

Puntos de Referencia

Edición online
N° 402, junio 2015

Financiamiento de los partidos: Aterrizando el Informe Engel

Isabel Aninat / Lucas Sierra

Resumen

El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción tuvo una especial preocupación por el fortalecimiento de los partidos políticos, entendidos como los actores principales de la democracia representativa. Parte de esta preocupación se tradujo en una propuesta de financiamiento permanente para los partidos. Se trata de un mecanismo basado en un financiamiento mixto, con la incorporación de fondos fiscales. El presente trabajo sugiere formas de llevar a la práctica esa propuesta.

El Consejo planteó, en primer lugar, la creación de un “fondo público de fortalecimiento al accionar programático y representativo de los partidos políticos”. Este fondo se divide en tres partes. Dos de esas tres partes se distribuirían, en una parte menor, para todos los partidos legalmente constituidos, y, mayoritariamente, según la representación parlamentaria que obtuvo el partido. El tercio restante se destinaría a cofinanciar determinadas actividades que los partidos decidan hacer.

Al respecto, presentamos una serie de consideraciones prácticas que se deben tener en cuenta para la operatividad de este fondo, incluyendo tiempos de pagos y exigencias respecto de las actividades a cofinanciar. La principal dificultad de la propuesta radica en que, si bien el monto a repartir es fijo, el número de partidos puede variar, dado que un partido puede crearse y otro puede desaparecer. Sugerimos posibles soluciones al respecto. Además, presentamos alternativas respecto de la situación de los partidos nuevos, que pueden verse sujetos a límites de financiamiento demasiado bajos.

El Consejo propuso, además, financiamiento fiscal para los partidos vía fondos pareados, con un tope “razonable y escalonado”, para las cuotas de sus militantes y para las donaciones que reciban de cualquier persona, sin estimar el costo fiscal de esta medida. Consideramos que incentivar los aportes privados al financiamiento de los partidos es vital para promover su mayor enraizamiento en la sociedad. Sugerimos, por tanto, un subsidio marginal decreciente conformado por cuatro tramos, con topes tanto para las cuotas como para las donaciones. De esta forma, se establecen beneficios monetarios para los aportes pequeños, con un mayor subsidio mientras menor es el monto del aporte, generando así incentivos para que los partidos sean activos en sus captaciones.

La propuesta completa de financiamiento tendría un costo fiscal de aproximadamente \$9 mil millones, lo que no parece desmedido. Si estos dineros se destinan bien, no serán un gasto, sino una valiosa y justificada inversión en nuestra democracia.

Isabel Aninat. Abogada e investigadora del CEP.

Lucas Sierra. Abogado, profesor de Derecho en la Universidad de Chile y subdirector del CEP. Además, formó parte del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. También formó parte de este Consejo Vittorio Corbo, investigador senior del CEP.

Agradecemos a Harald Beyer, Vittorio Corbo, Ricardo González y Slaven Razmilic por sus valiosos comentarios. Sin embargo, la responsabilidad por el texto es sólo de los autores.

Introducción

El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción tuvo una especial preocupación por el fortalecimiento y el financiamiento de los partidos políticos. Según su informe, conocido como el Informe Engel, esta preocupación se justifica porque los partidos son vitales para la democracia representativa.¹

Los autores de este trabajo compartimos este punto: los partidos son los actores principales del juego democrático. Para que representen bien este papel, los partidos deben tener una buena gestión interna y fortaleza institucional. En parte, esta fortaleza se logra con un buen mecanismo de financiamiento. Sobre este mecanismo nos concentramos a continuación.²

Un buen mecanismo de financiamiento de los partidos, pensamos, debe ser mixto: en parte fiscal y en parte privado. Pensamos que esto debe ser así para la política, para las campañas electorales y, además, para el funcionamiento permanente de los partidos políticos. En Chile, el financiamiento de la política es más o menos mixto sólo para las campañas electorales: el funcionamiento de los partidos se financia privadamente, no hay financiamiento fiscal.

Junto con el Informe Engel, creemos que es tiempo de hacer más mixto el financiamiento de los partidos políticos. Se justifica: el buen funcionamiento de la democracia representativa es un bien público del más sofisticado valor. En principio, entonces, vale la pena destinarle recursos fiscales. Si se diseña un buen mecanismo institucional para hacerlo, esto no sería un gasto sino una inversión. La cues-

tion es: ¿cómo debería diseñarse este mecanismo institucional?

La pregunta no es fácil. Un buen mecanismo institucional en estas materias debería promover la competencia política y la provisión de bienes públicos, pero, al mismo tiempo, no debería incentivar la existencia de partidos más interesados en el flujo del subsidio fiscal que en genuinas convicciones políticas. Hay que evitar la “pyme política”, ésta, a diferencia de los partidos, no provee bienes públicos. Hoy la situación es especialmente preocupante al respecto porque la ley que este año cambió el sistema electoral rebajó imprudentemente los requisitos para fundar un partido político. Si a esto se suma subsidio fiscal, la combinación puede ser muy peligrosa. Por esto, como el Informe Engel también

Un buen mecanismo de financiamiento de los partidos, debe ser mixto: en parte fiscal y en parte privado. Pensamos que esto debe ser así para la política, para las campañas electorales y, además, para el funcionamiento permanente de los partidos políticos.

lo sugiere, esa reforma legal debería ser revisada respecto de la constitución de los partidos, subiéndose otra vez los requisitos.

Cabe ahora decir que el informe propone un mecanismo de financiamiento fiscal de los partidos que es plausible. De llevarse a la práctica, haría más mixto el financiamiento de los partidos, contribuyendo así a un financiamiento general de la política (elecciones y partidos) más equilibrado. Sin embargo, el mismo informe propone reducir significativamente el financiamiento privado de las campañas electorales y de los partidos. Si esto se llevara a la práctica dicho equilibrio volvería a perderse.

¹ El informe de este Consejo puede encontrarse aquí: <http://consejoanticorruptcion.cl/lanzamiento-final/>

² Respecto de la gestión interna, ver Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra, *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago: CEP CIEPLAN, 2012). http://cepchile.cl/dms/archivo_5156_3321/Democracia_Con_Partidos.pdf

Los autores de este texto creemos, conforme a lo propuesto por el informe, que hay que financiar fiscalmente los partidos, pero, en contra del informe, consideramos que no hay que reducir las fuentes de financiamiento privado para la política, en general, ni para los partidos, en particular. Por el contrario, pensamos que hay que aumentarlas y diversificarlas, en lugar de reducirlas, porque hay que aumentar la disponibilidad de dinero legal para la competencia electoral, reduciendo, al mismo tiempo, la demanda por dinero ilegal.

En las líneas que siguen sugerimos formas de llevar a la práctica de la mejor manera posible la propuesta que el Informe Engel hace para el financiamiento fiscal de los partidos.

El mecanismo para el financiamiento fiscal de los partidos que propone el informe es doble: consta de un fondo, por una parte, y de un sistema de “fondos pareados”, por la otra. El primero lo define en detalle, el segundo de un modo general. En lo que sigue, estas líneas tratan, primero, el Fondo (I) y, luego el sistema de “fondos pareados” (II). En ambos casos las propuestas del informe son descritas y comentadas. Por último (III), el trabajo concluye con una reflexión sobre su costo fiscal.

El fondo (I)

El informe crea un “fondo público de fortalecimiento al accionar programático y representativo de los partidos políticos”. El fondo se ha estimado en \$6.900 millones anuales. Esta cantidad es equivalente a lo que el fisco ya pone para las campañas electorales, al prorratarlo anualmente en un ciclo de cuatro años, y es el resultado de multiplicar 0,04 UF por el total de votos emitidos en la última elección de diputados (2013).

Este fondo se divide en tres tercios. Dos tercios del fondo se distribuyen entre todos los partidos según ciertos criterios. El otro tercio se destina a cofi-

nanciar determinadas actividades que los partidos decidan hacer.

Los primeros dos tercios se reparten en las siguientes proporciones:

1. Un 20 por ciento como aporte basal igual para todos los partidos legalmente constituidos.
2. Un 80 por ciento como aporte variable ligado a la representación parlamentaria, conforme a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.³

El tercio restante se reparte para cofinanciar los siguientes tres tipos de actividades que decidan hacer los partidos:

1. Talleres de debate, diálogo político y educación cívica.
2. Formación de militantes.
3. Preparación de candidatos para cargos de elección popular.

Hasta aquí la descripción. Ahora, algunos comentarios y sugerencias.

Estructurar el financiamiento fiscal a través de un fondo calculado según una fórmula fija, permite proyectar un cierto monto anual por cuatro años. Esto, además, va en la línea de lo propuesto tanto por Espacio Público como por el Gobierno en el proyecto de ley de financiamiento de la política.⁴

Como vimos, el informe calcula UF 0,04 por votante en la última elección de diputados, en 2013. En concordancia con esto, una reciente indicación sustitutiva enviada por el Gobierno ha elevado el

³ Estos 2/3 equivalen a \$4.600 millones. Un 20 por ciento de esto equivale a \$920 millones, el 80 por ciento restante equivale a \$3.680 millones.

⁴ Se trata de: Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos, *Más democracia para Chile. Propuestas para avanzar hacia una sana relación entre dinero y política* (Espacio Público, 2014), <http://espaciopublico.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=40>; y del Proyecto de ley para el “fortalecimiento y transparencia de la democracia”, http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10201&prmBL=9790-07

monto para el financiamiento de UF 0,01, el monto original propuesto por el Gobierno en diciembre de 2014, a UF 0,04. Sin embargo, cabe hacer presente que mientras el proyecto de ley realiza el cálculo sobre la base de los votos válidamente emitidos, el Consejo calcula la constitución del fondo en base a los votos emitidos (contando, por tanto, los votos nulos y blancos).

En Chile, se sabe oficialmente el número de votos una vez que el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) califica la última elección diputados. Esta calificación la realiza el Tricel en el mes de enero inmediatamente después de la elección, fecha en que se cumplen los plazos para reclamar y las reclamaciones se resuelven. De mantenerse las reglas vigentes, el valor del fondo puede, entonces, quedar fijo en enero del primer año. La información necesaria para hacer su primera distribución, sin embargo, está lista después, en el mes de abril, una vez que el Servel determine, a partir del conjunto de votos calificados, cuáles partidos siguen existiendo, al haber alcanzado el cinco por ciento que exige la ley, y cuáles no por no haberlo alcanzado.

Sobre la periodicidad con que se paga el fondo, el Informe Engel propone que sea trimestral, lo mismo hace el proyecto de ley sobre la materia que el Gobierno mandó al Congreso. La experiencia comparada sobre periodicidad es variada: en Alemania se paga cada tres meses; en México y Uruguay se paga mes a mes. Por la importancia del mes de abril en nuestro caso, y a menos que al Servel se le impongan por ley otros plazos, creemos que los pagos deberían ser cada cuatro meses.

La cantidad del fondo, como se dijo, queda fija al momento de ser calificadas las elecciones de diputados, sin embargo, la forma en que se distribuye es variable: a lo largo de cuatro años, algún partido puede crearse y otro puede desaparecer. El monto que recibe cada partido, por tanto, podrá

variar para más (si uno desaparece, ya sea por la voluntad de sus miembros o por sanción impuesta por la autoridad) o para menos (si uno se crea). La periodicidad con que se distribuye el fondo permite ir ajustando el monto a distribuir según las circunstancias.

En el caso del aporte basal, es decir, ese 20 por ciento de los 2/3 del fondo que se entrega a todos los partidos existentes por igual, la cuota para cada partido se va ajustando alícuotamente, nazca uno o muera otro. En el caso del aporte variable ligado a votación, es decir, el 80 por ciento restante de los 2/3 del fondo, la varianza es algo menor ya que no puede haber nacimientos, sólo defunciones. Si desaparece un partido, su cuota debería repartirse entre los restantes en proporción a sus respectivas votaciones. Y en cualquier caso, en este cálculo deben siempre prorratearse proporcionalmente los votos obtenidos por los candidatos independientes, como también los votos nulos y blancos.

Dejemos ahora los 2/3 del fondo, con el aporte basal y el aporte variable ligado a la votación, y concentrémonos en el restante 1/3 del fondo. Éste se destina a cofinanciar diferentes actividades partidarias: talleres de debate, diálogo político y educación cívica; formación de militantes y preparación de candidatos para cargos de elección popular.

El Informe Engel propone que estas actividades sean cofinanciadas en un 50 por ciento de su costo, con un tope correspondiente al 50 por ciento de lo que el partido reciba por aporte basal y por el aporte variable ligado a la votación obtenida. Es decir, el tope para este cofinanciamiento asciende al 50 por ciento de lo que el partido reciba desde los 2/3 del fondo.

Como se ha dicho, el monto del fondo a repartir es fijo, pero la forma en que se distribuye puede variar. Por esto, el tope de 50 por ciento puede variar consecuentemente. Si se forman nuevos partidos políticos, por ejemplo, el tope correspondiente

a cada partido será más bajo. Una fórmula para solucionar esto consiste en usar la primera cuota, pagadera en abril, como referencia para establecer el tope anual, independientemente de si las cuotas subsiguientes aumentan o disminuyen. Dado que el monto del fondo es fijo, ello no supondría elevar el gasto público. Ahora bien, si los partidos no realizaran actividades, el tercio correspondiente del fondo no se utilizaría, por lo que se aplicaría respecto de ella la regla general de la subejecución presupuestaria.

Los partidos nuevos tienen una situación especial respecto del cofinanciamiento y su tope. Como ya lo hemos apuntado, éstos reciben sólo aporte basal, es decir, sólo pueden optar al 20 por ciento de los 2/3 del fondo. Su tope es, por tanto, menor que el tope al que puede aspirar un partido que haya obtenido votación en las últimas elecciones de diputados. Esto, debido a que el tope de estos últimos es el 50 por ciento de lo que reciba por el 100 por ciento de los 2/3 del fondo, y no sólo por su 20 por ciento.

Si bien al principio un partido nuevo concentrará sus esfuerzos en atraer militantes, para sobrevivir y crecer necesitará realizar, con una mayor intensidad relativa, las actividades que el Informe Engel propone cofinanciar fiscalmente. Quizás esto justificaría hacer una excepción respecto del tope para las actividades de estos partidos, permitiéndoles, por ejemplo, un tope mayor al 50 por ciento de lo que reciban por aporte basal. Y no olvidar aquí, como señalamos anteriormente, la necesidad de una reforma legal que aumente las actuales exigencias para la constitución de partidos políticos, en línea con lo propuesto por el informe.

Una alternativa a esto sería usar una fórmula similar a la que se establece por ley para determinar el anticipo fiscal por concepto de gasto electoral para los partidos que no participaron en las elecciones anteriores. Para esto la ley fija como tope el mismo que le corresponde al partido político que hubiere obte-

nido el menor número de votos en dichas elecciones anteriores. Sin embargo, esta fórmula rompe la lógica del diseño del Informe Engel, que mantiene separados la definición y el cálculo del aporte basal, por una parte, y la definición y cálculo del aporte variable ligado a votación, por la otra. Al fijarse en el partido con menor votación para determinar el tope a que pueden aspirar los partidos nuevos, el aporte basal y el ligado a votación se mezclan.

En todo, tratándose de todos los partidos –nuevos y no–, los pagos que se les hagan para cofinanciar las actividades deberían ser como reembolso de los gastos incurridos por el partido en ellas, y no como adelanto. Si este pago se adelanta, se arriesga el

Si bien al principio un partido nuevo concentrará sus esfuerzos en atraer militantes, para sobrevivir y crecer necesitará realizar, con una mayor intensidad relativa, las actividades que el Informe Engel propone cofinanciar fiscalmente.

peligro de que sea muy difícil el proceso de reintegro al Fisco en caso de actividades que, por alguna razón, no se hayan realizado.

Para acceder a estos reembolsos, el partido debiera cumplir con requisitos ex ante (registro de la actividad ante el Servel en un determinado plazo) y ex post (presentación de documentación y rendición de cuentas). Además, el Servel debe poder realizar fiscalizaciones aleatorias en terreno a las actividades. Es posible establecer una serie de requisitos adicionales para asegurar que los partidos efectivamente lleven a cabo estas actividades con el fin propuesto: fijar un número mínimo de asistentes, prohibir el financiamiento de actividades de entretención, establecer un porcentaje a realizar en regiones, determinar quiénes podrán dictar los cursos (por

ejemplo, institutos de formación política o instituciones educacionales), entre otras.⁵

El Informe Engel recomienda que el pago de estos recursos por cofinanciamiento de actividades, imputables a 1/3 del fondo, se entregue trimestralmente. Más arriba sugerimos que el pago de los fondos de los 2/3 del fondo se haga por cuatrimestres. Respecto de estos pagos por cofinanciamiento sugerimos lo mismo, para que así puedan pagarse conjuntamente, una vez que el SERVEL haya verificado que la actividad se llevó a cabo debidamente.

Veamos ahora la otra parte del diseño que propone el informe para financiar a los partidos. Se trata de los “fondos pareados” o *matching-funds*.

Los fondos pareados (II)

Además del “fondo público de fortalecimiento al Accionar programático y representativo de los partidos políticos” recién descrito en (I), el Informe Engel propone financiamiento fiscal para los partidos vía “fondos pareados” (*matching-funds*) a las cuotas o cotizaciones de sus militantes, y a las donaciones que reciban de cualquier persona natural (sea militante o no). El informe agrega que estos fondos pareados deben tener un “tope razonable y escalonado”. Omite, sin embargo, una estimación del costo fiscal que estos fondos implicarían.

Incentivar los aportes privados, de militantes y de terceros, al financiamiento de los partidos políticos es vital para promover su mayor enraizamiento en la sociedad, como señala el propio informe. Además, dichos aportes privados ayudan al logro de un

⁵ Para más información ver, Isabel Aninat y Ricardo González, “Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”, *Propuestas de Política Pública* N° 2 (CEP, 2014), pp. 23 y ss. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_IAninat-RGonzalez.pdf. También, Salvador Valdés, “Subsidio a la participación en partidos políticos”, *Puntos de Referencia* N° 317 (CEP, 2010). pp. 13 y ss. http://cepchile.cl/1_4530/doc/subsidio_a_la_participacion_en_partidos_politicos.html

equilibrio entre el financiamiento fiscal y el privado de los partidos. Lograr un equilibrio en esta materia es razonable. En Europa, por ejemplo, donde existe un financiamiento fiscal permanente de los partidos políticos que excede desproporcionadamente al privado, se observa cómo los partidos son cada vez más dependientes de los fondos públicos. De acuerdo a un estudio de IDEA, el Consejo de Europa apoya la asignación de fondos estatales para nivelar la cancha en materia de competencia electoral, pero, con la misma fuerza, señala al mismo tiempo que dichos fondos públicos no pueden ser la única fuente de ingreso de los partidos, pues esto debilita su conexión con la ciudadanía.⁶

En relación con los partidos nuevos, además, y como ya se dijo, es necesario tener siempre presente que sólo pueden aspirar a una cantidad del 20 por ciento de los 2/3 del fondo descrito en (I) más arriba. Esto significa que, al igual que ocurre con el cofinanciamiento, los fondos pareados son de especial importancia para ellos. Es positivo, entonces, que el informe no los haya excluido de este subsidio.

Además, establecer subsidios monetarios a las cuotas de los militantes y a las donaciones pequeñas de personas naturales, puede generar incentivos para que los partidos sean más activos en el reclutamiento de militantes, el cobro de las cotizaciones y en la recolección de donaciones. Esto, a su vez, genera un ciclo virtuoso porque llevaría a los partidos a renovar sus prácticas de captación de dineros privados, potenciando un comportamiento más activo por parte de sus órganos y militantes.

Respecto de las cuotas de militantes, para computar los fondos pareados respecto de ellas, se debería establecer un sistema que permita al Servel comprobar si:

⁶ D.R. Piccio “Chapter 7: Northern, Western and Southern Europe”. En *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance* (International IDEA, 2014), p. 225.

- La persona a la que se imputa el pago de una cuota es militante.
- El pago efectivo de dicha cuota al partido.

Dado que el Servel mantiene los registros de los militantes, la verificación del primer punto no debiese ser muy complicada, especialmente si se considera que el informe propone la reinscripción de los militantes de los partidos para optar a financiamiento fiscal.

En relación ahora con el segundo punto —el pago efectivo—, si sólo se le pide una rendición de cuentas al partido (tipo presentación del balance), el pago podría disfrazarse. Por lo tanto, una manera de evitar que esto ocurra es exigir que los pagos de cuotas se hagan a través del depósito en una cuenta corriente que el partido tenga en un banco, de forma que el Servel pueda chequear si corresponde o no el subsidio. Se puede aprender aquí del modelo que se ha usado para el pago del subsidio al arriendo, en el cual el MINVU paga el subsidio una vez que el arrendatario ha pagado al arrendador en una cuenta establecida en el Banco Estado. Esto no quita que sea necesario aumentar las facultades fiscalizadoras del Servel en materia de ingresos y egresos financieros de los partidos, facultades que deben ir mucho más allá de exigir la presentación de información agregada y de un balance anual, como sucede hoy en la práctica. Por ejemplo, estas fiscalizaciones debiesen poder detectar eventuales malas prácticas, como, por ejemplo, el idear una suerte de préstamo de parte de los militantes a los partidos con el objeto de que estos últimos puedan cobrar el subsidio correspondiente.

Otra consideración interesante es que el subsidio a las cuotas de los militantes pueda utilizarse como una manera de promover la democracia interna, subsidiando sólo las cotizaciones pagadas por los militantes “activos” (el Informe Engel sólo habla de “militantes”). Es decir, se trata de aquellos militantes que están con sus cuotas al día y participaron

en las últimas elecciones de la directiva.⁷ Dado que el informe recomienda que el Servel supervise los mecanismos de elecciones internas periódicas, el incentivo para tener militantes “activos” podría materializarse de forma relativamente fácil, pues el organismo ya contará con la información necesaria.

Veamos ahora las donaciones que se hagan al partido por militantes y por terceros. Aquí también es fundamental certificar que la donación realmente haya sido hecha y por cuánto. Para esto, las donaciones a los partidos políticos deberían hacerse a través del Servel. Dado que actualmente el Servel está encargado de recibir los aportes reservados a

Establecer subsidios monetarios a las cuotas de los militantes y a las donaciones pequeñas de personas naturales, puede generar incentivos para que los partidos sean más activos en el reclutamiento de militantes.

las campañas, no debiese haber mayores complicaciones en establecer un mecanismo para este fin. Los fondos pareados deben establecerse sólo para las donaciones que se hagan a los partidos políticos en dinero, no pudiendo parearse las donaciones en especie.

Por otro lado, es necesario determinar la proporción con que se parearán las cuotas y donaciones, y el tope con que esto se hará. A nivel comparado, existen distintos modelos para diseñar fondos pareados. En Alemania, se subsidia \$0,38 euro por cada euro

⁷ Para más detalles de esta propuesta, ver Isabel Aninat y Ricardo González, “Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos”, *Propuestas de Política Pública* N° 2 (CEP, 2014), p. 21 http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5685_3608/PPP_002_IAninat-RGonzalez.pdf También, Salvador Valdés, “Subsidio a la participación en partidos políticos”, *Puntos de Referencia* N° 317 (CEP, 2010), p. 13 http://cepchile.cl/1_4530/doc/subsidio_a_la_participacion_en_partidos_politicos.html

que un partido reciba por cuotas de militantes, cuotas de funcionarios públicos, y por donaciones, con un tope anual de \$3.300 euros por persona natural.⁸ En Italia, los fondos pareados corresponden a \$0,50 euro por cada euro que el partido haya obtenido tanto por cuotas como por donaciones de personas naturales o jurídicas, con un tope de \$10.000 euros por donante al año.⁹ En Estados Unidos, existen fondos pareados para las donaciones electorales a las primarias presidenciales en una proporción de 1:1 con un tope de hasta USD \$250 por donante, fórmula que hoy se debate cambiar hacia una proporción de 4:1 con tope de hasta USD \$200 por donante¹⁰. Además, en Estados Unidos existe una serie de estados que han puesto en práctica fondos pareados como subsidios a los aportes a campañas políticas. El estado de Florida, por ejemplo, mantiene una proporción de 1:1 para aportes de hasta USD \$250.¹¹ En Los Ángeles, California, recientemente se cambió la legislación, aumentando los fondos pareados de 1:1 con un tope de USD \$250, a una proporción de 2:1 para las primarias y 4:1 para las elecciones generales.¹² La ciudad de Nueva York, por su parte, inició su programa de fondos pareados con una proporción de 1:1 para aportes de hasta USD \$1.000, para luego cambiarlo a una proporción de 4:1 con un tope de USD \$250 y, desde el año 2009, rige el subsidio de 6:1 para aportes de hasta USD \$175.¹³ Es interesante apuntar que el Campaign Finance Board encontró que el aumento en el subsidio de un dólar a seis dólares por cada dólar donado, aumentó la participación de aportantes pequeños en un 33 por

⁸ Political Parties Act, Alemania.

⁹ Legge 6 Luglio 2012 N° 96, Italia.

¹⁰ Federal Election Campaign Act, Estados Unidos.

¹¹ Florida Division of Elections, 2014 Public campaign financing handbook (Florida Department of State, 2014).

¹² Campaign Finance Ordinance, Los Angeles Municipal Code, 49.7.1 et seq.

¹³ Angela Migally and Susan Liss, "Small donor matching funds: the NYC election experience" (Brennan Center for Justice, 2010), pp. 3-4.

ciento sobre el total de ingresos de los candidatos y, también, incrementó el aporte total (suma de la donación y del subsidio) de estos aportantes en un 76 por ciento.

Teniendo a la vista la experiencia comparada recién descrita, y la propuesta del informe en el sentido de tener un tope "razonable y escalonado" para los fondos pareados, parece conveniente establecer una relación inversa: que sea mayor el tope del pareo mientras menor sea el monto a ser pareado. ¿Qué montos podríamos considerar para Chile?

En el sentido de tener un tope "razonable y escalonado" para los fondos pareados, parece conveniente establecer una relación inversa: que sea mayor el tope del pareo mientras menor sea el monto a ser pareado.

No es una pregunta fácil, es escasa la información sobre las cuotas y donaciones que efectivamente reciben los partidos. La información que hay dice lo que sigue a continuación.

El partido que más información entrega sobre esto es el Partido Socialista. En su página web publica un "Reglamento de cotizaciones" que contiene una tabla para su pago.¹⁴ Ésta se divide en dos partes: cuotas de militantes, por una parte, y cuotas de militantes que, a su vez, son autoridades públicas, por la otra. Todas están en UTM¹⁵:

Militantes (montos anuales)

- Pasivos laboralmente: 0,1
- Activos laboralmente (con rentas inferiores a \$500.000): 0,15

¹⁴ Disponible en: <http://web.psichile.cl/npschile/index.php/ps-chile/financiamiento>

¹⁵ El valor de la UTM para el mes de junio 2015 es de \$43.760

- Militantes exterior América Latina: 0,40
- Militantes exterior resto del mundo: 0,50

Militantes autoridades públicas (montos mensuales)

- Concejales y CORES: 0,75
- Alcaldes y gobernadores: 3,75
- Funcionarios de servicios y empresas públicas, profesionales (con rentas de \$500.000 a \$1.000.000): 0,50
- Funcionarios de servicios y empresas públicas, profesionales (con rentas de \$1.000.001 a \$2.000.000): 1,25
- Funcionarios directivos y jefaturas gobierno central, regional, local, y empresas públicas (con rentas de \$2.000.001 a \$3.000.000): 3,0
- Funcionarios directivos y jefaturas gobierno central, regional, local, y empresas públicas (con rentas de \$3.000.001 a \$4.000.000): 3,75
- Funcionarios directivos y jefaturas gobierno central, regional, local, y empresas públicas, agregados (con rentas de \$4.000.001 a \$5.000.000): 5,0
- Parlamentarios y altos funcionarios (ministros, subsecretarios, jefes de servicio, intendentes, gerentes de empresas públicas), embajadores: 7,5.

A pesar de lo señalado en el reglamento, el pago efectivo de las cuotas parece ser bastante menor en la realidad. Según información oficial del PS, el partido recibió durante el año 2013 \$84.764.300 por cuotas y aportes. Y para el año 2014 reporta un total de 120.604 afiliados. Dividida la cantidad anterior por esta última, da un promedio por cotización y aporte de \$703 anuales, un monto que no se condice con la tabla de valores que señala el reglamento y que acaba de ser reproducida.

Por su parte, la UDI sólo entrega información agregada. Para el año 2013 reporta que recibió \$429.623.755 por cotizaciones ordinarias de militantes, los que el mismo año eran 75.113. Esto da un

promedio anual por militante de \$5.720 (www.udi.cl). RN señala que el año 2013 recibió \$40.770.235 por cuotas de militantes, los que este año serían 95.040, lo que da un promedio anual por militante de \$429 (www.rn.cl).

Los demás partidos no entregan información actualizada en sus páginas web, pero existe información agregada disponible respecto de algunos partidos políticos en los extractos de balance presentados ante el Servel. El PPD informa haber recibido por concepto de cotizaciones de sus afiliados, en el año 2013, un total de \$146.178.586. Considerando que el PPD tenía ese año 96.068 militantes, la cotización anual promedio sería \$1.522. En el caso del PC, el total de cotizaciones del año 2013 correspondió a \$16.332.300, lo que con un total de 45.937 militantes en dicho año, da una cotización anual promedio de \$356. El PRI declaró haber recibido \$900.000 por cotizaciones de sus afiliados en el año 2013, lo que da un promedio anual de \$24 dado que tenía 37.781 afiliados en ese año.

A la fecha, ha salido en la prensa alguna información sobre estas materias que podría ser complementaria.¹⁶ En RN, los senadores pagarían cuotas de \$150.000 y los diputados de \$100.000. El rango por cuotas entre los demás militantes iría de \$10.000 hasta \$100.000. En la UDI, en fin, los concejales pagarían cuotas de \$10.000, los alcaldes de entre \$60.000 y \$100.000, los CORES de \$20.000, los diputados de \$250.000, y los senadores de \$350.000.

Al igual que para el caso del PS, las cuotas promedio anuales tanto de la UDI como de RN no se coinciden con los rangos publicados, quedando fuera de todos los rangos mencionados. Probablemente,

¹⁶ “Las platas de los partidos en medio de la crisis política-dinero”, *La Segunda*, 14 de abril 2015 <http://impresa.lasegunda.com/2015/04/14/A/AS2M0F41>, y, “Financiamiento del partido: UDI externalizará cobros de cuotas”, *La Segunda*, 03 de junio 2015, <http://impresa.lasegunda.com/2015/06/03/A/V82N15GG>

hay un porcentaje relevante de militantes que no se encuentran al día en el pago de sus cuotas.

Al otro lado del espectro, en la DC, por ejemplo, las cuotas que pagarían sus parlamentarios, alcaldes y concejales ascenderían a \$150.000. Los otros militantes pagarían cuotas escalonadas, de \$5.000, \$15.000 o \$30.000. En el PPD, ciertos militantes, usualmente en cargos públicos, también, pagarían alrededor de \$300.000 por cuota. En el PR cada cuota ascendería al 5 por ciento del sueldo de ministro, subsecretario o parlamentario.

Llama la atención, en todo caso, el hecho de que los partidos establezcan cuotas más altas a aquellos militantes que ocupan cargos públicos o son autoridades. Cabe preguntarse cuál sería la justificación para hacer tales diferenciaciones, siendo que un militante no necesariamente tiene un sueldo menor al del funcionario público y, no obstante, pagaría una cuota más baja. El que los partidos cobren más a sus militantes que llegan a ser autoridades públicas sugiere una imagen de los partidos como bolsas de empleos. Esta imagen, claro está, no se condice bien con el ideal de que los partidos sean generadores de bienes públicos.

En el mismo sentido, es probable que en los partidos exista un reducido número de militantes o de donantes que pagan cuotas o hacen donaciones relativamente altas o muy altas, lo que implica un riesgo de captura.¹⁷

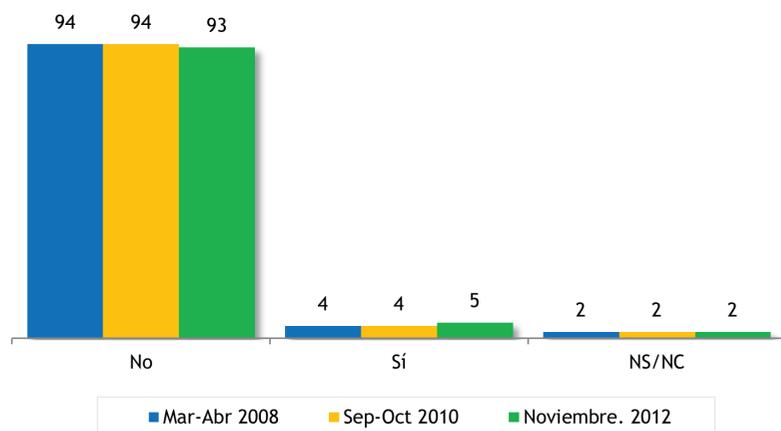
¹⁷ Sobre este punto, ver Juan Pablo Luna y Fernando Rossenblatt, "Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual." En *Democracia con Partidos*. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile, editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra. (Santiago: CEP CIEPLAN, 2012), p. 135. http://cepchile.cl/dms/archivo_5156_3321/Democracia_Con_Partidos.pdf

¿Y qué pasa con las donaciones?

Respecto de las donaciones de cualquier persona que reciben los partidos, la información disponible también es escasa. La UDI reporta para el año 2013 donaciones por \$31.888.400. Y RN por \$10.000.000 en el mismo año. No hay datos más desagregados.

Esta escasez de información puede ser, de alguna manera, suplida por algunos estudios. Por ejemplo, las encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012, señalan que entre las pocas personas que dicen estar dispuestas a donar a la política (ver gráfico 1) la mediana del monto que donarían es \$10.000 (ver cuadro 1).

GRÁFICO 1: Disposición a donar a favor de candidatos o partidos político



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 1: Monto que estaría dispuesto a donar para donaciones políticas

	2008	2010	2012
Promedio	\$24.922	\$45.635	\$86.928
Mediana	\$10.000	\$10.000	\$10.000
Número de encuestados	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.

A la luz de esta información fragmentaria, ¿qué montos pueden avanzarse como hipótesis de tope para los fondos pareados?

En busca del tope “razonable y escalonado” que recomienda el Informe Engel, tanto para las cuotas, como para las donaciones, los autores proponemos que los subsidios se dividan en tramos, de forma tal que los montos más bajos se pareen en una proporción mayor que los más altos. Y también que el tope máximo a parear sea de UF 0,4 anual para las cuotas y UF 0,26 anual para las donaciones. El monto que excedan de estos montos no se para.

Obviamente, se trata de una cifra prudencial. El tope de UF 0,4 anual propuesto para las cuotas (equivalente a \$10.000) se ubica en el rango menor de las cuotas exigidas por los partidos a sus militantes que son autoridades públicas y es mayor que los promedios anuales que se pueden obtener de la información disponible ya citada. En cualquier caso, el subsidio se establece para las cuotas de los militantes, cualquiera sea su empleo o cargo público, ya que, como señalamos anteriormente, no parece haber una justificación sólida para hacer distinciones. Por su parte, el tope de UF 0,26 para las donaciones (equivalente a \$6.500), es un poco inferior a la mediana de lo que las personas estarían dispuestas a donar a la política, según las encuestas también citadas recién. La razón de esto es que con el subsidio se busca generar donaciones que sean sostenidas en el tiempo, mientras que las encuestas citadas preguntan por una donación en un ciclo electoral de cuatro años. Estos montos pueden parecer relativamente bajos, pero es necesario tener presente que ellos son adicionales a lo que cada partido recibirá por concepto del fondo.

Al ser bajos los montos máximos a parear, se promueve que los partidos sean activos en buscar donaciones pequeñas y, también, cuotas de la mayor cantidad posible de militantes. Además, como los montos subsidiados son pequeños, el costo admi-

nistrativo que enfrentaría un aportante acaudalado que pretendiera subdividir su aporte entre varios aportantes (o militantes, para el caso de las cuotas), es creciente. De este modo, se desincentivan las posibilidades de arbitraje.

Entendemos el criterio de “escalonado” para el tope de los fondos pareados por el Informe Engel, como el subsidio marginal decreciente que proponemos a continuación: una proporción de 2:1 para el tramo entre UF 0 y UF 0,1, una proporción de 1:1 para el tramo entre UF 0,1 y UF 0,2, una proporción de $\frac{3}{4}$:1 para el tramo entre UF 0,2 y UF 0,3, y una proporción de $\frac{1}{2}$: 1 para el tramo entre UF 0,3 y UF 0,4.

Al estructurarse como un subsidio marginal decreciente se disminuyen los incentivos a dividir la donación o el pago de la cuota entre más personas, de forma que el partido aumente artificialmente el beneficio fiscal que recibe. La propuesta no elimina del todo dicho incentivo, al definir tramos con bastante diferencia entre sí. Sin embargo, aumentar más el número de tramos conlleva subir excesivamente el costo fiscal de la propuesta.

En nuestra propuesta de subsidio marginal decreciente, por ejemplo, si una militante paga su cuota anual al partido (para efectos de este ejemplo, fijamos UF 0,4 en \$10.000), de acuerdo a los tramos señalados anteriormente, el partido recibirá un total de \$20.625, de los cuales \$10.000 corresponderán al aporte del militante y \$10.625 al subsidio fiscal. Aplicando el subsidio escalonado propuesto a las donaciones de personas naturales, esto se traduce en que la persona dona \$6.500, pero el partido político recibirá un total de \$15.125, de los cuales \$8.625 constituyen el subsidio fiscal.

El pago de los fondos pareados podría hacerse cada vez que se compruebe el pago de una cuota o de una donación, pero esto puede generar mucha carga administrativa para el Servel. Mejor podría ser el establecimiento de pagos periódicos que

abarquen las platas recibidas en un cierto tiempo. Estos pagos periódicos, para ser coherentes con la propuesta general de este trabajo, podrían ser cada cuatro meses, pagándose conjuntamente los fondos de los 2/3 del fondo, el cofinanciamiento de su 1/3, y los fondos pareados que correspondan por cuotas de militantes y por donaciones de personas naturales.

El costo fiscal del subsidio a las cotizaciones de los militantes y a las donaciones de 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 estos últimos. Naturalmente, resulta muy difícil estimar el efecto de estas políticas en el comportamiento de las personas. Para efectos del cálculo, supondremos que un 10 por ciento de los militantes inscritos en cada partido a diciembre de 2013 (esto es, 88.309 personas), paga una cuota anual de \$ 10.000. En este caso, el costo del subsidio a las cotizaciones de los militantes para el fisco equivaldría a \$ 938.283.125 por año.

Por otra parte, respecto del subsidio a las donaciones, de acuerdo a datos de la encuesta Auditoría a la Democracia del 2012, mencionados anteriormente, un 5 por ciento de los encuestados afirma que estaría dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político. Suponer que un 5 por ciento de la población mayor de 18 años donaría dinero a los partidos políticos, al margen de una campaña electoral, parece un supuesto optimista. Por esa razón, supondremos que un 1 por ciento de la población mayor de 18 años (equivalentes a 135.000 personas) donaría \$6.500 al año a los partidos políticos. Así, el costo del subsidio a las donaciones para el fisco sería de \$1.164.375.000 por año. En consecuencia, el costo de ambos subsidios, a las cuotas de los militantes y a las donaciones, sería de \$2.102.658.125 por año. Esto equivale a 30% del fondo propuesto por el Informe Engel

Conclusión (III)

Partiendo de la correcta premisa de que los partidos políticos son indispensables para la democracia representativa, el Informe Engel propone que sean reforzados institucionalmente. Una forma de lograr este refuerzo es mediante su financiamiento.

El informe recomienda un mecanismo de financiamiento fiscal de dos partes: un fondo y un sistema de fondos pareados.

Para el funcionamiento del fondo, este trabajo sugiere su distribución en cuotas cuatrimestrales y no trimestrales, como lo hace el informe. A efectos de determinar el tope para el cofinanciamiento de ciertas actividades partidarias, propone también considerar la primera de las tres cuotas anuales como referencia, con independencia de la posibilidad de que las cuotas subsiguientes sean mayores o menores. Asimismo, este trabajo recomienda considerar la posibilidad de un tope más alto para los partidos nuevos. Y propone, en cualquier caso, que el cofinanciamiento de las actividades sea entregado como reembolso y no como anticipo.

En relación con el sistema de fondos pareados, este trabajo sugiere una escala y un tope que podrían ejemplificar el criterio de “razonable y escalonado” que para dicho sistema sugiere el Informe Engel. La escala aquí propuesta busca incentivar proporcionalmente más un monto pequeño que uno más alto, agregando criterios destinados a desincentivar la subdivisión de los montos a ser pareados. Esto se propone para las cuotas que pagan los militantes, como para las donaciones que se hacen a los partidos, por militantes o por personas naturales.

En la relativa ignorancia que tenemos sobre estas materias, sugerimos esta escala que, cumpliéndose la serie de supuestos que hacemos, significaría para el fisco, en materias de fondos pareados, un costo

de \$2,1 mil millones, equivalente a un tercio del que le irrogaría el fondo que propone el Informe Engel. Por ambos conceptos (fondo y fondos pareados), el fisco destinaría aproximadamente \$9 mil millones a subsidiar anualmente la actividad política partidista, fuera de las elecciones.

¿Es mucha o poca esta cantidad? Es difícil responder esto en abstracto, más fácil, en cambio, es comparándola con otras cantidades que el fisco ya destina a órganos y actividades. Sin ir más lejos, el presupuesto asignado este año para el Servel asciende a la misma cantidad: \$9 mil millones. En cambio, el presupuesto asignado al Parque Metropolitano de Santiago, para seguir con los ejemplos, es más del

doble: \$19,7 mil millones, el de la Comisión Nacional de Riego es de \$11 mil millones, el de la Comisión Chilena de Energía Nuclear es de \$11,3 mil millones, el de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT) es de \$12,8 mil millones, y el de la Biblioteca del Congreso Nacional es de \$11,2 mil millones.

En este contexto, por tanto, la cantidad propuesta por el Informe Engel y por este trabajo para subsidiar fiscalmente la actividad política, no parece desmedida. Los autores estamos convencidos, además, de que si estos dineros se destinan bien, alcanzando en el tiempo el efecto buscado de fortalecer la democracia representativa, no serán un gasto, sino que una valiosa y justificada inversión. **PdR**