al menos el 2 por ciento de los votos.</li> <li>b) participaron en la última elección y no están dentro del caso a) pero obtuvieron 0,5 por ciento de los votos en elecciones locales.</li> <li>c) no participaron en la última elección a la Asamblea, pero sí en las elecciones locales y obtuvieron al menos el 2 por ciento de los votos.</li> </ol> </li> <li>4. El 50 por ciento de los fondos restantes se reparte entre los partidos políticos que tienen representación en el parlamento en proporción a los escaños. El remanente se reparte según la proporción de votos obtenidos en la última elección.</li> </ol> | <p>Sí.</p> <p>Los subsidios sólo pueden usarse para cubrir los siguientes gastos operativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) laborales</li> <li>ii) oficinas</li> <li>iii) operativos</li> <li>iv) cuentas de servicios públicos</li> <li>v) desarrollo de políticas</li> <li>vi) capacitación y educación de adherentes</li> <li>vii) actividades partidarias</li> <li>viii) relaciones públicas</li> <li>ix) elecciones</li> </ol> <p>Del subsidio ordinario, se debe destinar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un 30% mínimo al instituto de desarrollo de políticas.</li> <li>2. Un 10% mínimo al City Party Branch Offices.</li> <li>3. Un 10% mínimo al desarrollo de las mujeres en política.</li> </ol> | <p>El cálculo es anual.</p> <p>Se paga al partido.</p> <p>Comisión Electoral Nacional puede reducir los subsidios en ciertos casos.</p> | <p>Political Fund Act (2005).</p> |

| País      | Tipo de financiamiento público permanente   | Requisitos de acceso   | Forma de Distribución   | “Earmarking” | Forma de pago   | Legislación / Fuente  |
|-----------|---|--|---|--------------|---|---|
| Dinamarca | <p>Financiamiento anual a partidos que participan en las elecciones como apoyo al trabajo político de los partidos en Dinamarca.</p> <p>Además, se le otorga financiamiento a las facciones parlamentarias: el Congreso les da un mínimo común al mes y un variable dependiendo del número de miembros.</p> | <p>Financiamiento para todos los partidos políticos y candidatos independientes que hayan participado en la última elección al Congreso, al county o al distrito. Los requisitos son:</p> <p>i) Obtener al menos 1.000 votos en las elecciones generales.</p> <p>ii) Obtener al menos 500 votos en las elecciones de la provincia.</p> <p>iii) Obtener al menos 100 votos (o 500 votos en Copenhagen) en las elecciones distritales.</p> | <p>1. \$3,50 euros por voto obtenido en la elección parlamentaria.</p> <p>2. \$0,50 euros por voto obtenido en la elección provincial.</p> <p>3 \$0,80 euros por voto obtenido en la elección distrital.</p> <p>Montos se reajustan cada año en 2 por ciento.</p> | No.          | <p>Paga el Ministerio del Interior y se otorga contra la presentación de declaraciones, que incluye el uso de los fondos el año anterior y una proyección de gasto.</p> <p>Los fondos se asignan a la organización central del partido político, el que debe distribuirlos a las distintas organizaciones del partido, de acuerdo a sus propias reglas.</p> | <p>- Grants to Political Parties (Consolidation) Act. Nº 1291 8/diciembre/2006.</p> <p>- GRECO: Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding (2009).</p> |

| País             | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso                        | Forma de Distribución  | “Earmarking”  | Forma de pago   | Legislación / Fuente   |
|------------------|--|---|--|---|---|--|
| <b>España</b>    | <p>Subvenciones estatales anuales (además de otras subvenciones nacionales y que otorgan las comunidades autónomas—las que se distribuyen en función de los número de escaños y votos en las proporciones que cada una determine).</p> <p>Se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado. Podrá incluirse en los presupuestos, una asignación anual para gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.</p> | Representación en el Congreso de Diputados. | <p>Se distribuye en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones de la Cámara.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1/3 se distribuye en proporción al número de escaños.</li> <li>- 2/3 se distribuyen proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones de la Cámara.</li> </ul> | <p>No. Son subvenciones anuales no condicionadas, para “atender sus gastos de funcionamiento”.</p> <p>Excepción: asignación para gastos de seguridad.</p> | <p>Las subvenciones son incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los presupuestos generales del Estado.</p> <p>No se financian partidos políticos que tengan en su administración, lista electoral o grupo parlamentario una persona condenada por delitos graves.</p> | Ley Orgánica 8/2007 de 4/07/2007 sobre financiación de los partidos políticos. |
| <b>Finlandia</b> | Financiamiento público general.  | Representación parlamentaria.               | <p>Asignación en relación con el número de escaños obtenidos en la última elección parlamentaria (en ciertos casos, se le da a los partidos en formación).</p> <p>Se hacen ajustes si parlamentarios abandonan o se cambian de partido.</p>  | No, más allá de “financiar las actividades públicas del partido que se especifiquen en sus reglas, regulaciones y programas”.                             | Supervisión a cargo del Ministerio de Justicia.   | Act on Political Parties (10/1969).  |

| País    | Tipo de financiamiento público permanente   | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución  | "Earmarking" | Forma de pago   | Legislación / Fuente  |
|---------|---|---|--|--------------|---|---|
| Francia | <p>Financiamiento público en base a dos instrumentos y ligado a equidad de género.</p> <p>Se establecen asignaciones para financiar partidos y grupos políticos dependiendo de sus resultados en las elecciones a la Asamblea Nacional y para financiar partidos con representación en el Parlamento.</p> | <p>Partidos y grupos políticos que en las elecciones más recientes a la Asamblea Nacional presentaron candidatos que obtuvieron al menos el 1 por ciento de los votos en al menos 50 circunscripciones (con reglas especiales para territorios fuera de Francia continental).</p> | <p>Dos tipos de instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primera asignación se distribuye en proporción al número de votos obtenidos en las últimas elecciones a la Asamblea, siempre y cuando los candidatos no hayan sido declarados inelegibles. Los candidatos al inscribirse deben señalar el partido político al que se le pagará esta asignación. Este pago es condicional al principio de paridad de género: los fondos van disminuyendo si no se cumplen con porcentajes.</li> <li>2. Segunda asignación para partidos y grupos políticos que recibieron la primera asignación, en base al número de miembros que tengan en la Asamblea y en el Senado.</li> </ol> | No.          | <p>Ha llevado a un fuerte aumento en el número de partidos. Se calcula que alrededor del 20 por ciento de los más de 270 partidos reciben estos fondos.</p> <p>Se estima que estos fondos constituyen aproximadamente el 60 por ciento del ingreso de los partidos beneficiados, sin contar otros tipos de financiamientos públicos (asignaciones a fundaciones de partidos, medios de comunicación, etc.).</p> | <p>-Law Nº 88/227, 11/03/1988, on financial transparency in political life.</p> <p>-GRECO: Evaluation Report on France on Transparency of Party Funding (2009).</p> |

| País    | Tipo de financiamiento público permanente   | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución  | “Earmarking”  | Forma de pago  | Legislación / Fuente   |
|---------|---|---|--|---|--|--|
| Irlanda | A cada partido se le asigna una proporción de un fondo. El fondo va aumentando de acuerdo a criterios de reajuste.      | Partido político debe estar registrado y haber obtenido al menos el 2 por ciento de las primeras preferencias de los votos en la última elección parlamentaria. | Se distribuye reflejando las primeras mayorías de los votos recibidos por el candidato, como una proporción del total de las primeras preferencias.  | <p>Sí, para actividades partidarias y especialmente actividades para mujeres y jóvenes.</p> <p>Los fondos deben ser aplicados a la conducción general y a la administración de los temas partidarios y objetivos legales que persigue y en especial a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Administración general del partido.</li> <li>ii) Investigación, educación y capacitación.</li> <li>iii) Formulación de políticas, coordinación de actividades entre las ramas y miembros del partido.</li> <li>iv) Participación de mujeres y jóvenes.</li> </ul> <p>No se pueden usar para campañas y referéndum.</p> |  | <p>-Electoral Act, Nº 25 of 1997.</p> <p>-GRECO: Evaluation Report on Ireland on Transparency of Party Funding (2009).</p> |
| Israel  | Todo partido tiene derecho a recibir financiamiento para sus gastos operacionales en los períodos entre las elecciones. | Representación en el Parlamento o reconocimiento por el Comité Parlamentario y presentación de la documentación dentro del plazo.                               | Los gastos operativos se establecen como un 5 por ciento de una medida financiera previamente establecida (“ <i>one financing unit</i> ”) por cada asiento que el partido obtenga en el Knesset más el 5 por ciento de la medida financiera. | No.   | <p>Se paga en los períodos establecidos por el Comité Público.</p> <p>Los partidos tienen que entregar una serie de documentos antes que se les efectúe el pago.</p> | Political Parties Financing Law Nº 5733/1973.  |

| País   | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución   | “Earmarking” | Forma de pago  | Legislación / Fuente       |
|--------|--|---|---|--------------|--|----------------------------|
| Italia | <p>Contribución anual destinada a financiar la política</p> <p>* Desde el 2014, estos fondos se reducirán progresivamente (en 25, 50 y 75 por ciento), para darlo por terminado en un período de 4 años. (Abolición del financiamiento público directo: Decreto Legge 28/12/2013).</p> | <p>1. Representación parlamentaria (un parlamentario en la Cámara y Senado) para financiamiento electoral.</p> <p>2. Para recibir el segundo criterio, se requiere haber obtenido al menos el 2 por ciento de los votos válidamente emitidos en la última elección a la Cámara de Diputados o haber obtenido al menos un candidato electo en elección local, parlamentaria o europea.</p> | <p>Dos criterios:</p> <p>1. 70 por ciento se reparte en base a los votos (electoral): \$0,50 euros por cada voto que el partido o movimiento político haya obtenido.</p> <p>2. 30 por ciento se reparte como <i>matching funds</i>: \$0,50 euros por cada euro que el partido haya obtenido vía cuota de afiliación y/o donaciones de personas naturales o jurídicas (con límite para las donaciones de \$10.000 euros al año por persona).</p> | No.          | <p>Los cálculos y pagos se hacen en base a 4 fondos establecidos, uno para cada elección (local, diputados, senadores, y europea).</p> | Legge 6 Luglio 2012 Nº 96. |

| País   | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución   | “Earmarking”   | Forma de pago  | Legislación / Fuente   |
|--------|--|---|---|--|--|--|
| México | <p>La Constitución establece que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento.</p> <p>El financiamiento público se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las de obtención de voto y las de carácter específico.</p> <p>Existen distintos tipos de financiamiento no electoral:</p> <p>a) Financiamiento para sostenimiento de actividades ordinarias: se fija anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.</p> <p>b) Financiamiento actividades específicas: equivale al 3 por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.</p> | <p>Partido político debe mantener su registro después de cada elección (debe obtener al menos el 2 por ciento de la votación en alguna elección federal).</p> <p>Excepción: Los partidos políticos que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o aquellos que conservando el registro no cuenten con representación en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue un financiamiento.</p> | <p>a) Financiamiento ordinario: el 30 por ciento de la cantidad que resulte se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento de acuerdo al porcentaje de los votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediatamente anterior.</p> <p>b) Financiamiento de actividades específicas: el 30 por ciento se distribuye entre todos los partidos políticos por igual y el 70 por ciento de acuerdo al porcentaje de los votos que hubiesen obtenido en la elección de diputados inmediatamente anterior.</p> <p>Para los casos excepcionales (registro posterior a la última elección):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reciben el 2 por ciento del monto del financiamiento total que les corresponde a los partidos políticos por financiamiento ordinario.</li> <li>2. Participan del financiamiento para actividades específicas sólo en la parte que se distribuye en forma igualitaria (30 por ciento antes mencionado).</li> </ol> | <p>Sí.</p> <p>a) Financiamiento ordinario: cada partido político debe destinar al menos un 2 por ciento del financiamiento ordinario para el desarrollo de las actividades específicas y al menos un 2 por ciento para la capacitación, promoción y liderazgo político de las mujeres.</p> <p>b) Financiamiento a actividades específicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. educación y capacitación política.</li> <li>ii. investigación socioeconómica y política.</li> <li>iii. tareas editoriales.</li> </ol> | <p>Financiamiento se paga en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal.</p> <p>Vigilancia: Consejo General.</p> | <p>-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 41. (Reforma 2014).</p> <p>-Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14 enero de 2008).</p> |

| País    | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso  | Forma de Distribución   | “Earmarking” | Forma de pago  | Legislación / Fuente  |
|---------|--|---|---|--------------|--|---|
| Noruega | <p>Busca balancear la libertad de acción de los partidos políticos, el derecho de los individuos a apoyar a partidos políticos y el derecho del público a informarse sobre el financiamiento de los partidos.</p> <p>Los subsidios existen desde 1970 a nivel nacional y se ha aumentado en los últimos años buscando asegurar financiamiento estable, satisfactorio y justo para que no dependan en exceso de los privados, contribuir a la confianza en los partidos políticos y combatir la corrupción.</p> <p>Se paga anualmente a partidos y organizaciones de jóvenes a nivel nacional, a unidades políticas y organizaciones de jóvenes a nivel del <i>county</i> y a unidades políticas a nivel municipal.</p> | <p>Para el subsidio básico:<br/>Representación en Parlamento y número de votos.</p> | <p>El monto se basa en el número de votos obtenidos a nivel nacional/<i>county</i>/municipal en la última elección respectiva.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Subsidio de “apoyo al voto”: 90 por ciento en proporción al número de votos, sin un mínimo de votos requeridos (aprox. 8 euros por voto).</li> <li>Subsidio de “apoyo básico”: 19 por ciento para los partidos políticos a nivel nacional que hayan obtenido al menos el 2,5 por ciento de los votos en la última elección nacional o elegido al menos un parlamentario.</li> </ol> <p>A nivel de <i>county</i> y a nivel municipal se usa la misma proporción y el apoyo básico requiere que se obtenga al menos un 4 por ciento de los votos en la elección local o un representante en el concejo.</p> <p>Para el financiamiento establecido en beneficio de las organizaciones de jóvenes de los partidos, los fondos se distribuyen en proporción al número de votos que el respectivo partido político respectivo recibió a nivel nacional o local.</p> | No.          | <p>Se paga anualmente. Cada partido político debe postular ante el Ministerio de Administración de Gobierno para el pago del subsidio nacional y ante las autoridades locales para el pago de los otros subsidios.</p> | <p>-The Political Parties Act, ACT 2005-06-17 N° 102.</p> <p>-GRECO: Evaluation Report on Norway on Transparency of Party Funding (2009).</p> |

| País   | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso   | Forma de Distribución   | “Earmarking”   | Forma de pago | Legislación / Fuente   |
|--------|--|--|---|--|---------------|--|
| Perú   | El Estado destina 0,1 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso y los fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República. | Representación en el Congreso.   | 0,1 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.<br><br>Se transfiere 1/5 por año:<br><br>i) 40 por ciento en forma igualitaria para todos los partidos políticos representados en el Congreso.<br><br>ii) 60 por ciento proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido político.  | Los fondos deben ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la elección, así como en gastos de funcionamiento ordinario. |               | Ley de Partidos Políticos 28.094/2003.                           |
| Suecia | Apoyo estatal para los partidos políticos que hayan participado en las últimas elecciones al Riksdag.<br><br>Dos fórmulas:<br><br>a) Apoyo al partido.<br><br>b) Apoyo a la secretaría.                    | Representación en el Parlamento: número de escaños en las últimas dos elecciones y un mínimo de votos. | a) Subsidio de apoyo al partido: se paga por escaño en el Riksdag. Cada escaño recibe una suma de SEK determinada, tomando en cuenta las últimas dos elecciones generales y varía por año (fórmula compleja). Se establecen soluciones específicas para los casos en que el partido no obtenga escaños en las últimas dos elecciones.<br><br>b) Subsidio de apoyo a la Secretaría: se divide en dos<br><br>1. Apoyo básico: al partido político que haya obtenido al menos 4 por ciento de los votos a nivel nacional se le otorga cada año un monto.<br><br>Si obtuvo representantes, pero menos del 4 por ciento de los votos a nivel nacional, se le pueden otorgar fondos, utilizando otra fórmula.<br><br>2. Apoyo suplementario: a los partidos políticos se les da un monto por cada escaño, que varía dependiendo de si tiene o no representantes en el Gobierno. | No.  |               | Act on State financial support to political parties (1972: 625). |

| País    | Tipo de financiamiento público permanente  | Requisitos de acceso          | Forma de Distribución                              | "Earmarking"  | Forma de pago   | Legislación / Fuente                                  |
|---------|--|-------------------------------|--|---|---|---|
| Uruguay | <p>La ley establece que el Estado contribuirá a solventar los gastos de los partidos políticos en su funcionamiento.</p> <p>El Estado entrega una partida anual equivalente al valor de 4 Unidades Indexadas (UI) por cada voto obtenido en la última elección nacional.</p> <p>El gasto es financiado con cargo a las rentas generales.</p> | Representación parlamentaria. | 4 UI por cada voto obtenido en la última elección. | No, con la excepción que un 20 por ciento mínimo se debe destinar al funcionamiento del partido político. | <p>El pago se hace efectivo a través del Poder Legislativo en 12 cuotas mensuales iguales y consecutivas.</p> <p>La autoridad partidaria distribuirá mensualmente las partidas recibidas entre los sectores y las listas de candidatos.</p> | Ley de Partidos Políticos, Ley Nº 18.485, 20 may/009. |

## Referencias bibliográficas

- Badillo, Ramón. 2012. "Financiamiento a partidos políticos: la moneda de cambio del gobierno para frenar la reforma al binominal". *El Dinamo*, 9 de marzo. <http://www.eldinamo.cl/2012/03/09/financiamiento-partidos/>
- Barros, Enrique. 1984. "Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos". *Estudios Públicos* 14:171-217.
- Bryce, James. 1921. *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- 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.
- Donoso, Patricio, Paulina Ramos y Paulina Riquelme. 2000. "Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos". En *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*, editado por Salvador Valdés. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- El Mercurio*. 2014. "Precariedad de partidos políticos". 5 de agosto. Editorial.
- Ferreiro, Alejandro y Eugenio Guzmán. 2013. "Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno". En *95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Grupo Res Pública Chile.
- Fundación Jaime Guzmán. 2009. "Ideas y propuestas para Chile 2008". Santiago. <http://www.jaimeguzman.cl/wp-content/uploads/2009/05/texto-IP-2008.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). 2014. Political Financial Database. <http://www.idea.int/political-finance/sources.cfm>
- La Segunda*. 2014. "Transparencia en los partidos políticos". 5 de agosto. Opinión.
- Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt. 2012. "¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual". En *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra. Santiago: CEP/CIEPLAN.
- Katz, Richard. 2012. "Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal". En *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra. Santiago: CEP/CIEPLAN.
- Malbin, Michael, Peter W. Brusoe, Wesley Y. Joe, Jamie P. Pimlott y 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". [http://www.cfinst.org/pdf/books-reports/CFI\\_Small-Donor\\_APSA-paper\\_2007.pdf](http://www.cfinst.org/pdf/books-reports/CFI_Small-Donor_APSA-paper_2007.pdf)
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVII N°1-2:63-101.
- Mendoza, Ramiro. 2000. "Alcances jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en Chile". En *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*, editado por Salvador Valdés. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Overton, Spencer. 2012. "Matching Political Contributions". *Minnesota Law Review* 96:1694-1731.

Picazo, Inés. 2001. "Chile". En *Partidos Políticos de América Latina: Cono Sur*, coordinado por Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. México: Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.

Precht, Alberto, Jeannette von Woldersdorff y Pilar Galleguillos. 2014. "Índice de transparencia en los partidos políticos en Chile". En *Chile Transparente y Plural*.  
<http://www.partidostransparentes.cl/doc/Informe%20Final%20Indice%20de%20Transparencia%20en%20Partidos%202014.pdf>

Rosenstone, Steven J. y John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

Schattschneider, E.E. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart.

Solari, Ricardo. 2008. "Financiamiento de los partidos políticos". *Puntos de Referencia* 300, Centro de Estudios Públicos.  
[http://www.cepchile.cl/1\\_2117/doc/la\\_crisis\\_del\\_comunismo\\_la\\_paradoja\\_de\\_la\\_participacion\\_politica.html#.U\\_0ESLx5PgV](http://www.cepchile.cl/1_2117/doc/la_crisis_del_comunismo_la_paradoja_de_la_participacion_politica.html#.U_0ESLx5PgV)

Valdés, Salvador. 2009. "Subsidio a la participación en partidos políticos". *Puntos de Referencia* 317, Centro de Estudios Públicos. [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4530\\_2679/pder317\\_valdes\\_verFinal.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4530_2679/pder317_valdes_verFinal.pdf)

---. 2008. "Financiamiento político para profundizar la democracia". *Puntos de Referencia* 294, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4150\\_2246/pder294\\_valdes.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4150_2246/pder294_valdes.pdf)

Valenzuela, Arturo. 2012. "Crisis de representación y reforma política en Chile". En *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra. Santiago: CEP/CIEPLAN.

## Documentos

Ley Nº 18.603 de 23 de marzo de 1987, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.

Ley Nº 19.884, de 5 de agosto de 2003, Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Mensaje Presidencial: "Modifica la Ley Nº 19.884 sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral". Boletín 4724-06.  
[http://camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=5110&prmBL=4724-06](http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=5110&prmBL=4724-06)

Mensaje Presidencial: "Establece nueva Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos". Boletín 5887-06.  
[http://camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=6266&prmBL=5887-06](http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6266&prmBL=5887-06)

Mensaje Presidencial: "Modifica la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos". Boletín 8937-06.  
[http://camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9345&prmBL=8937-06](http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9345&prmBL=8937-06)

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)