

Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Políticos*

PATRICIO DONOSO I.

Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile.
M. Sc. Massachusetts Institute of Technology.

PAULINA RAMOS V.

Abogado, Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política y
Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

PAULINA RIQUELME P.

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Este es un trabajo realizado por encargo del Centro de Estudios Públicos (CEP), en el marco del proyecto sobre "Modernización del Estado". Los autores desean agradecer los comentarios recibidos en el seminario realizado en el CEP, el día 13 de octubre de 1999, de parte de Fernando Allende, Harald Beyer y Bruno Philippi. Asimismo, agradecen los comentarios de Gert Wagner. En forma especial, agradecen las observaciones y aportes de Salvador Valdés Prieto.

1. INTRODUCCIÓN

El tema del financiamiento de los partidos políticos ha sido debatido ampliamente en nuestro país durante la última década. Analizar este tema implica reconocer, por una parte, la importancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos mundiales, en cuanto cumplen un rol de articuladores de la acción colectiva y de canalizadores de la opinión ciudadana¹. Significa reconocer, por otro lado, que para poder cumplir adecuadamente sus funciones como agentes activos en la vida política, los partidos requieren de un sistema de financiamiento², y que dicho sistema debe considerar en forma justa los intereses de los ciudadanos e impedir de manera eficiente su financiación ilegal³. Tres aspectos fundamentales de-

¹ Véase Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos N° 18.603, que en su artículo 1° define a los partidos políticos como “asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”.

² En este aspecto se debe considerar la Declaración de Margarita referida a los partidos políticos y la transparencia de los procesos electorales, suscrita a propósito de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que nuestro país participó activamente. En ésta se declara: “Coincidimos en que la consolidación del sistema democrático en Iberoamérica debe propugnar la mayor credibilidad en su funcionamiento, resaltando el papel esencial que las agrupaciones y partidos políticos así como los gobiernos cumplen en el desarrollo de la vida democrática. Reafirmamos que el desarrollo del sistema político democrático, a través de las figuras de la representación y la participación, implica necesariamente el aporte de las agrupaciones y partidos políticos...” (Declaración de Margarita, Foro Iberoamericano sobre Transparencia Electoral y Rediseño de los Partidos Políticos, VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Venezuela, 1997).

³ “Los objetivos básicos de las medidas legislativas utilizadas por los distintos ordenamientos para regular la financiación de partidos y candidatos son hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades entre las diversas opciones electorales y potenciar

ben ser considerados, por lo tanto, en el estudio de esta materia: fuentes de financiamiento, mecanismos de control y representación del público⁴.

No es un misterio que los principales partidos políticos, en países como Chile, si bien disponen de una capacidad sorprendente para captar financiamiento para candidatos específicos en períodos de campañas electorales, no tienen la misma capacidad para recolectar fondos de carácter regular, periódico y permanente, que financien los gastos operacionales relacionados con la infraestructura partidaria.

Lamentablemente, si bien la información y la literatura sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos son abundantes, existen pocos antecedentes sobre cómo se financia la actividad rutinaria de los mismos, y menos sobre cuán exitosos han sido los partidos en esta materia. Los casos más conocidos son los de aquellos países que han optado por algún tipo de financiamiento público, normalmente proporcionales a los resultados electorales obtenidos por los partidos.

En este artículo se pretende entregar algunos elementos que ilustren el debate señalado, explorando diversas formas de incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos, particularmente a través de dos mecanismos: a) la recaudación de cuotas regulares o donaciones de los militantes, y b) la realización de actividades que potencien la vinculación del partido y de sus líderes con la comunidad, considerando algún tipo de subsidio de carácter público.

Reconociendo la complejidad del tema del financiamiento de los partidos políticos, en el artículo se realiza un análisis eminentemente práctico. Desde esta perspectiva, se concluye que los partidos carecen de una gestión o *management* adecuado para captar cotizaciones o donaciones de sus adherentes, siendo que ésta debería ser la principal fuente de financiamiento de los mismos. La infraestructura de cobranza, por ejemplo, se aprecia claramente más precaria que lo que se requiere según las instituciones que son exitosas en el tema.

Se concluye también que los partidos podrían mejorar sus recaudaciones si es que adoptan una estrategia de mayor transparencia en la información sobre sus fuentes de financiamiento, generando mayor confianza en sus adherentes.

su independencia". (Del Castillo Vera, Pilar: *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Editores de España S.A., Madrid, 1985, pág. 181).

⁴ Vivanco, Ángela. "La Financiación de los Partidos Políticos". *Revista Chilena de Derecho*, Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1998, Vol. 25, pág. 514.

Por último, se presenta la idea de introducir subsidios a los partidos para que incentiven, ya sea el esfuerzo para mejorar dicha gestión o para realizar algunas actividades que eleven la calidad de su quehacer.

Si bien estos subsidios no corresponden a la esencia de la propuesta, se piensa que pueden reflejar el beneficio que la sociedad asignaría a la existencia de una mayor fortaleza financiera en la actividad regular de los partidos, y al beneficio de contar con una militancia más preparada.

2. FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CHILE

Actualmente, el sistema de financiamiento de los partidos políticos en Chile, regulado por la ley, es eminentemente privado. La Constitución Política de 1980 contempla un marco regulatorio que delimita el ámbito de financiamiento de los partidos políticos en su artículo 19 N° 15, disponiendo que las fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.

La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Ley Orgánica N° 18.603), por su parte, establece normas más específicas acerca del financiamiento privado de los partidos políticos, determinando que éste sólo puede provenir de cuatro formas posibles: ingresos por cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen los afiliados, que siempre han de ser personas naturales; donaciones que se hagan en su favor; asignaciones testamentarias que se les hagan; y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio⁵.

Adicionalmente, esta ley abre la posibilidad que los partidos políticos generen ingresos a partir de las actividades desarrolladas por otras personas jurídicas que hayan constituido, siempre y cuando colaboren a sus mismos fines. Un ejemplo en este sentido serían los Institutos o Centros de pensamiento o análisis político, que entregan asistencia a diputados y

⁵ Ramiro Mendoza señala que “en términos generales, la ley pretende que los partidos sean financiados de manera voluntaria por las personas que efectivamente sean militantes de ellos o que, a lo menos, simpaticen con sus planteamientos o candidatos. Y que, por otro lado, los partidos se orienten a una administración racional de sus recursos en términos que parte de sus ingresos puedan generarse a partir de sus propios bienes. La ley no distingue para estos efectos entre el financiamiento regular de un partido para su funcionamiento habitual y el mayor gasto que se irroga necesariamente para éstos con ocasión de una campaña electoral, de modo que debe asumirse la tesis de que la Ley hace extensiva sus regulaciones y prohibiciones para ambos tipos de situaciones”. (Mendoza Z., Ramiro. “Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile”, Serie *Documentos de Trabajo* N° 292, marzo de 1999, Centro de Estudios Públicos, p.14).

senadores, o que pueden realizar actividades formativas para que los ciudadanos asuman responsabilidades públicas.

Si bien esta ley introdujo mayor transparencia en el aporte de particulares al financiamiento de los partidos políticos, y luego fue reforzada con modificaciones con relación a la ley de Donaciones y Herencias⁶, después de varios años de vigencia se ha demostrado como un mecanismo ineficaz para dicho propósito.

Del Cuadro 1 se puede apreciar que el conjunto de los principales partidos políticos son capaces de recaudar, según los balances generales que publican de acuerdo a la obligación que les impone la ley, aproximadamente US\$ 1 millón al año a través de cotizaciones y donaciones de sus afiliados⁷.

CUADRO 1 COTIZACIONES Y DONACIONES DECLARADAS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(MILES DE \$ CADA AÑO)

Partido	Año 1993		Año 1994		Año 1995		Año 1996		Año 1997	
	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.	Cotiz.	Donac.
RN	52.753	10.861	58.237	-	60.780	10.521	69.175	7.871	76.619	3.277
UDI	82.950	-	75.900	-	67.042	-	69.140	-	133.800	-
PDC	203.448	-	84.061	-	102.519	-	87.020	-	96.218	20.415
PPD	64.850	-	71.800	-	68.650	-	82.700	-	103.400	-
PS	46.779	-	75.577	-	nd	nd	nd	nd	nd	nd
TOTAL	450.780	10.861	365.575	-	289.991	10.521	308.035	7.871	410.037	23.692

Fuente: Balances Generales de partidos políticos presentados al Servicio Electoral.

⁶ Se trata de exenciones tributarias para donaciones y herencias montos recibidos en calidad de cuotas de militantes y donaciones de simpatizantes, siempre que el monto individual sea inferior a 30 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) [poco más de \$ 800.000, en agosto del 2000].

⁷ Como señala Ramiro Mendoza: "La principal fuente de ingresos que declaran los partidos son las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus militantes, sin embargo sólo entre un 1 y un 10% de sus militantes cotizan. En casos muy puntuales, se señalan ingresos provenientes de bienes propios. Las asignaciones testamentarias son prácticamente inexistentes. Las donaciones son escasas, aunque no tanto como las asignaciones precedentes. Los balances arrojan cifras muy disímiles entre ellos, aunque los partidos con mayor votación y más cantidad de parlamentarios tienen mayores ingresos, mientras que aquellos con menor votación y escasa o nula representación parlamentaria tienen balances con movimientos mucho menores". (Mendoza Z., Ramiro. *op. cit.*, pág. 24).

En forma individual, el partido que más ingresos anuales ha reportado durante los últimos 5 años es el Partido Demócrata Cristiano, con \$ 203 millones provenientes de cotizaciones en 1993. De acuerdo a los ingresos reportados en 1997, ese mismo partido, que se supone el más organizado y con un mayor número de militantes activos, reporta ingresos por cuotas inferiores a \$ 280/mes por militante activo durante ese año.

En materia de gastos, los partidos más importantes reportan gastos anuales, en su conjunto, también por alrededor de US\$ 1 millón, lo cual parece extremadamente bajo (véase Cuadro 2).

CUADRO 2 GASTOS GENERALES DECLARADOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(MILES DE \$ CADA AÑO)

Partido	Año 1993	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
	Gastos Generales				
RN	68.205	58.236	70.282	76.905	76.619
UDI	81.774	74.507	67.042	69.140	134.403
PDC	195.633	115.007	159.519	238.554	115.951
PPD	56.250	86.030	76.602	81.443	99.668
PS	41.408	38.632	nd	nd	nd
TOTAL	443.270	372.412	373.445	466.042	426.641

Fuente: Extraída de balances generales de partidos políticos presentados al Servicio Electoral.

El partido que más gastos ha informado durante los últimos años es la Democracia Cristiana, con aproximadamente \$ 240 millones en 1997, lo que, como señala Ramiro Mendoza, “no se condice con el gasto real efectivo que tiene una maquinaria partidaria con presencia en todo el país”. La mesa directiva de este mismo partido ha revelado en 1999 que los gastos mensuales del partido que se “heredaron” de la mesa anterior, y que totalizaban aproximadamente 57 millones de pesos, se habían logrado bajar a menos de la mitad⁸.

⁸ El ex Secretario General de la Democracia Cristiana informó que la mesa directiva del partido presidida por Enrique Krauss logró bajar los gastos mensuales que tenía el partido, de 57 millones 881 mil pesos a 26 millones 800 mil pesos. Señaló que: “Reducimos a menos de la mitad el nivel de gastos. También se redujo la planta de funcionarios y se tomaron otras medidas de racionalización”. (Diario *La Segunda*, viernes 16 de julio de 1999, p. 18).

Cabe señalar que, en la misma oportunidad, la directiva reconoció que el partido estaba endeudado en más de 2.000 millones de pesos, cantidad que tampoco se reporta en los balances. Se puede desprender que es bastante probable que los gastos efectivos realizados por este partido durante los últimos años, hayan sido más del doble de los reportados. También es altamente probable que esta misma situación se repita en el caso de otras colectividades.

Se deduce, entonces, que los partidos políticos han logrado captar una cantidad muy limitada de aportes regulares de sus adeptos por concepto de cuotas o donaciones, y que posiblemente han percibido ingresos adicionales no declarados, los cuales han permitido a su vez financiar gastos mayores a los declarados.

Las candidaturas políticas, en cambio, manejan en Chile volúmenes de recursos muy superiores a las reportadas por los partidos, a pesar de que no gozan de subsidios ni de exenciones tributarias explícitas. Según se sabe, su principal fuente de ingreso son las donaciones provenientes de grandes benefactores. Es probable que para un donante sea más fácil y conveniente apoyar a un candidato específico, sobre la base de un aporte “por una vez”, que realizar un aporte rutinario al partido, sin destinatario específico y con un compromiso de más largo plazo.

Hay que agregar que las candidaturas no tienen existencia jurídica independiente, no tienen RUT (Rol Único Tributario) ni tampoco llevan contabilidad, lo que hace imposible comprobar en la práctica la cantidad de recursos reunidos y gastados en una campaña. Sin embargo, los mismos candidatos han declarado que una buena campaña requiere recursos millonarios.

Los nuevos mecanismos legales de financiamiento privado de que disponen los partidos, como la exención tributaria para aportes de menos de 30 UTM, tampoco han sido aprovechados en forma significativa. Una posible explicación para esto último es que existen en la actualidad formas irregulares de financiamiento que resultan mucho más baratas que ese tipo de aportes. Por ejemplo, las donaciones de empresarios se pueden registrar como gastos en la publicidad de las empresas, lo que les permite obtener una reducción de impuestos del 15% o la tasa marginal de los dueños, según cual se aplique⁹. Adicionalmente, con esta modalidad el donatario se ahorra el gasto de recaudar miles de pequeñas sumas.

Existen otras fuentes de financiamiento ordinario para un partido, no contempladas en la legislación, que si bien no son necesariamente ilegales, pueden prestarse para manejos inconvenientes. Por ejemplo, la crea-

⁹ Mendoza Z., Ramiro *op. cit.*, p. 27.

ción de empresas de servicios por parte de militantes del partido, que venden información o análisis confeccionados con antecedentes privilegiados que pueden obtener de sus parlamentarios y del propio partido, particularmente si éste forma parte del gobierno. Y en el extremo, venta de servicios de asesoría legislativa. Adicionalmente, algunos partidos reciben remesas de dinero por parte de fundaciones, corporaciones y ONG's extranjeras, vinculadas en sus respectivos países a partidos o Internacionales partidarias afines a las colectividades nacionales¹⁰.

Cabe señalar, por último, que la falta de financiamiento regular genera problemas en el Estado. Los partidos que gobiernan en coalición, ante la falta de fondos, se ven presionados a compensar a sus activistas y cuadros técnicos sobre la base de nombramientos en cargos públicos (“clientelismo”)¹¹.

Todos los partidos de cierta importancia, aunque en mayor medida la coalición que controla el Poder Ejecutivo, tienen acceso a fondos públicos (congresales) o pueden distribuir cargos públicos (alcaldes), lo que puede permitir financiar a sus activistas y cuadros técnicos. Estos incentivos pueden derivar en que se elijan personas políticamente aptas, pero sin los perfiles profesionales o capacidades técnicas que se requieren para un determinado cargo público.

El esfuerzo de modernización del Estado, donde se ha propuesto crear la figura del “gerente público”, dotando a los altos directivos de ese sector de mayor libertad para seleccionar personal, podría ser capturado por algún partido político ante una necesidad imperiosa de fondos. Los incentivos podrían ser significativos, si el partido visualiza que de no participar en esta práctica aumentaría la probabilidad de perder la próxima elección.

Dado que el mecanismo de financiamiento vigente en nuestro país no ha permitido solucionar el requerimiento real y creciente de recursos por parte de los partidos políticos¹², y que además ha generado otro tipo

¹⁰ Mendoza Z., Ramiro, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹¹ Conviene recordar que una porción significativa de los empleados públicos son “a contrata” y por tanto no gozan de inamovilidad.

¹² “Sin excepción, los partidos políticos “lloran pobreza”. Sus dirigentes dicen que no tienen recursos propios, ni de empresas ni de particulares para financiar las actividades partidarias... La mayoría (de los partidos) revela una “pobreza franciscana”: el pasivo supera al activo y las pérdidas son más que las ganancias...”. (Diario *El Mercurio*, sábado 3 de octubre de 1998). Muchos partidos han debido recurrir a situaciones extremas para solucionar sus problemas financieros. Para poder pagar parte de una deuda de 147.930 UF (aproximadamente 2.200 millones), la Democracia Cristiana anunció la puesta en venta de su sede-símbolo de Alameda 1460. (Diario *La Segunda*, jueves 15 de julio de 1999).

de inconvenientes, señalados en el apartado anterior, no es de extrañar que exista una presión permanente y creciente de parte de los partidos para que se defina y apruebe algún tipo de financiamiento público directo.

3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN OTROS PAÍSES

Los mecanismos de financiamiento de partidos políticos que existen en los diversos países del mundo se pueden agrupar de la siguiente forma: a) sistemas basados en un financiamiento exclusivamente público, ya sea directo o indirecto; b) financiamiento privado, modalidad que rige actualmente en nuestro país; y c) financiamiento mixto: aportes de particulares, sean cotizaciones o donaciones (más o menos restringidas) con subvenciones estatales (de acuerdo al número de votos obtenidos o de parlamentarios elegidos).

3.1. Aportes mediante Financiamiento Público

El financiamiento público como sistema surge a finales de la década de los cincuenta. Durante este período la idea de que “el Estado debe contribuir a financiar los gastos en que incurran partidos y candidatos por el cumplimiento de sus funciones” se asume en diferentes países. Puerto Rico adopta en 1957 un sistema de subvenciones públicas para los partidos políticos y, desde entonces numerosos países tales como Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Italia, Austria, España, Estados Unidos, Canadá, Japón e Israel han incorporado diversos modelos de financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos y de las actividades electorales de éstos y de los candidatos. De esta manera, este sistema ha pasado a constituir el mecanismo más común de financiamiento de la actividad política¹³.

La existencia del financiamiento público se ha justificado principalmente como una forma de resguardar el carácter representativo de las colectividades políticas, evitando la influencia inapropiada de grandes donantes vinculados a grupos de presión o privados interesados en su propio beneficio, y como un mecanismo para sostener las “funciones públicas” que realizan los partidos, como por ejemplo: preparar programas políticos via-

¹³ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 65.

bles, mantener contacto con los ciudadanos, seleccionar y preparar futuros candidatos, etc.

También se ha justificado como una forma de hacer más transparente el manejo de los fondos que realizan los partidos, lo cual no es necesariamente cierto pues las sociedades anónimas abiertas, que son entidades privadas que manejan fondos de particulares, tienen cuentas públicas para hacer más transparente su administración y no reciben aportes estatales¹⁴.

Algunos incluso han señalado que este sistema sería la extensión lógica de la voluntad popular expresada por los ciudadanos en las urnas. De acuerdo a esta visión, los votos en cierto modo premian las “buenas propuestas” (de los candidatos y partidos o coaliciones que los apoyan) o los “buenos resultados” (de candidatos, partidos o coaliciones que pueden ser reelegidos), y por lo tanto corresponde apoyarlos con financiamiento.

Sin desconocer los méritos que se pueden desprender de estas argumentaciones, es necesario reconocer que el financiamiento público presenta a la vez diversos inconvenientes.

De acuerdo a la experiencia internacional, la entrega de subsidios a los partidos políticos (financiamiento público directo), ya sea en proporción a los votos obtenidos u otra fórmula, ha demostrado que estos aportes terminan creciendo sin límites, pues los propios partidos interesados son quienes legislan para determinar los montos y los reajustes de los mismos.

Ello ha permitido que algunos partidos políticos de países como Alemania o España se hayan convertido en instituciones poderosas de amplios recursos, dominados por un elevado número de burócratas financiados por el Estado. Algunos observadores evalúan esta situación como una explotación del ciudadano común por medio de impuestos, en lugar de ser un servicio a éste último, como se presupone que era la intención original de la aprobación de estos fondos.

¹⁴ Enrique Barros destaca los siguientes argumentos a favor de un financiamiento público mínimo:

a. El financiamiento público puede garantizar a los partidos un funcionamiento mínimo, independiente de los grupos de presión, lo que constituye una igualdad básica de oportunidades y aumenta su autonomía.

b. El financiamiento estatal hace necesario y justifica que las cuentas de los partidos sean públicas, controladas seria e imparcialmente por organismos calificados y provoca la discusión abierta acerca del destino de los recursos. En suma, es un motor para la aireación del sistema de partidos (rebatible, según lo expresado en el texto).

c. Buena parte de las críticas ignoran que la preparación de programas políticos viables, la publicidad y los diferentes medios de contacto con los ciudadanos, todas tareas que corresponden a los partidos, son funciones públicas relevantes que solo se pueden cumplir por una organización mínima. (Barros, Enrique. “Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos”. Serie *Documentos de Trabajo* N° 10, diciembre de 1983. Centro de Estudios Públicos, pp. 53-54).

Adicionalmente, el financiamiento público también puede terminar mermando la libertad de acción de los partidos, principalmente de oposición. Al igual que en el caso del financiamiento privado por parte de grandes donantes, en este caso puede ser el partido o la coalición gobernante el que “compre influencia” sobre los partidos opositores a través de este tipo de apoyo, restringiendo nuevamente su capacidad de servicio a los ciudadanos. Esta situación deriva en un mal funcionamiento del “mercado político”.

Cabe mencionar que, si bien en Chile no existen modalidades de financiamiento público directo de los partidos políticos, sí existen diversas formas de financiamiento indirecto. Los partidos pueden percibir ingresos por: pagos efectuados por los diputados y senadores sobre la base de su propia asignación para gastos de sedes y secretaría; contribuciones directas efectuadas por éstos sobre la base de su dieta parlamentaria; franja de propaganda electoral gratuita en la televisión y propaganda municipal gratuita (uso de tableros o murales especiales).

Estas modalidades, si bien son similares a las que existen en otros países, no contemplan otro tipo de apoyos que sí existen en éstos, como la concesión de ayudas económicas a organizaciones subsidiarias de los mismos. Es decir, organizaciones distintas de los partidos pero vinculadas política y organizativamente a ellos. Varios países europeos como Austria, Alemania y Finlandia presentan este tipo de ayuda estatal indirecta¹⁵.

En Alemania, por ejemplo, existen subvenciones a las fundaciones de los partidos (*Stiftungen*)¹⁶, que buscan fomentar las actividades académicas y de investigación que estas instituciones desarrollan. El objetivo de estas instituciones es, en términos generales, la cooperación en la educación política tanto para los miembros de los partidos como para personas no pertenecientes a los mismos a través de seminarios, conferencias, etc. El trabajo de las fundaciones, entre las cuales las de mayor importancia son las ligadas a los demócrata cristianos –Fundación Konrad Adenauer– y a los socialdemócratas –Fundación Friedrich Ebert– tiene, además, una proyección fuera del territorio nacional. En este contexto, las fundaciones alemanas

¹⁵ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 177.

¹⁶ “Las subvenciones (a los *Stiftungen*) se justifican con el argumento de que tienen que ver con “labores educativas democráticas”, es decir con actividades no consideradas en la ley de partidos, y en todos los estatutos de las diversas fundaciones se subraya su misión educativa. Sin perjuicio de lo anterior, debe reconocerse que al menos parte de la labor de las fundaciones (por ejemplo, encuestas de opinión o investigación de políticas), prestan una indudable ayuda a los partidos en sus estrategias de campaña”. (Pulzer, Peter. “El Financiamiento Político en Alemania”. Serie *Documentos de Trabajo* N° 299, Centro de Estudios Públicos, 1999, p. 43).

se plantean el propósito de ayudar a los países en vías de desarrollo a promover el entendimiento y la cooperación entre las naciones¹⁷.

En Austria, se estableció en 1972 un sistema por medio del cual se asignan ciertas cantidades (subsidios) para la financiación de las denominadas *Academias Políticas* de los partidos representados en la Asamblea Nacional. Estas academias tienen como objetivo asesorar en toda clase de proyectos a la dirección nacional del partido. El trabajo desarrollado por las academias se considera como una contribución de gran utilidad para los debates internos.

Las sumas asignadas a cada institución de este tipo consisten en una cantidad anual, e igual para todos, de tres millones de marcos, más una cantidad adicional proporcional al número de escaños del partido que representa cada academia. En cualquier caso, la suma total de las cantidades adicionales no puede ser superior a veinte millones de marcos austríacos.

En Finlandia, además del sistema directo de financiación estatal de los partidos, existe otra modalidad indirecta de financiamiento por medio de la concesión de ayudas económicas oficiales a las organizaciones juveniles, de mujeres y otras entidades civiles, vinculadas en la mayoría de los casos a los propios partidos¹⁸.

Dentro del ámbito latinoamericano, en países como México, algunos de sus estados exigen a los partidos políticos que un porcentaje del financiamiento público que reciben sea destinado al desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación; y a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, entre otras actividades¹⁹. Siguiendo esta misma línea, el artículo 4° del proyecto de Ley de Financiamiento de partidos políticos de Argentina –en discusión en el Congreso– obliga a cada partido político a desarrollar actividades para la capacitación y formación de sus dirigentes y candidatos, para la cual deben destinar como mínimo el 20% del aporte estatal²⁰.

¹⁷ En la práctica estas instituciones han venido prestando su colaboración, en otros países, a los partidos con los que mantienen mayor cercanía ideológica. Colaboración desarrollada especialmente en países en los que comienza a vertebrarse un sistema democrático, o éste se halla en período de consolidación, como ha venido sucediendo en el denominado Tercer Mundo o en el sur de Europa Occidental. La intervención de las fundaciones alemanas en estos países ha sido –en ocasiones– objeto de polémicas por cuanto suponen, además, una vía de financiación indirecta o directa de los partidos nacionales. Hecho que plantea problemas particularmente en aquellos países en los que la legislación sobre financiación política no permite a los partidos recibir fondos provenientes de fuentes extranjeras. (Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 178).

¹⁸ Del Castillo Vera, Pilar, *op. cit.*, p. 178 y ss.

¹⁹ Ley Electoral del Estado de Tabasco, México.

²⁰ Proyecto de Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, Argentina, que modifica el Título V de la Ley 23.298.

Si bien se pueden discutir las “bondades” de las modalidades antes señaladas, se rescata la intención de diferentes países de potenciar las capacidades de los partidos, particularmente en relación a la preparación de su gente y a la contribución que pueden hacer para elevar el nivel de la discusión política nacional.

En el caso chileno, también se consideran este tipo de organizaciones, pero sólo como fuentes receptoras de aportes privados.

Una de las ventajas del financiamiento indirecto es que dispone de buenos mecanismos de autocontrol. Los aportes realizados por los congresales a los partidos están limitados por su propio interés de disponer de recursos para realizar una mejor gestión personal. Adicionalmente, si bien los montos asignados para gastos y dietas de los parlamentarios son definidos y aprobados por ellos mismos, y también podrían aumentar sin límites por lo mismo, son observados e interpretados por el ciudadano común como remuneraciones, por lo que resulta difícil justificar cantidades mayores a un cierto nivel de sueldos razonable de mercado.

Los medios de comunicación se encargan de ilustrar a la sociedad respecto a posibles “abusos” en este sentido. Respecto a los canales de televisión, éstos resguardan y defienden su propio “patrimonio” (tiempo, en este caso). Los municipios tienen múltiples necesidades, y sus aportes a la promoción de las campañas políticas tienden a competir con su capacidad para responder a éstas, por lo que son los propios alcaldes los que restringen los gastos en este aspecto.

Un esquema novedoso de financiamiento público es el que formuló el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania (TCF) en 1992, al dictaminar, entre otros aspectos, que “las subvenciones (públicas) entregadas a determinados partidos deben reflejar la eficacia de cada colectividad política para reclutar miembros y atraer donaciones”²¹. Según esta doctrina, el financiamiento público de los partidos políticos es legítimo si cumple con el principio de premiar el esfuerzo de los partidos y candidaturas para obtener fondos de sus militantes –cuotas– y aportes de otros donantes.

La doctrina se materializó a través de las reformas introducidas en la Ley de Partidos en 1994, donde se incorporó un subsidio de 0,5 marco por cada marco obtenido en cuotas de militantes y en donaciones de personas naturales, que no sobrepasen 6 mil marcos cada una²².

²¹ Pulzer, Peter, *op. cit.*, p. 48.

²² “Las reformas efectuadas en 1994 a la Ley de Partidos, que siguen vigentes hasta la fecha, incorporaron la mayoría de estas recomendaciones de la siguiente forma: “Cada partido recibirá una subvención anual de 1 marco por cada voto obtenido en la

Del análisis anterior se concluye que, tanto el financiamiento público directo de los partidos como el financiamiento privado irregular (o ilegal), principalmente a través de grandes donaciones, se pueden traducir en potenciales pérdidas de la autonomía que los partidos requieren para ejercer adecuadamente su representatividad y compromiso de servicio con la ciudadanía. El crecimiento de los fondos contemplados en el caso del financiamiento público directo, por su parte, puede además ser difícil de controlar.

La falta de financiamiento, por otro lado, puede impedir que los partidos cumplan con sus funciones esenciales, pues debilita su presencia pública y su aporte potencial en los aspectos que le son más propios, y además facilita la aparición de efectos de carácter no deseado, como por ejemplo: búsqueda de financiamientos privados de carácter ilícito, que pueden derivar en tráfico de influencias; incentivo al requerimiento y exigencia de fondos de carácter público, que son autogenerados por el poder político y que pueden ser crecientes e ilimitados; y fomento del “clientelismo político”.

En este contexto, resulta natural pensar que para incrementar el financiamiento regular de los partidos políticos, si se quiere evitar los “sesgos” e inconvenientes mencionados, se debieran considerar posibilidades relacionadas con el aumento del financiamiento público indirecto o del financiamiento privado de carácter legal.

En el caso del financiamiento público indirecto, se podría idear diversas opciones, como por ejemplo: aumento de la cobertura de la publicidad gratuita para las campañas políticas a través de las radios o los diarios, en forma similar a lo que existe con la franja televisiva; incremento de las dietas parlamentarias para la contratación de una infraestructura de apoyo de mayor escala, que permita sostener a un número más alto de activistas o cuadros técnicos del partido o pagar una proporción mayor de los gastos de operación del mismo; y generación de incentivos para la búsqueda de fondos privados asociados a los mecanismos legales definidos para el financiamiento de los partidos.

En las secciones siguientes se exploran con más detalle mecanismos alternativos de financiamiento de partidos políticos que se desprenden del contexto legal actual, el que autoriza la captación de recursos mediante aportes privados de diversa índole. También se analiza la posibilidad de potenciar la captación de este tipo de recursos, e incentivar la contribución de

anterior elección del *Bundestag* y 0,5 marco por cada marco que perciba por concepto de cuotas y donaciones, siempre que éstas provengan de particulares y no excedan los 6.000 marcos...”. (Pulzer, Peter, *op. cit.*, p. 48).

los partidos a la educación cívica de la comunidad mediante la creación de un subsidio estatal *ad hoc*.

4. ESTRATEGIAS DE AUTOFINANCIAMIENTO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, los partidos políticos chilenos informan que la principal fuente de financiamiento privado de carácter legal son las cotizaciones de sus afiliados. Formalmente, las otras fuentes legales parecen aportar muy poco (donaciones, asignaciones testamentarias y frutos y productos de sus bienes y patrimonio)²³. No se informan los ingresos obtenidos por instituciones relacionadas.

Ante este cuadro, existe la posibilidad de incrementar el financiamiento privado y legal de los partidos, a través de las cotizaciones o donaciones de los afiliados o mediante el aumento de los ingresos producto de las actividades desarrolladas por entidades coligadas, que puedan ser vendidas a terceros²⁴. Eventualmente, se podrían considerar opciones mixtas, con algún tipo de financiamiento fiscal que idealmente debería incentivar alguno de los dos aspectos señalados: captar cotizaciones o desarrollar actividades a través de instituciones afines; o incentivar ambos.

4.1. Aportes por medio de cotizaciones y donaciones

a) Cotizaciones

Las cotizaciones corresponden a los montos que los partidos políticos cobran a sus militantes, en la forma de cuotas ordinarias y extraordinarias, por el hecho de pertenecer al partido. Se supone que los fondos recolectados mediante dicho mecanismo se utilizan principalmente para financiar la operación de las colectividades políticas. Sin embargo, no es raro que menos del 10% de los militantes se encuentren al día en el pago de cuotas²⁵.

²³ Al respecto véase Cuadro 1 del presente trabajo.

²⁴ Suponemos que las asignaciones testamentarias no tienen ni tendrán relevancia en materia de financiamiento regular de la operación de los partidos, y que aumentar los ingresos por concepto de “frutos y productos de los bienes de su patrimonio”, actualmente insignificantes, pasarán a ser más atractivos sólo como resultado de la explotación de las posibilidades señaladas.

²⁵ Tampoco resulta extraño que muchos militantes se “pongan al día” en sus cotizaciones cuando les interesa participar en las elecciones internas. La Democracia Cristiana

Si bien la ley de partidos políticos establece que dichos aportes están exentos de impuesto a la renta personal y a las donaciones, hasta por un monto de 30 UTM (poco más de \$ 800.000 a agosto del 2000), las cifras “oficiales” entregadas por los partidos indican un mínimo aprovechamiento de esta exención con relación al número total de militantes inscritos.

Si la mitad de los militantes de la Democracia Cristiana, por ejemplo, aprovechara un 10% del beneficio, es decir aportara alrededor de \$ 7.000/mes, el partido contaría con más de \$ 2.500 millones de pesos al año por este concepto. Evidentemente, los problemas financieros se podrían disminuir en forma significativa, o desaparecer definitivamente.

Sin embargo, no se han encontrado antecedentes concretos de esfuerzos exitosos para remontar situaciones como la descrita²⁶, aparte de la “limpieza de cuotas impagas” al momento de las elecciones partidarias internas. Esta situación refleja que: o los partidos no cuentan con la capacidad de gestión necesaria para recoger o exigir el aporte que el financiamiento del partido requiere; o no logran despertar, ni en sus propios afiliados, el interés por aportar en forma activa a la política²⁷.

Si bien se podría afirmar que esta realidad no es sino el reflejo de la poca valoración que dan los ciudadanos a la actividad política, y al queha-

anunciaba que: “Antes de votar en agosto pasado (1998) los militantes tuvieron que pagar sus cotizaciones, lo que permitió hacer caja para cancelar cuentas impagas”. (Diario *El Mercurio*, sábado 3 de octubre de 1998).

²⁶ El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) plantea en su “Modelo de Partido” que: “junto con el mejor uso de los recursos públicos, debemos tratar también de aumentar nuestros ingresos por cuotas de los militantes y altos cargos. La necesidad de reducir el endeudamiento del Partido, y de hacer posible un funcionamiento eficaz de nuestra organización, en una fase en que los resultados electorales han reducido nuestra financiación pública, exige tanto la austeridad del gasto como un esfuerzo redoblado de todos los afiliados para mejorar nuestros ingresos propios” (recogido en internet, julio de 1999). Lamentablemente, no se especifica el cómo se va a lograr el resultado esperado.

²⁷ Señala Teodoro Ribera que: “Las cotizaciones de sus afiliados constituyen una expresión de su voluntad de contribuir al financiamiento del partido... y pueden considerarse como una forma especial de participación y de expresión política, toda vez que el aportante pretende de esta manera apoyar una postura ideológica o programática, fortaleciendo una organización política determinada”. (Ribera Neumann, Teodoro: “Democracia Interna y Financiamiento de Los Partidos Políticos”, Serie *Documentos de Trabajo* N° 112, enero de 1989. Centro de Estudios Públicos). Pilar del Castillo, por su parte, explica que: “En las sociedades democráticas occidentales, a medida que se han ido reduciendo las tensiones sociales e ideológicas, las posibilidades de autofinanciación de los partidos políticos (sean con donaciones privadas o cuotas de sus militantes) han ido decreciendo. El proceso descrito no es, por supuesto, lineal ni se ha desarrollado en todos los partidos de igual forma. Las culturas políticas de los países son también diferentes y en unos la reticencia hacia los partidos ha sido históricamente mayor que en otros, lo que indudablemente afecta de manera distinta al proceso anteriormente señalado”. (*op. cit.*, p. 4).

cer de los partidos en general, la dificultad para reunir aportes regulares se presenta también en otros ámbitos.

Cotizaciones a otros organismos voluntarios

La Pontificia Universidad Católica de Chile, que ha sido precursora en esfuerzos de recolección de recursos a través de mecanismos novedosos de búsqueda de recursos (*fund raising*), fracasó en su intento de crear un fondo anual institucional similar a los que existen en las universidades norteamericanas, los cuales recogen aportes regulares de sus ex alumnos para fines varios.

La Fundación de Economía y Administración de la misma Universidad, entidad que congrega a uno de los grupos más activos, organizados y pudientes de ex alumnos de dicha Casa de Estudios, reporta que menos del 10% de sus afiliados está activo (con cuotas al día). La Fundación de Ingenieros (FIUC), que es la agrupación descentralizada más grande, reporta alrededor de un 20% de afiliados al día (con cuotas de menor valor que la Fundación de Economía y Administración de la UC).

En el caso de ambas agrupaciones, la principal motivación de los ex alumnos para realizar los aportes es mantenerse vinculado al *alma mater*. Las contraprestaciones son menores, como por ejemplo: recibir un informativo periódico o ser invitado a las celebraciones anuales.

La Asociación de Ex Alumnos y Amigos de la misma Universidad²⁸ destaca en este sentido, pues a pesar de disponer de una base de datos con solamente 6.000 direcciones actualizadas de ex alumnos, sobre un universo de aproximadamente 40.000 ex alumnos vivos, dispone de aproximadamente 3.000 afiliados con cuotas al día²⁹. La directora de esta agrupación señala que las principales motivaciones que tiene un egresado para hacer un aporte a la Asociación se relacionan con: el cariño a la institución (la Universidad); el deseo de mantenerse vinculado y los beneficios recibidos. Los principales elementos que componen su sistema de recaudación son una buena base de datos, con direcciones correctas y tres recaudadoras con conocimiento de los socios.

²⁸ Agrupación de ex alumnos creada al nivel central, con motivo de la celebración del centenario de la Universidad (año 1988).

²⁹ Si bien hay un sesgo de selección en relación con los 6.000 ex alumnos considerados, pues se trata de personas que alguna vez han realizado aportes a la Asociación, el hecho que la mitad de ellos sea socio activo es bastante difícil de observar en otras instituciones similares.

Los beneficios o “contraprestaciones” que se entregan son: información, descuentos en servicios, e invitaciones a eventos especiales. Si bien existe un grupo importante de ex alumnos que aporta principalmente por no romper el vínculo y mantenerse en contacto con la institución, la mayoría de los miembros de esta agrupación lo hace por interés en los beneficios que se entregan.

El Hogar de Cristo

Un caso excepcional lo constituye el Hogar de Cristo, entidad que fue capaz de recolectar más de 9.000 millones de pesos el año 1997 por aportes de los socios, siendo la principal forma de aporte las cuotas mensuales regulares pagadas por los asociados. El Cuadro 3 muestra las diferentes fuentes de ingresos y egresos para el caso de esta institución en dicho periodo.

CUADRO 3 ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS HOGAR DE CRISTO 1997
(EN MILES DE \$)

Ingresos	Monto	Egresos	Monto
Santiago		Santiago	
Cuotas Socios	4.203	Áreas Sociales	6.888
Donaciones	2.444	Administración Central	1.582
Subvenciones/Convenios	1.044	Inversiones/Gastos obras	472
Otros	1.806	Otros	1.093
Total Santiago	9.497	Total Santiago	10.035
Filiales	4.897	Filiales	4.257
TOTAL PAÍS	14.394	TOTAL PAIS	14.292

Fuente: Cuenta de Actividades 1997. Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo.

La institución cuenta con más de 300.000 asociados activos, los cuales son “administrados” por una infraestructura de venta y mantención que cuenta con aproximadamente 300 recaudadoras. La tarea de recaudación de cuotas es apoyada además por los esfuerzos de marketing desarrollados por la institución.

Según un directivo del Hogar, las principales motivaciones que tiene una persona para hacer un aporte en este caso son: la solidaridad, la confianza en que los recursos son bien utilizados y llegan a los más pobres y la tradición que tiene el Hogar en Chile.

De acuerdo a este mismo directivo, los principales elementos que componen el sistema de recaudación son la organización para conseguir recursos, las formas de aporte (cobro “puerta a puerta” o recaudación domiciliaria, descuentos por planilla, cargo a tarjetas de crédito, campaña “1+1³⁰”, etc.), y las recaudadoras. Por cierto, también menciona como fundamental a “la Divina Providencia”.

Las “contraprestaciones” que ofrece el hogar a sus asociados son: una revista, información sobre el uso de los recursos en obras sociales (información muy actualizada, desagregada por tipo de obra y por región), saludos de Navidad, reconocimiento por permanencia (medalla), y el “conocimiento y compañía del Padre Alberto Hurtado”, fundador de la obra. Quienes aportan a esta institución son muy estables y fieles, “pues saben que su aporte es muy necesario y bien usado”.

Cabe señalar que de las diferentes formas de recaudación de cuotas de asociados que contempla el Hogar de Cristo, la más exitosa son los aportes domiciliarios, es decir las cuotas mensuales recogidas por una recaudadora en el domicilio del asociado (cerca del 60%).

Otro de los aspectos destacables del esfuerzo de búsqueda de recursos realizado por el Hogar de Cristo, el cual está siendo imitado por otras instituciones, es la búsqueda de “transparencia” en las actividades e inversiones desarrolladas con los aportes realizados por los asociados. Por diferentes medios, el Hogar intenta mantener informados a los socios e instituciones contribuyentes respecto al destino de sus aportes³¹.

Perspectivas para los partidos políticos

Es bastante probable que en el caso de los partidos políticos, al igual que las fundaciones de ex alumnos o el Hogar de Cristo, muchos adherentes paguen sus cuotas básicamente con la intención de sentirse partici-

³⁰ Campaña según la cual el empleador se compromete a aportar al Hogar de Cristo una cantidad equivalente a aquella que entregan sus empleados (*matching funds*).

³¹ En el folleto *Noticias para los Socios*, edición N° 120, de marzo de 1999, el Padre Renato Poblete, Capellán General del Hogar de Cristo, señala en la carta editorial lo siguiente: “Comienzo esta carta dando gracias a Dios por el año 1998. A pesar de que terminamos el año pidiendo créditos bancarios, pudimos cumplir con la misión que nos encargó el padre Hurtado, tratando de ayudar a los niños, jóvenes y ancianos marginados e incluso saliendo a buscar a los más pobres en los campamentos y así seguir creando un vínculo entre ellos y ustedes, que desean entregar su dinero y su tiempo. Ustedes, nuestros socios, son las personas que han comprendido que lo que nos pide Dios es entregar amor en este mundo tan lleno de egoísmo. Con su cuota de todos los meses, están haciendo posible –como lo verán en las páginas siguientes– ese inmenso trabajo de dar alegría y aliviar el dolor de todos esos rostros que están en los distintos hogares o que cada noche llegan a nuestras hospederías”.

pes de una causa, en este caso de carácter público e ideológica. También es probable que, como en el caso de la Asociación de Ex Alumnos, muchos de los que aportan busquen las contraprestaciones que se les ofrecen o que pretenden obtener.

El caso más extremo y en cierto modo corrupto sería el de quien paga la cuota aspirando a aumentar su probabilidad de conseguir empleo a partir de la maquinaria del partido. Otro caso es el de quien tiene “ansias de figurar” o de “codearse con otros”, es decir, aspira a una contraprestación más intangible, de tipo social. Por último, está la situación del que aporta por la posibilidad que le da la colectividad de emitir opiniones en su ámbito de experiencia o especialización.

Las contraprestaciones, al igual que en otros entornos, pueden ser positivas o perjudiciales. Ofrecer a quienes realizan aportes a una Universidad la posibilidad de subsidiar el puntaje de admisión de los hijos, o recolectar recursos para el Hogar de Cristo a través de un desfile de modas, serían ejemplos de contraprestaciones potencialmente inadecuadas. La oferta y asignación de cargos como contrapartida a un aporte monetario, vendría a ser una contraprestación inadecuada en política. Más positiva sería una contraprestación que se relacione con la participación del militante en las diferentes instancias partidarias: elecciones internas, foros y debates, sesiones de reflexión, actividades sociales, etc.

Rescatando las experiencias de otros rubros, se puede concluir que para aumentar los aportes recibidos por el pago de cotizaciones regulares de afiliados a partidos políticos se requiere al menos preocuparse de lo siguiente: a) generar confianza, principalmente a través de la clarificación del sentido, objetivos y actividades del partido; de la entrega de información precisa sobre la utilización de los recursos recolectados y de la medición e información sobre la eficacia con que se los utilizó; b) potenciar las contraprestaciones positivas que se ofrecen, como por ejemplo, envío de información periódica sobre los aspectos antes señalados; invitación a debates internos sobre temas específicos de interés general; invitación a sesiones de cuenta de parlamentarios o autoridades del partido, etc.; c) disponer de una infraestructura adecuada para la captación de las cotizaciones, lo que implica diseñar planes de recaudación –análisis de cartera, definición de metas, sectorización, etc.–, manejar una base de datos actualizada; elaborar material informativo; contratar, preparar y supervisar una fuerza de ventas; realizar tareas de control y seguimiento.

Como se puede comprobar en el caso del Hogar de Cristo, mientras mayores facilidades se le dan al asociado para realizar su aporte, existen mayores probabilidades de captar su contribución. La recolección de cuotas en el domicilio es un buen ejemplo en este sentido.

Para poder realizar este tipo de recaudación se requiere, eso sí, de una importante infraestructura de apoyo. Al menos se deberían considerar los siguientes recursos humanos: uno o dos profesionales encargados de la planificación, seguimiento y control; uno o dos administrativos encargados de procesar lo recolectado y actualizar las bases de datos; un supervisor por cada 12-15 recaudadoras y una recaudadora por cada 900-1000 cotizantes³². Adicionalmente, se debe contemplar los gastos de oficina y materiales asociados al funcionamiento del equipo antes señalado.

Si se consideran sueldos de mercado para cada una de las funciones anteriores, y se determina un sueldo 70% fijo en el caso de las recaudadoras, se estima que para sostener la recaudación estable de 50.000 militantes se requieren alrededor de \$ 13.700.000 de costo fijo mensuales³³. Si se agregan gastos relacionados con el funcionamiento de la oficina, se puede afirmar que el costo fijo de mantener una oficina de recaudación se aproxima a los \$ 15.000.000. Si se suponen aportes mensuales de \$ 5.000, similares a la cuota típica rescatada por instituciones como el Hogar de Cristo, se requerirían aproximadamente 3.000 socios aportantes para cubrir esos costos fijos. Es decir, los costos fijos de esta unidad se financiarían con el aporte de menos del 10% de los militantes.

A la luz de las cifras entregadas por el Secretario General de la Democracia Cristiana, quien señaló que el financiamiento de la operación del partido requería alrededor de \$ 50 millones mensuales, resulta evidente que el saldo del 90% de los eventuales aportes de los militantes (\$ 235.000.000) sería más que suficiente para financiar con holgura dicha operación.

De acuerdo a las experiencias mencionadas con anterioridad, la recolección exitosa de cuotas de afiliados a una institución requiere, no sólo de una causa loable y transparencia en la entrega de información sobre las fuentes y usos de los dineros recaudados, sino también una gestión o management especializado y altamente profesional. Muchas instituciones, al no contar con recursos estables para sostener su operación, evitan invertir en esos aspectos, y derivan por lo tanto en un círculo vicioso de desfinanciamiento. Los partidos políticos forman parte de este último grupo de instituciones.

³² De los antecedentes recolectados de otras instituciones, se desprende que se requieren recaudadoras en relación 1:1000 (una recaudadora por cada 1.000 cotizantes).

³³ Se suponen las siguientes remuneraciones brutas: profesionales a \$ 1.200.000 uno y \$ 700.000 el segundo; administrativos a \$ 450.000 uno y otro a \$ 300.000; supervisores a \$ 350.000; recaudadoras a \$ 200.000 cada una.

De acuerdo a una consulta informal realizada por los autores a los partidos políticos³⁴, se ha corroborado que la actividad de cobranza de cuotas o cotizaciones a los militantes de los partidos no cuenta con una plataforma como la que se describió con anterioridad. Si bien casi todos los partidos consideran el pago de cuotas obligatorias por parte de sus militantes, casi todos realizan la labor de cobranza mediante un solo cobrador. Se percibe, por lo mismo, que se trata de una actividad poco profesional y lejana a los estándares considerados en el caso de las fundaciones de ex alumnos o instituciones filantrópicas.

CUADRO 4: SITUACIÓN DE COBRO DE CUOTAS DE MILITANTES EN PARTIDOS POLÍTICOS

Partido	Tipo de Cuota	Tipo de Cobranza	Morosidad
Democracia Cristiana	Obligatoria para militantes.	Hay un cobrador de cuotas que va a oficinas y casas de militantes. Se pueden descontar cuotas en forma automática por Transbank.	No se les cobra intereses.
Socialista	Obligatoria para militantes.	Hay un cobrador de cuotas.	No se les cobra intereses.
Por la Democracia	Obligatoria para militantes.	Hay dos cobradores de cuotas, madre e hija: una de ellas cobra a personas de gobierno, la otra a particulares.	No se les cobra intereses.
Radical	Obligatoria para militantes.	Hay una cobradora de cuotas.	No se les cobra intereses.
Renovación Nacional	Voluntaria para militantes.	Hay una cobradora de cuotas.	No hay.
UDI	Voluntaria para militantes.	No hay cobradores.	No hay.
Comunista	Obligatoria para militantes.	Sistema de pago variable de acuerdo a condiciones acordadas con organismo regulador. Hay una persona que recibe las cuotas personalmente.	No se les cobra intereses.

³⁴ La información que se presenta se obtuvo realizando consultas a las secretarías de todos los partidos señalados, haciéndoles ver que se trataba de un militante que “quería ponerse al día”.

La carencia de gestión o management señalado podría explicarse porque muchas maquinarias partidistas han estado enfocadas hasta ahora hacia una relación clientelística con sus militantes, donde el partido hace favores y paga a sus militantes. En este escenario, invertir el flujo de recursos para que el militante pague al partido representa claramente un esfuerzo importante, que puede explicar el atraso en la optimización de la gestión.

Otra posible razón es que algunos partidos han optado por buscar donaciones o aportes privados de magnitud, que eviten el esfuerzo de recaudación de cuotas o cotizaciones pequeñas por parte de un volumen grande de militantes.

b) Donaciones

Definimos como donaciones, a diferencia de las cotizaciones regulares, a los aportes de carácter más esporádico, que pueden provenir tanto de personas naturales (militantes o simpatizantes), como jurídicas, siempre y cuando sean chilenas.

Al igual que en el caso de las cotizaciones, la Ley de Partidos Políticos establece que las donaciones también están exentas del pago de impuestos, hasta por un monto de 30 UTM. Los donantes, salvo que sean militantes, no tienen el “derecho político” de participar en las elecciones internas.

Según se apreciaba en el Cuadro 1, las donaciones declaradas son mínimas, y ninguna de ellas excede el límite de las 30 UTM, puesto que los donantes evitan el trámite de insinuación de donaciones que exige la ley, y el posterior pago de impuesto a las donaciones que establece la ley tributaria específica para aportes superiores a dicho monto.

Como se señaló con anterioridad, las empresas disponen de mecanismos “irregulares” más atractivos para realizar aportes a los partidos, por lo que no debe extrañar que no se evidencien más ingresos por concepto de donaciones de privados en los respectivos balances. Es posible que muchos aportes específicos de militantes o simpatizantes, que tengan el carácter de donación, se confundan en el ámbito de la contabilidad con cotizaciones, y que otros simplemente no se hayan registrado como tales y se hayan utilizado directamente en el pago de cuentas u otros gastos de sus colectividades.

Adicionalmente, las donaciones tienden a estar más vinculadas con las campañas que con el financiamiento regular de los partidos, y en cierto modo compiten con éstos. En gran parte esto se debe a que, como señalan los expertos en búsqueda de fondos (*fund raisers*), “las personas les dan

a las personas”, lo que en este caso se traduciría a: “las personas les dan a los candidatos en campaña”.

Además, recordemos que una donación a un candidato es menos gravosa que un aporte de carácter más permanente, y, al mismo tiempo, su efectividad es más fácil de medir y evaluar, pues la propuesta del candidato es más explícita (considera un programa de trabajo).

Aún así, la estrategia de búsqueda de recursos para financiar los gastos operacionales de los partidos también podría explotar en mayor medida, que en la actualidad, las ideas del fund raising para el levantamiento de donaciones pequeñas, de carácter periódico (semestrales, anuales o bianuales)³⁵. Al introducir en la planificación anual actividades, inversiones o proyectos concretos, que redundan en beneficios tangibles para los militantes, y que se encuentran claramente definidos y cuantificados (por ejemplo: realización de un congreso partidario, construcción de una nueva sede, alhijamiento de una sede existente, adquisición de equipamiento audiovisual o computacional, etc.), el partido podría solicitar cuotas extraordinarias o donaciones a sus simpatizantes, aprovechando además la misma infraestructura de recaudación de las cotizaciones regulares.

Se seguiría en este caso el ejemplo de las universidades norteamericanas, que realizan campañas de fund raising en forma permanente, o el caso de la Teletón en Chile, que mediante un esfuerzo periódico consigue recursos para financiar la construcción y operación de sus centros de rehabilitación de niños.

4.2. Autofinanciamiento a través de actividades de entidades relacionadas

Como se señaló con anterioridad, la Ley Orgánica N° 18.603 abrió la posibilidad de que los partidos políticos constituyan otras corporacio-

³⁵ Las ideas de fund raising respecto a las donaciones remarcan, por ejemplo, que las instituciones solicitantes deben enfatizar más las soluciones y respuestas que ofrecen, que los requerimientos que tienen; deben clarificar y en lo posible “personalizar” el destinatario del aporte; deben escuchar a los potenciales aportantes, y establecer qué les interesa; en lo posible deben disponer de proyectos concretos, con objetivos e impactos claramente definidos; deben enfocar sus esfuerzos de recolección, concentrándose en los potenciales mayores aportes (regla 20:80); etc. Véase por ejemplo:

Brakeley, George A. *Tested Ways to Successful Fund Raising*. New York, American Management Association, 1980.

Broce, Thomas E. *Fund Raising: The Guide to Raising Money from Private Sources*. Norman, University of Oklahoma Press, 1979.

Seymour, Harold J. *Designs for Fund Raising: Principles, Patterns, Techniques*. New York, Mc Graw Hill, 1966.

nes de derecho privado, que colaboren con sus propios fines, y que eventualmente generen ingresos producto del desarrollo de actividades lucrativas³⁶.

Entre otras actividades, estas corporaciones, que típicamente adoptan la forma de institutos o centros de estudio, pueden entregar asistencia a diputados y senadores, emitir informes sobre algún tema legislativo o formar y capacitar a los ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas o para que participen en la actividad política.

Considerando los posibles beneficios de aumentar la participación de la ciudadanía en el debate de los temas políticos, y en la vida partidaria en general, y además, observándose un déficit presupuestario importante en los partidos políticos, la posibilidad de reunir recursos a través de esta modalidad surge como una opción digna de análisis. Más aun si, como se señaló con anterioridad, son varios los países que ya la han considerado.

De las actividades que éstas realizan, no parece factible aumentar en forma significativa ni la cantidad de trabajos ni las tarifas que probablemente se cobran a senadores y diputados por apoyarlos en sus respectivas labores congresales, salvo que se incrementaran los fondos disponibles para esos efectos.

Tampoco parece factible aumentar la demanda o el precio cobrado por informes legislativos que se venden a las empresas. Se desprende que sólo se podrían incrementar los ingresos a partir de un mayor número o un mayor valor de inscripción para actividades de formación y capacitación de militantes o independientes, a partir de aportes realizados por estos mismos. La sección 5 considerará un subsidio provisto por el Estado.

- ¿Qué tipo de actividades podría realizar una corporación coligada, por la cual se puedan cobrar inscripciones?

Parece razonable suponer que las actividades a desarrollar tendrían que vincularse con los objetivos últimos de los partidos que las justifican, y que –entre otros aspectos– se refieren a la conveniencia de la participación de la ciudadanía en la actividad política, de mejorar la vinculación de estas instituciones con la comunidad y de fomentar la educación cívica de ésta.

³⁶ “... Los partidos políticos, como personas jurídicas que son, pueden en el marco de sus fines (Art. 2°) concurrir a la constitución de otras personas de la misma especie –tal como otras corporaciones de Derecho Privado, v.gr. Institutos de pensamientos o análisis políticos, que colaboren también a los fines que a ellos les ha encomendado la ley (como la asistencia a diputados y senadores o la formación y capacitación de ciudadanos para que asuman responsabilidades públicas), entidades éstas que luego pueden, con los ingresos que reciban, beneficiar a su propio constituyente, sin que por ello se infrinja la legislación”. (Mendoza, Ramiro, *op. cit.*, p. 16).

Estos fines se podrían concretar a través de la realización de seminarios, talleres y conferencias, donde los participantes estarían expuestos a los mensajes y proyectos transmitidos por los líderes y agentes del partido, como, asimismo, a aspectos más técnicos entregados por especialistas de dichas agrupaciones.

Mediante estas actividades, un partido podría disponer de un canal concreto para motivar la inscripción de personas no inscritas en los registros electorales, particularmente jóvenes no interesados en el quehacer político. El partido también lograría crear redes de contacto de personas que tienen cargos de representación popular con militantes y simpatizantes, y adicionalmente, podría desarrollar nuevos canales de participación para la comunidad en general.

Estos seminarios y conferencias podrían realizar podrían tratar temas como los siguientes:

- Educación Cívica
- Estilo o Identidad del Partido
- Evolución Histórica del Partido y sus Ideas
- Actualidad Política Internacional
- Propuestas de Políticas Sectoriales, Regionales o Locales
- Preparación de Líderes para el Ejercicio de Cargos Públicos de Elección Popular
- Administración de Municipios o Unidades Comunes
- Labor de los Concejales
- Examen de temas de contingencia, debate sobre proyectos de ley, etc.

Mediante los fondos recolectados a partir de estas actividades, la corporación podría hacerse cargo de una serie de gastos correspondientes al partido, como por ejemplo: pago de arriendos de inmuebles, pago de sueldos o compensaciones complementarias a activistas y funcionarios del partido, adquisición de materiales y equipamiento, etc.

5. INCENTIVOS A TRAVÉS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Se ha señalado hasta aquí que los partidos políticos disponen de dos formas legales y privadas de incrementar sus ingresos regulares: a) aumentar las cotizaciones o donaciones de militantes o simpatizantes, y b) aumentar los ingresos por la realización de actividades que realicen corporaciones relacionadas.

Ambas modalidades podrían ser potenciadas mediante la definición de subsidios públicos. El primero, al igual que en el caso alemán, premiaría la captación de cuotas o donaciones de los militantes. El segundo, incentivaría la realización de actividades formativas o educativas a través de las corporaciones señaladas.

Hoy existen diferentes tipos de subsidios para actividades de beneficencia, culturales y religiosas, que en algunos casos son bastante generosos³⁷. Se propone considerar un subsidio que en cierto modo equipare a los partidos políticos respecto a otras instituciones o actividades que cuentan en la actualidad con apoyos de este tipo. Esta situación de equiparidad limitaría cualquier aumento explosivo en las demandas por este tipo de subsidio.

5.1. Subsidio público a las cuotas regulares o donaciones

Parece razonable suponer que un partido que cuenta con una masa relevante de afiliados activos, que participan de las reflexiones y propuestas internas, que discuten con sus líderes, que se capacitan y forman para ejercer de mejor forma sus derechos políticos, que se preparan para ser líderes o representantes y que ayudan a incorporar a los jóvenes que aún no se han inscrito en los Registros Electorales, realiza un aporte a la sociedad mayor que uno que no lo hace.

Más aún si es que los militantes valoran dicha participación a tal punto que están dispuestos a pagar regularmente una cuota al partido, lo que vendría siendo una forma complementaria, pero más directa, de evaluación de la gestión del mismo.

La sociedad debería sentirse beneficiada por la existencia de instituciones políticas que enriquezcan y amplíen el debate político, incorporando y preparando de la mejor forma posible a quienes deberían hacerse cargo a futuro de estas materias.

Pero también debería considerar positivo que los partidos políticos sean capaces de constituir su propio patrimonio y financiar su operación, o gran parte de ésta, en base a múltiples pequeños aportes regulares, en lugar de grandes donaciones de carácter privado o de un aporte directo significativo por parte del Estado.

³⁷ La Ley 18.681 favorece las donaciones a Universidad e Instituciones de Educación Superior y la Ley N° 18.985, llamada por algunos Ley Valdés, favorece las donaciones para proyectos de tipo cultural. Diferentes organismos de beneficencia perciben aportes del Estado, para realizar parte de su labor. El Hogar de Cristo, por ejemplo, recibe aportes del Sename (Servicio Nacional de Menores) para su gestión de centros para jóvenes y menores de alto riesgo.

Con ello no sólo se protegería la necesaria independencia y representatividad que estas colectividades deberían tener, sino que además se probaría su capacidad de gestión para enfrentar los desafíos que le podría plantear la conducción del Estado.

Adicionalmente, parece positivo que la sociedad apoye una iniciativa que podría permitir que los partidos abandonen las relaciones clientelísticas y la dependencia excesiva de los grandes donantes, invirtiéndose el flujo de recursos desde los militantes a los partidos. Como se señaló con anterioridad, ello permitiría mejorar la calidad de las decisiones públicas, pasando el Estado a ser promotor activo de relaciones más transparentes al interior de éstos.

Dado que incrementar la recaudación de cuotas o cotizaciones pequeñas por parte de los militantes parece una alternativa atractiva, tanto desde el punto de vista del potencial de fondos recaudados como de los beneficios extra-monetarios que reportaría a los partidos, se propone considerar un subsidio relacionado con ello. Como en el caso chileno se ha detectado que la principal causa de las bajas recaudaciones conseguidas se debe fundamentalmente a una falta de una gestión adecuada, se propone contemplar un subsidio modesto, cuyo objeto sea primordialmente inducir a los partidos a realizar este esfuerzo de gestión.

En forma similar al caso alemán, se propone en el caso chileno otorgar un subsidio por cada peso captado como aporte regular privado al partido, de la forma de cotizaciones o donaciones pequeñas, con ciertos límite predefinido.

Si se observan los aportes mensuales típicos que perciben organizaciones sin fines de lucro que se podrían identificar con los partidos políticos, se puede definir que éstos se sitúan alrededor de \$ 5.000 mensuales.

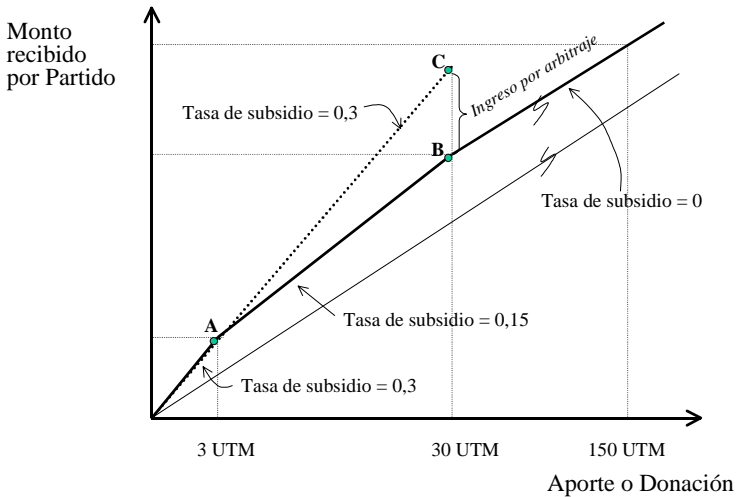
Para incentivar la búsqueda de cotizaciones y donaciones pequeñas se podría considerar una tasa de subsidio de 0,3 peso por cada 1 peso recolectado, siempre que los aportes anuales sean iguales o menores a 3 UTM (aproximadamente \$ 80.000/año, es decir \$ 6.700/mes). En el caso de aportes mayores a 3 UTM y menores a 30 UTM, y para evitar el arbitraje que se generaría con el aprovechamiento ilícito del incentivo mediante la subdivisión de un aporte grande en varios pequeños, se propone reducir el subsidio marginal al exceso sobre las 3 UTM a 0,15 peso por cada 1 peso recolectado. La tasa marginal del subsidio caería a 0 para el exceso por sobre las 30 UTM al año, respetando el límite actual para ser elegible para percibir la franquicia tributaria. Esta última cifra sería el valor correspondiente a los 6.000 marcos considerados en el caso alemán.

En el Gráfico 1 se describe esta propuesta. Los puntos A y B representan los cambios en las tasas marginales del subsidio, de 0,3 a 0,15 y

de 0,15 a 0. La línea punteada refleja la situación que se observaría ante un solo tramo de subsidio, con una tasa de 0,3. Como se puede observar, la “tentación” de arbitrar se explica por el ingreso potencial a obtener por dicha labor (punto C respecto a punto B).

El costo administrativo de subdividir una donación de 30 UTM, por ejemplo, en diez donaciones de 3 UTM, para incrementar el subsidio de \$ 0,15 a \$ 0,3 por cada peso recibido, parece ser bastante alto, lo que evitaría o al menos limitaría las posibilidades de arbitraje. Es decir, en el caso de una donación de \$ 800.000 al año, para incrementar el subsidio de \$ 120.000 a \$ 240.000 habría que realizar la gestión de conseguir 10 donantes “ficticios”, y así sucesivamente para cada donación de ese monto (el más alto posible).

GRÁFICO 1 ESTRUCTURA PROPUESTA PARA SUBSIDIO



Para castigar aún más el arbitraje mediante la subdivisión de aportes grandes en múltiples aportes pequeños, se sugiere además considerar las siguientes medidas:

- establecer que los montos aportados por este subsidio sólo pueden ser utilizados en gastos regulares del partido;
- establecer como requisito para postular al subsidio informar con claridad y detalle los usos efectivos que se hicieron durante el período

inmediatamente anterior, tanto de los aportes emanados de los propios militantes como del subsidio mismo;

- establecer una unidad de Auditoría en el Servicio Electoral, que revise exhaustivamente los informes anteriores y realice un balance de flujos percibidos *versus* flujos gastados; dotándola de mayores facultades de fiscalización e imperio.
- definir una penalización por mal uso del subsidio equivalente a la pérdida por dos años de la posibilidad de postularse a éste, ante una primera infracción, y una pérdida por cinco años ante una reincidencia.

En forma alternativa a la mencionada con anterioridad, y como una manera de favorecer la regularidad de los aportes realizados por los militantes, se podría elevar la frecuencia exigida para tener derecho al beneficio, estableciendo, por ejemplo, que sólo son elegibles para el subsidio del 30% las cotizaciones o donaciones de hasta 1 UTM al trimestre. En caso contrario, sólo se podría optar al subsidio del 15%, manteniéndose el tope de las 30 UTM. Bajo esta modalidad, el esfuerzo de arbitraje se relacionaría con subdividir una donación de 30 UTM en 30 donaciones de 1 UTM.

Dado que se ha demostrado que en campañas esporádicas es posible conseguir un número importante de aportes o donaciones de hasta \$ 5.000.000, y dado que el trámite de insinuación constituye un gravamen para los posibles donantes, se propone adicionalmente elevar el límite de exención definido en la actualidad (30 UTM), aumentándolo a 150 UTM.

Además, se propone imponer una condición adicional para la obtención del subsidio, que establezca estándares de desempeño tales como un cierto porcentaje mínimo de militantes con una densidad mínima de pago de cuotas (por ejemplo: que por lo menos hayan pagado 6 cuotas en el año).

Cabe señalar que un mecanismo como el propuesto requeriría de una permanente atención en términos de un eventual aumento del clientelismo, por un lado, y de la aparición de posibles focos de corrupción funcionaria en las unidades de Auditoría antes señalada, por el otro. El hecho de que los militantes no sólo estén aportando su tiempo y su cuota al partido, sino que además estén ayudando a generar ingresos por efecto del subsidio, podría aumentar la presión de éstos para percibir una retribución concreta en términos de un cargo público remunerado, lo cual es evidentemente indeseable si es que los elegidos no cumplen con los requisitos para ejercer ese tipo de funciones.

En ambos temas, el Servicio Electoral podría subcontratar los servicios esporádicos de una entidad externa de auditoría (por ejemplo: una

Universidad prestigiosa), la cual podría realizar estudios de correlación a partir de muestras entre aportes de militantes-perfiles-remuneraciones recibidas por cargos públicos ejercidos, y a su vez, el chequeo de las auditorias realizadas por la institución.

5.2. Subsidio a las actividades realizadas por instituciones relacionadas

La segunda opción de generación de nuevas fuentes de financiamiento para los partidos propuesta en el marco del presente artículo, se refiere al fomento de las actividades realizadas por las corporaciones relacionadas con los partidos políticos (como los Stiftungen alemanes). Como se indicó con anterioridad, se propone en este caso que el partido ofrezca actividades formativo-educativas, que permitan captar, instruir y formar militantes y simpatizantes del partido.

En este caso, interesa analizar la situación en que las corporaciones cobren valores mínimos por la inscripción en las actividades ofrecidas, o definitivamente eximan a los interesados de dicho cobro, pero perciban un subsidio público por captar participantes.

Se propone en este caso el pago de un subsidio al partido por actividad realizada, dentro de un contexto de temas y formatos pre-aprobados por el Servicio Electoral, sujeto a restricciones en términos del número mínimo de asistentes requeridos, el número máximo de horas por actividad y de actividades elegibles a financiar, y a otras condiciones similares a las que se consideran en la actualidad en el caso del incentivo a la capacitación estipulado por Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Entre otros aspectos, el Sence contempla los siguientes requisitos para conceder un subsidio: a) presentación de solicitud de autorización en forma previa a la realización de la actividad³⁸; b) emisión de Resolución Exenta por parte de Sence, autorizando o rechazando la actividad; c) fiscalización de que las actividades propuestas y autorizadas se realicen en las fechas y lugares comprometidos, con la extensión horaria que corresponde, el número de asistentes informado, el temario y expositores propuesto, etc.

³⁸ Las Solicitudes de Autorización de Actividad de Capacitación consideran: Identificación del organismo capacitador; modalidad de instrucción; tipo de actividad; nombre de la actividad; fundamentación técnica; objetivos generales; población objetiva; requisitos de ingreso y métodos de selección de participantes; objetivos específicos, contenidos, desglose de horas teóricas y prácticas, relatores; curriculum de los relatores; material de consumo; costos (presupuesto). Adicionalmente, las solicitudes tienen una declaración firmada, que estipula: "Declaro estar en conocimiento y haber diseñado la presente actividad de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo".

Adicionalmente, las actividades de Sence consideran un presupuesto, el que típicamente contempla aspectos como los siguientes: personal instructor; material de consumo y didáctico; utilización de local; utilización de equipos; movilización, viáticos y traslados docentes en el caso que sean necesarios; gastos generales; utilidad; valor total de la actividad; valor efectivo por participante y valor por participante imputable a la franquicia tributaria. El Cuadro 5 muestra un presupuesto típico Sence basado en los requerimientos de este organismo, para una actividad de 12 horas de duración.

Conviene reconocer que, en el caso de un subsidio a actividades similares realizadas por una institución vinculada a un partido político, se estaría apoyando a estos últimos no sólo mediante el “margen de utilidad” de la actividad (si se considera un 100% de subsidio en base a presupuesto tipo), sino también por medio del apoyo al financiamiento de algunos costos fijos.

Los aportes para personal instructor, por ejemplo, podrían reemplazar o complementar las remuneraciones de los principales activistas del partido; la utilización del local podría aportar a un arriendo pagado por la corporación y utilizado en forma conjunta con el partido, o podría servir para amortizar la adquisición de un local nuevo; los gastos generales también podrían ser compartidos con los de la colectividad política.

De esta forma, y como se puede apreciar en el mismo cuadro, sin la necesidad de considerar utilidades, el 80% de los ingresos provenientes de estas actividades podría contribuir al financiamiento de las instituciones organizadoras.

CUADRO 5: PRESUPUESTO SIMILAR A LOS REQUERIDOS PARA POSTULAR A SUBSIDIO SENCE

N°	Ítem	Extensión universitaria	Capacitación política
1	Personal de instrucción	\$ 500.000	\$ 500.000*
2	Material de consumo	\$ 40.000	\$ 40.000
3	Material didáctico	\$ 140.000	\$ 140.000
4	Utilización de local	\$ 200.000	\$ 200.000*
5	Utilización de equipos	\$ 40.000	\$ 40.000
6	Movilización, viáticos, traslados	\$ 20.000	\$ 20.000
7	Gastos generales	\$ 400.000	\$ 400.000*
8	Utilidad	\$ 900.000	-
9	Valor total de la actividad	\$ 2.250.000	\$ 1.350.000

* Costo que ayuda a financiar la institución (suman \$ 1.100.000).

Del cuadro anterior se desprende además que, en el caso de actividades de capacitación política, se consideraría un valor por hora de clase/curso de aproximadamente 7,5 UF, lo que resulta consistente respecto a lo que se cobra por actividades de extensión en las universidades (10 UF/hora/curso en promedio³⁹).

Como una forma de acotar la cantidad de actividades a desarrollar por el conjunto de los partidos, y de fomentar la realización de las mismas en todo el país, se podría establecer un límite máximo de 30 actividades anuales por distrito electoral.

Si se considera que los 60 distritos electorales del país tienen típicamente 100.000 inscritos cada uno, y que un partido efectivo debería poder desarrollar al menos 1/5 de las actividades posibles (consistente con la existencia de 5 partidos grandes), éstos deberían estar en condiciones de levantar \$ 6.600.000/distrito al año ($3 \times 1/5 \times \$ 1.100.000$)⁴⁰, es decir aproximadamente \$ 400 millones anuales en total. Con dicha cantidad, cada partido debería estar en condiciones de mantener 25 activistas-funcionarios permanentes.

Cabe señalar que estas actividades de formación podrían abrirse a simpatizantes que estuvieran dispuestos a pagar una inscripción, cuyo valor se puede calcular en base a los costos estimados para la actividad. Ello significaría ingresos adicionales para el partido.

Como resguardo frente a posibles abusos de parte de los partidos, habría que considerar una cantidad mínima de alumnos por curso y habría que definir que un mismo alumno no puede repetirse en un curso, y eventualmente tampoco puede asistir a más de un determinado número de cursos/periodo.

Al otorgar un subsidio como el que se propone, se estaría fomentando la interacción de los partidos y de sus dirigentes con la comunidad, generando un espacio de participación inexistente en la actualidad. Adicionalmente, el partido asumiría un rol formativo de la base, mucho más activo, lo que redundaría en una sociedad más instruida y capacitada para exigir y tomar decisiones.

Una posible objeción constitucional a este mecanismo de financiamiento es que no podría ser exclusivo para este tipo de corporaciones

³⁹ Esta cifra considera el monto a cobrar independientemente del número de alumnos que asisten a la actividad. En base a este valor promedio, por un curso de extensión universitario típico, de 12 horas lectivas, realizado en forma cerrada, se cobrarían 120 UF. Si asisten 20 personas, para la institución contratante significaría un costo de 6 UF/alumno/curso.

⁴⁰ Considerando un aporte por subsidio equivalente a un 100% del valor por hora señalado con anterioridad, y actividades de 12 horas de duración cada una (que sería el tope a considerar).

vinculadas a los partidos políticos. Dadas las connotaciones positivas que se señalaron con anterioridad, podría ser deseable abrir la posibilidad de que otras instituciones postulen al subsidio, siempre y cuando cumplan con requisitos que permitan garantizar el espíritu que pretende esta iniciativa. Ello no significaría un gasto mayor debido al límite máximo de actividades al mes que podrían recibir subsidio en cada distrito electoral.

Adicionalmente, la “competencia” entre partidos y con otras instituciones interesadas en postular al subsidio debería elevar la calidad de las propuestas.

Una objeción relacionada con la anterior, dice relación con quién calificaría las actividades educativas propuestas. ¿Sería posible que se terminaran financiando temas rechazados por la mayoría, como por ejemplo racismo mapuche o divorcio? Dado que el objetivo del financiamiento es fomentar el debate y el contacto dirigentes-militantes, las posiciones extremas deberían verse expuestas a opiniones contrarias, con lo que podrían equilibrarse. Este tipo de actividades puede servir para convencer a los dirigentes del partido que un tema determinado no tiene suficiente apoyo o base para ser promovido. Por esta misma razón, no parece conveniente censurar *a priori* los temas de las actividades.

Sería deseable, en todo caso, que tanto el llamado anual a postulación para el financiamiento de este tipo de actividades, como la selección definitiva fueran públicos, y que se creara para esta última tarea, posiblemente bajo el amparo del Servicio Electoral, una Comisión o Jurado regional, conformado por “hombres buenos e independientes”.

Esta Comisión evaluaría la calidad de las propuestas, el historial del proponente en estas materias, el grado de involucramiento de congresales en las actividades, y otros aspectos que permitan realizar la mejor selección posible.

Otra objeción, tanto en este caso, como respecto al subsidio para las cotizaciones, podría provenir de los grupos minoritarios o representantes de intereses especiales, como los ambientalistas, quienes podrían percibir que los subsidios están dirigidos principalmente a los grandes partidos políticos, capaces de montar una infraestructura de recaudación de cuotas de mayor envergadura y de organizar y programar un mayor número de actividades sujeto de subsidio a través de sus instituciones coligadas.

Sin embargo, existe evidencia que no siempre son los principales partidos o candidatos los que logran mayores recaudaciones⁴¹, y, al menos en

⁴¹ Bradley Smith muestra que entre los candidatos que más han recaudado en términos de pequeñas contribuciones en la historia de Estados Unidos, hay varios que han sostenido las posiciones más al margen de las tendencias de su tiempo (más extremas). Por ejemplo, la campaña presidencial de Barry Goldwater en 1964 acumuló US\$ 5,8 millones

términos de capacidad para proponer y organizar actividades como las señaladas con anterioridad, no deberían existir grandes diferencias entre partidos grandes o pequeños. Por el contrario, da la impresión que en este aspecto existiría una mayor equidad entre partidos, y que, incluso, los partidos con intereses más definidos podrían disponer de ciertas ventajas sobre otros de mayor envergadura y mayor diversidad de visiones internas.

Cabe señalar que la propuesta también abre canales de contacto directo de grupos minoritarios con intereses definidos al interior del partido, y dirigentes superiores y parlamentarios de los mismos, permitiendo disponer de una “válvula de seguridad” que permite incorporar al sistema político a quienes tienen preferencias más intensas pero menos canalizadas.

6. IMPACTO DE LAS PROPUESTAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN EL FISCO

En el presente artículo se han propuesto una serie de ideas para potenciar la capacidad del partido de recolectar cuotas o donaciones de sus adherentes. Adicionalmente, se han sugerido incentivos mediante financiamiento público tanto para lograr buenos resultados en dicha recolección como para que los partidos desarrollen actividades que vayan en directo beneficio de su propia gestión y de la comunidad en general.

Resulta evidente que el mayor impacto en términos de financiamiento está dado por la eventual capacidad de un partido para captar cuotas o donaciones regulares de mayor valor.

Si, por ejemplo, en un partido con 25.000 militantes, la cantidad y regularidad de los aportes se eleva de \$ 250/mes a \$ 2.500/mes (50% de lo que está dispuesto a aportar mensualmente un asociado típico del Hogar de Cristo), se está hablando de disponer de \$ 62.500.000 en lugar de \$ 6.250.000 al mes, cifra que, aún restando los costos asociados a los esfuerzos requeridos para multiplicar los aportes diez veces, que se estiman en 10% de lo recaudado, estaría dejando al partido una cantidad sustancial de recursos adicionales, equivalente a \$ 600 millones/año⁴². Significaría en la práctica que un partido sería capaz de más que triplicar los ingresos informados en la actualidad.

provenientes de 410.000 pequeños contribuyentes, antes de ser derrotado. Pareciera que en el caso de campañas muy radicales, en la que los contribuyentes son motivados más por una ideología que por motivos racionales, existe una alta probabilidad de éxito en términos de recaudaciones, independientemente de que, al mismo tiempo, la probabilidad de éxito sea más bien baja.

⁴² La diferencial de ingreso respecto a la situación actual sería de \$ 600 millones/año, pues se percibiría el 80% de \$ 62,5 millones por 12 meses (80%: si se resta la base de 10% de recaudación actual y el 10% de costos de administración).

En el caso de considerar un subsidio que fomente los esfuerzos de captación de cotizaciones o donaciones por parte de los partidos, como el descrito en el punto 5.1., los partidos podrían recibir hasta \$ 225 millones adicionales al año (de acuerdo al tramo de subsidio más alto)⁴³. El Fisco incurriría por su parte, de acuerdo a los datos anteriores, en un costo máximo de \$ 1.125 millones/año⁴⁴, si es que se consideran sólo donaciones elegibles para la tasa de 0,3 (el valor más alto posible)

Si se contempla un 100% de subsidio a las actividades de capacitación realizadas por las instituciones coligadas a los partidos políticos, un partido podría ser capaz de recolectar \$ 400 millones al año. El costo anual para el Fisco sería en este caso de \$ 2.450 millones⁴⁵.

De acuerdo a las cifras anteriores, los fondos que podrían llegar a percibir los partidos políticos en su conjunto por las modalidades de recaudación señaladas en el presente artículo podrían ascender a \$ 6.125 millones/año⁴⁶.

El costo total para el Fisco de ambas modalidades de subsidio sería de \$ 3.575 millones, lo que significa aproximadamente 450 \$/elector, es decir, menos de U\$ 1 por elector al año.

7. CONCLUSIONES

El presente artículo propone mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos partiendo de la base del sistema existente de financiamiento privado.

Primeramente, se propone optimizar y potenciar dos de las formas legales y privadas de que los partidos políticos disponen para incrementar sus ingresos regulares, por un lado, aumentar y sostener en el tiempo las cotizaciones ordinarias o extraordinarias y pequeñas donaciones de militantes o simpatizantes; y por otro, aumentar los ingresos por la realización y venta de actividades ofrecidas por corporaciones relacionadas.

En segundo lugar, se propone la creación de dos subsidios públicos. El primero premiaría la captación de cuotas o donaciones de los mi-

⁴³ Un partido podría recibir entre \$ 112,5 y \$ 225 millones adicionales por concepto de subsidio, dependiendo del tipo de aportes recibidos y del tramo de subsidio correspondiente.

⁴⁴ Se calcula como: \$ 1.125 millones = 0,3 x \$ 62,5 millones/partido/mes x 12 meses x 5 partidos

⁴⁵ Se calcula como: \$ 2.450 millones = 1.350.000/1.100.000 x 400 millones \$ / año x 5 partidos.

⁴⁶ Se calcula como: \$ 6.125 millones = (\$ 600 + \$ 225 + \$ 400) millones x 5 partidos. En el caso que no todos los aportes fueran elegibles para el segundo tramo de subsidio, esta cantidad se reduciría hasta \$ 5.563 millones.

litantes. El segundo fomentaría en los partidos políticos la realización de actividades formativas o educativas a sus militantes o simpatizantes, a través de las corporaciones.

Del análisis se desprende que los partidos han explotado poco la posibilidad de potenciar su capacidad de recolectar un mayor número de aportes y por mayor monto que los que se consiguen en la actualidad, que son extremadamente bajos. Se deduce que esto se relaciona, en parte, con la poca voluntad de los chilenos de realizar aportes, de este u otro tipo, con la poca valoración de la actividad política, pero también con una carencia de gestión o management adecuado. Los casos de algunas asociaciones de ex alumnos de universidades, y del Hogar de Cristo tienden a mostrar que un esfuerzo sistemático y profesional de captación de cuotas y donaciones redunda en muy buenos resultados.

Un esfuerzo exitoso en mejorar estas capacidades podría repercutir sustancialmente en el acceso a recursos financieros por parte de los partidos políticos, y evitar o limitar la búsqueda de financiamientos de tipo ilegal o la exigencia de aportes fiscales.

Para incentivar el mejoramiento en la captación de recursos provenientes de los propios militantes o adherentes, se presenta y analiza en el artículo la posibilidad de generar un subsidio de carácter público relacionado con las cotizaciones o donaciones conseguidas, similar al modelo planteado por los alemanes.

Se desprende que, si bien puede tratarse de un mecanismo de incentivo razonable, este debería ser marginal respecto a las contribuciones de los propios partidarios, que son las que realmente reflejan, tanto la voluntad de estos últimos de involucrarse en el tema político como la calidad del quehacer del partido que los agrupa.

Adicionalmente, los montos de recursos recolectados por los partidarios pueden ser suficientemente significativos para el financiamiento del partido como para no requerir un subsidio elevado.

En relación al subsidio a las actividades de formación y capacitación realizadas por entidades coligadas, no sólo se plantean como una forma de generar financiamiento a los partidos políticos, sino también como un mecanismo de acercamiento del partido a sus bases, y de participación de estas últimas en la generación de la opinión del primero.

El subsidio a este tipo de actividades permitiría fomentar el trabajo de los representantes del partido con la comunidad, ampliar el espectro de opinión y mejorar el nivel del debate político, en otras cosas.

En términos de financiamiento, y en el caso de considerarse, debería pensarse como una modalidad complementaria a las dos anteriores.

Cabe señalar, por último, que las proposiciones de subsidio, en particular la referida a la capacitación política, se basan en la premisa que los beneficios sociales que pueden generar una mayor fortaleza financiera para la actividad regular de los partidos son mucho mayores que los beneficios percibidos por los militantes con las iniciativas propuestas. Ello explica que estos últimos parezcan contribuyendo menos que la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Bibliografía Nacional:

- Barros, Enrique (1983). "Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 10, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Bulnes Aldunate, Luz (1983). "La Ley Orgánica de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 8, Centro de Estudios Públicos, Santiago, diciembre.
- Bulnes Sanfuentes, Francisco (1984). "Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos", *Revista Política* N° 5, Universidad de Chile, Santiago.
- Canales Nettle, Patricia (1996). "Financiamiento Privado de las Campañas Electorales en la Legislación Comparada". Serie Estudios Jurídicos, Biblioteca del Congreso Nacional, Vol. 11, páginas 32 a 44.
- Cumplido, Francisco (1983). "El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 9, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Flores Arratia, César (1997). "El Financiamiento Público de los Partidos Políticos en Chile." Tesis de Grado, Derecho, Pontificia Universidad Católica (PUC), Santiago.
- García, Ana María (1989). "La Propaganda Electoral y su Gratuidad", *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, Vol. 16, pp. 243 a 251.
- Gómez Bernaldes, Gastón (1996). "Algunas consideraciones sobre el Financiamiento Público de los Partidos Políticos", *Revista de Ciencia Política*, PUC, Santiago, Vol. 18 N°s 1-2.
- Instituto Libertad y Desarrollo (1998). "Reseña Legislativa N° 397, Análisis mociones proyecto de ley sobre modificaciones de Ley de Votaciones Populares y Escrutinios". Santiago, agosto.
- Larroulet, Cristián y otra (1996). "Competencia, Mercado Político y Financiamiento Público", *Revista Libertad y Desarrollo*, Vol. 4 N° 54, Santiago, mayo, pp. 18 a 21.
- Mendoza, Ramiro (1999). "Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile". Serie *Documentos de Trabajo* N°292, Centro de Estudios Públicos, marzo, Santiago.
- Muza Galarce, Ricardo (1998). "El Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile: Análisis y Propuestas". Tesis de Grado, Derecho, PUC, Santiago.
- Palda, Filip (1999). "Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos". Serie *Documentos de Trabajo* N° 291, Centro de Estudios Públicos, Santiago, febrero.

- Paltiel, Khayyam (1984). "Financiamiento de la Campaña Electoral", *Revista de Estudios Públicos* N° 13, Santiago.
- Pulzer, Peter (1999). "El Financiamiento Político en Alemania". Serie *Documentos de Trabajo* N° 299. Centro de Estudios Públicos, Santiago, octubre.
- Ribera Neumann, Teodoro (1989). "Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos". *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, Vol. 16, N° 2.
- Servicio Electoral (1999). "Balances de los Partidos Políticos, Período 1988-1997". Santiago.
- Villagrán, P. y otros (1996). "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales". Serie de Opinión Pública N° 43, Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago.

b) Bibliografía Internacional:

- Blanco Valdés, Roberto (1995). "La Problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma", *Revista Estudios Políticos* N° 87, España.
- Brakeley, George A. (1980). *Tested Ways to Successful Fund Raising*, New York, American Management Association.
- Broce, Thomas E. (1979). *Fund Raising: The Guide to Raising Money from Private Sources*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Declaración de Margarita sobre "Los valores éticos de la Democracia" (1997). VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Venezuela.
- Del Castillo Vera, Pilar (1985). *La financiación de los Partidos Políticos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno Editores de España S.A. Madrid.
- Engler, Gabriela y otra (1998). *Financiamiento de los Partidos Políticos*. mimeo, Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires.
- García Cotarelo, Ramón (1985). *Los Partidos Políticos: La Financiación de los Partidos Políticos*, Editorial Sistema, Madrid, Capítulo V, pp. 189 a 226.
- García Guerrero, José Luis (1990). "Algunas Consideraciones sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos", *Revista de Estudios Políticos* N° 70, España, pp. 143 a 183.
- Huckshorn, Robert J. (1985). "Who Gave It? Who Got It? The enforcement of campaign finance laws in the States" *The Journal of Politics* N° 47, vol. 3 y 4.
- Navas Carbo, Xiomara (1993). "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en Nohlen, Dieter (editor), *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José, Costa Rica.
- Smith, Bradley (1996). "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform", *The Yale Law Journal*, Vol. 105:1049.
- Seymour, Harold J. (1966). *Designs for Fund Raising: Principles, Patterns, Techniques*. New York, Mc Graw Hill.