

Financiamiento Político para Profundizar la Democracia*

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- El gobierno presentó un proyecto de ley que transferiría sumas importantes de dinero fiscal a los partidos políticos, sin exigir actividades nuevas a cambio.
- Este proyecto es impopular. Ante la pregunta de si el Estado debería financiar a los partidos políticos, el 82% de los encuestados lo rechazó (marzo-abril, 2008). Si sólo algunos partidos aprobaran el proyecto, el electorado podría castigarlos.
- El Estado ya transfiere sumas importantes a la política. Afirmamos que lo hace de manera sesgada, porque financia ampliamente ciertos bienes y desatiende otros, como la participación en los partidos políticos y la calidad de su aporte legislativo.
- Se propone levantar la mirada y acoger las demandas ciudadanas por mejores partidos políticos, más participación y mejor legislación. Esta es una oportunidad para profundizar la democracia.
- Para ello, se propone crear subsidios **condicionales**:
 1. Un subsidio a las cuotas de militantes que hayan votado para elegir la directiva del partido, con registro provisto por el Servicio Electoral, y también a aportes de simpatizantes.
 2. Un subsidio a talleres de debate y diálogo político organizados por los partidos, donde los simpatizantes puedan dialogar sobre temas de interés público con altos dirigentes de partidos. El control sería similar al aplicado en Alemania y el tope al subsidio dependería de los votos obtenidos en la última elección.
 3. Un subsidio para preparación de candidatos a los cargos de elección popular. El objetivo es facilitar que se preparen para acometer las labores a las que postulan.
- Para promover otros bienes públicos asociados a los partidos se propone:
 4. Para elevar la calidad a la legislación, recursos para asesores legislativos profesionales, como en EE.UU. La búsqueda de candidatos la haría el Congreso. Serían evaluados y protegidos del lobby y de labores distritales.
 5. Para elevar la calidad de la oposición parlamentaria, recursos para asesores de un "gabinete en la sombra" y de comisiones especiales, como en Gran Bretaña.
 6. Autorizar que asociaciones de personas naturales, como sindicatos de base y colegios profesionales, hagan donaciones a la política. La proscripción de estas personas jurídicas dificulta la fiscalización y facilita la corrupción.
 7. Autorizar que hagan donaciones más personas jurídicas, con y sin fines de lucro, incluso fundaciones que promuevan temas específicos, como el derecho a la vida o la ecología, pero con topes de monto similares a los aplicados a las empresas.
- Todo esto requiere fortalecer al Servicio Electoral con personal adicional.

Salvador Valdés P. Investigador del CEP, profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. salvaldes@cepchile.cl

* Agradezco los comentarios de Arturo Fontaine, Lucas Sierra, Harald Beyer y Carmen Le Foulon.

1. Introducción

Actualmente se discuten dos aspectos centrales para el financiamiento de la actividad política. El proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral¹ incluye dos propuestas disímiles:

- Dar recursos fiscales en forma trimestral a los partidos políticos, en los períodos fuera de campaña, sin exigir actividades nuevas a cambio. El monto sería \$ 500 al año por cada voto obtenido en la última elección de concejales.
- Proscribir los aportes de las personas jurídicas acogidas a primera categoría (empresas).

El primer elemento es impopular. La opinión pública rechaza la idea de transferir dinero fiscal a los partidos políticos. En efecto, según una encuesta de marzo-abril de 2008, ante la pregunta “¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?”, las respuestas fueron²:

- No debería financiar en períodos fuera de campaña: 82%.
- Sí debería financiar en períodos fuera de campaña: 13%.
- No sabe/no contesta: 5%.

Esta impopularidad es entendible, pues los legisladores se estarían autotransfiriendo recursos fiscales, sin prestar ningún servicio nuevo a cambio. Interpretamos que el electorado estima que estos traspasos de fondos se asemejan demasiado a una extracción ilegítima de recursos públicos en favor de un “cartel” de políticos³.

¹ Mensaje N° 524-354, enviado a la Cámara de Diputados con fecha 6 de diciembre de 2006 como Boletín 4724-06, al cual se agregan las indicaciones N° 587-354 del 2 de enero de 2007, N° 603-355 del 23 de agosto de 2007 y N° 284-356 del 13 de mayo de 2008.

² Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectámerica y PNUD, “Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral”, marzo-abril 2008.

³ La teoría de “cartel” es habitual en Ciencias Políticas. Una exposición clásica es el artículo de Richard Katz y Peter Mair (1995) “Changing models of party organisation and party democracy: the emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1/1.

El segundo elemento, proscribir los aportes legales de las empresas, es incorrecto en principio. En efecto, detrás de cada persona jurídica hay ciudadanos reales, con derecho a voto, que con frecuencia encuentran más efectivo participar en política ejerciendo su derecho a asociarse, que actuando en forma individual y atomizada. Asociarse es su derecho. Por eso, se debería extender el derecho a hacer aportes legales a todas las personas jurídicas con intereses legítimos, especialmente a las sin fines de lucro, como sindicatos de base, colegios profesionales (Colegio Médico, Colegio de Profesores) y asociaciones gremiales, en vez de restringirlo.

En el plano práctico, conviene legalizar los aportes de personas jurídicas para que sea posible aplicarles condiciones socialmente necesarias. Se trata de topes máximos estrictos, de obligar el uso de vías de donación que dificulten la corrupción, y de exigir su reconocimiento como ingreso por parte de los partidos y candidatos que los reciben. Una proscripción no eliminaría estos aportes, sino los haría subterráneos. Ello impediría aplicar topes y facilitaría la corrupción.

Estas predicciones pueden ilustrarse con la proscripción que rige hoy para las donaciones políticas de los grandes sindicatos y de las asociaciones gremiales. ¿Sabe el Servicio Electoral (Servel) cuánto donan a la política? No. ¿Se les ha fijado topes? No. ¿Se los fiscaliza? No, tal como nunca se fiscalizó a las empresas hasta que se legalizó su aporte desde 2003. ¿Hay frenos para que alguno de estos actores sociales comprometa la independencia de algún parlamentario financiándole su campaña? No.

Con todo, la propuesta de proscripción también revela insatisfacciones con el sistema actual de donaciones de empresas, que son válidas en parte y que conviene recoger para perfeccionarlo.

2. Levantar la mirada para profundizar la democracia

Esta nota propone levantar la mirada y determinar qué es lo que le conviene a Chile como un todo, y en particular qué conviene a nuestro desarrollo democrático.

Nuestro diagnóstico es que parte del desencanto ciudadano con la política se debe a un financiamiento sesgado y defectuoso de la política, tanto público como privado. Si se recogieran los reclamos de la opinión pública revelados por las encuestas, reorientando las reformas en una dirección constructiva, para aumentar la participación ciudadana en los partidos políticos, elevar la calidad de la legislación y mejorar la participación vía aportes privados libres de la sospecha de corrupción, seguramente sería menor el rechazo al uso de recursos fiscales para financiar la política.

El Estado ya financia muchos bienes públicos generales que proveen los políticos:

- Subsidio de campañas, por voto obtenido. En las de 2005 sumaron \$ 14.700 millones, a lo cual se agregan cerca de \$ 6.000 millones en las municipales de 2004.
- Asignaciones parlamentarias (adicionales a la dieta), que en gran parte se destinan a financiar sedes y personal en el distrito: \$ 10.848 millones al año.
- Franja de televisión, que entregan los canales de señal abierta a cambio de recibir gratuitamente su concesión en el espectro.

Estas sumas no consideran otros recursos fiscales que deberían ir ordenándose a medida que avance el sistema de la Alta Dirección Pública (ADP). Sin embargo, en la actualidad hay 3.114 puestos de exclusiva confianza en el Poder Ejecutivo⁴, de los cuales el sistema de la ADP sólo cubrirá 700 para el año 2010 a menos que se legisle para ampliar su cobertura. También hay muchos puestos de exclusiva confianza en los municipios que aguardan cobertura por la ADP.

El actual sistema de financiamiento público premia la obtención de puestos de poder. Lo positivo es que premia la capacidad de formar coaliciones para llegar al poder (gobernabilidad) y premia los votos obtenidos (alguna sintonía ciudadana).

⁴ Fuente: Comunicado de prensa de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública nombrados con ratificación del Senado, 16 de mayo de 2008.

Lo negativo es que no premia, y por tanto desincentiva, la participación política, sobre todo en los partidos, que es lo que pide la ciudadanía. Tampoco premia otros bienes semipúblicos que según las encuestas se esperan de los partidos, como acceso a dirigentes políticos, preparación de candidatos para puestos de poder y traducir debates en legislación de calidad.

Otro problema del financiamiento público actual es que la oposición no accede a las asesorías del personal profesional del Estado. Esto reduce su capacidad de análisis y de informarse. El carácter público de los servicios producidos por la oposición reduce la disposición de cada simpatizante privado a aportarle recursos. En la suma final, la oposición se debilita más allá de lo conveniente para la propia ciudadanía.

La solución se sigue de este mismo diagnóstico: crear subsidios que logren los bienes que desea la ciudadanía. Se trata de actividades nuevas, que hoy no realizan los partidos y que los ciudadanos piden: más participación y más calidad legislativa.

La propuesta del gobierno en su proyecto de ley menciona que estos recursos podrían dedicarse a la "formación cívica de ciudadanos", pero una lectura atenta revela que ello es opcional para el partido. Sólo exige destinar el 35% del dinero a la "elaboración de estudios que apoyen la labor parlamentaria". Como no hay requisitos de transparencia ni evaluación, dichos "estudios" pueden ser minutas que los secretarios personales entregan a su parlamentario. Tampoco se define formación cívica, ni se fiscaliza. En la práctica, el proyecto no exige destinar los nuevos recursos a actividades nuevas.

Además, el nuevo subsidio que propone el gobierno crea nuevas barreras a la entrada, por tres razones: (i) se distribuiría sobre la base de votaciones pasadas, cuando los partidos nuevos no existían; (ii) niega el subsidio a partidos que no se inscriban a nivel nacional, lo cual es más difícil para un partido nuevo, y (iii) excluye a los candidatos y parlamentarios independientes.

El financiamiento privado

Nuestro diagnóstico es que el actual financiamiento privado también tiene falencias en cuanto a participación ciudadana.

En Chile es pequeño el aporte ciudadano para financiar los partidos y candidatos. Las cuotas de militantes solamente tienen significación en el Partido Socialista. En las campañas parlamentarias y presidenciales de 2005, los cuatro candidatos presidenciales reconocieron en conjunto apenas \$ 239 millones en donaciones anónimas (las únicas que pueden ser inferiores a \$ 380 mil cada una). El promedio de donación anónima por candidato es cercano a \$ 60 millones. Si cada donación fue de \$ 25 mil en promedio (ver más adelante), cada candidato habría recibido aportes de 2.400 personas. En cambio, Barack Obama recibió 1,5 millones de donaciones personales, sólo en su primaria⁵. Como eso es 0,75% del electorado, el número proporcional de aportes para Chile sería 60.000, es decir 25 veces el promedio chileno, ¡¡y sólo en la primaria!!

Esto ocurre en parte por el engorro asociado a donar. En la reciente encuesta del Consorcio de Centros, ante la pregunta ¿"Estaría Ud. dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político, si hubiera una manera simple, sin trámites, de hacerlo?", el 4% respondió que sí (280 mil personas). Al preguntar a estas últimas "¿Hasta cuánto estaría Ud. dispuesto a donar?", la respuesta promedio fue \$ 24.922, y la respuesta mediana fue \$ 10.000.⁶ Estas cifras implican un potencial de aporte agregado por \$ 7.000 millones, que es sustancial, pues superan el 50% de todos los aportes legales de empresas a las campañas de 2005.

Las donaciones de empresas también son elitistas entre empresas. En las campañas de 2005, los candidatos presidenciales recibieron sólo 237 distribuciones reservadas en ambas vueltas, de un número bastante menor de empresas, pues

cada una hace varias distribuciones. El total fue de \$ 3.605 millones y la candidata que más recibió fue Michelle Bachelet. Los candidatos a parlamentarios y los partidos recibieron en total otras 2.035 distribuciones, por \$ 10.112 millones, de parte de empresas. Considerando que existen docenas de miles de empresas acogidas a primera categoría en Chile, y que existen cientos de miles en renta presunta que tiene prohibido donar, se ve que dona una fracción pequeña de ellas.

El elitismo se manifiesta también en que los sindicatos, colegios profesionales y asociaciones para promover temas específicos tienen prohibido donar, aunque lo aprobaran sus miles de socios. Esto sería intolerable en muchas democracias, donde los sindicatos donan a la par de las empresas.

Lo positivo es que, desde 2004, se formalizaron los aportes de empresas. Eso permitió a los partidos legalizar parte de su financiamiento. También permitió reducir el riesgo de tráfico de influencias por parte de empresas, al introducir la vía de donaciones reservadas (con debilidades en los casos de candidatos que reciben sólo una o dos distribuciones), y permitió poner topes estrictos a las donaciones de cada empresa. Los topes pasaron a ser fiscalizables porque, cuando existe una vía legal para donar, desaparece la comunidad de intereses entre todos los políticos para impedir que el SII fiscalice.

Éste es un logro mayor, considerando que muchos países desarrollados siguen con problemas de evasión, extorsión y corrupción. En EE.UU., la transparencia total de las fuentes de fondos no impide la extorsión, sino que facilita, pues reduce los costos de verificar que el donante extorsionado cumplió su parte del acuerdo. Barack Obama sostuvo hace poco que la ley vigente en EE.UU. ha sido evadida a través de Comités 527 y que la prohibición a personas jurídicas de donar ha fracasado en EE.UU.⁷

La solución se deduce de este diagnóstico: Para mejorar las donaciones privadas se debe reducir su elitismo. Desde luego conviene promover y subsidiar las donaciones ciudadanas online y

⁵ Fuente: Artículo "Obama, in Shift, Says He'll Reject Public Financing", por Michael Luo y Jeff Zeleny, diario *The New York Times*, 20 junio 2008.

⁶ Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD, "Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral", marzo-abril 2008.

⁷ Fuente: Artículo de Michael Luo y Jeff Zeleny, *op. cit.*

vía cajeros automáticos. Sin embargo, ello no es suficiente: también se debe permitir a otras personas jurídicas, como los sindicatos, los colegios profesionales y las asociaciones pro vida y pro medio ambiente, donar a la política, porque sus simpatizantes tienen la misma facultad para ejercer el derecho de asociación para donar como la tienen los accionistas de las empresas. Del mismo modo, se debería ampliar el derecho a donar a empresas que no tributan en la primera categoría del impuesto a la renta. Urge corregir esta discriminación. Esto es compatible con topes estrictos y con requisitos que eviten triangulaciones.

En suma, proponemos levantar la mirada y acoger las demandas ciudadanas por más participación en los partidos políticos y su rechazo al regalo de dineros fiscales a cambio de nada. Esta oportunidad para profundizar la democracia no debería ser desperdiciada.

3. Propuestas específicas para un nuevo sistema de financiamiento político

3.1 Subsidio a las cuotas de militantes y a las donaciones ciudadanas

En la perspectiva de estimular la participación en la vida partidaria, un aspecto valioso de las cuotas de los militantes es que su presencia estimula a los dirigentes del partido a ampliar su base de sustentación prestando atención a dichos militantes, pues hacerlo alienta su aporte continuado. Este estímulo existe sólo si las cuotas de militantes alcanzan cierto impacto económico, superando con cierta holgura el costo de recaudación.

Los partidos con mayor participación y democracia interna y cuyos militantes estén dispuestos a pagar cuotas obtendrían mayores subsidios.

Existen dos modalidades de incentivo fiscal: descuento tributario (en el impuesto personal a la renta) y subsidio o *matching fund*. El subsidio es superior porque:

1. Permite al partido obtener subsidio a nombre de quienes no declaran global complementario.

2. Es igual cualquiera sea el tramo del global del donante. Esto respeta la igualdad política.
3. Su mayor simplicidad permite delegar la recaudación al Servel, que aprovecharía economías de escala y lograría un menor costo administrativo para los partidos.

Una propuesta de subsidio similar a la que sigue, ya logró el apoyo de las 25 personalidades que suscribieron el informe de la Comisión de Reforma del Estado del CEP en mayo de 2000⁸.

Para asegurar que este subsidio favorezca mayores grados de participación, se propone graduar su monto según el grado de cercanía del donante al partido. Esta exigencia de cercanía también impide que una tasa alta de subsidio atraiga fraudes, porque los dirigentes siempre se cuidan de dar el estatus de militante activo a personas cuyo voto les podría ser adverso en una futura elección interna.

Con el fin de hacer esta distinción, se definen tres clases de donantes personas naturales, fuera de periodos de campaña:

- Militante activo es quien está al día en el pago de cuotas y ha votado en la elección de la directiva del partido, dentro de los últimos dos años.
- Simpatizante es quien ha participado en algún taller de diálogo o curso patrocinado por el partido o su Instituto de Formación Política, en los últimos dos años.
- Ciudadano es cualquier otra persona natural con derecho a voto en Chile.

⁸ La recomendación N° 27 reza: "R.27 La Comisión propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral". Ver p. 561 en S. Valdés (editor): *Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político*, Centro de Estudios Públicos, 2000, Santiago. Disponible en www.cepchile.cl.

Cuadro 1
Tasas y topes de subsidios propuestos

Donante	Tasa de subsidio	Hasta tope de	Tasa por el exceso	Hasta
Militante activo:	100%	7,5 UTM/trimestre	17%	15 UTM/trim
Simpatizante:	100%	2 UTM/trimestre	17%	15 UTM/trim
Ciudadano:	17%	15 UTM/trim	No aplica	No aplica

Nuestra propuesta de tasas y topes de subsidio se puede apreciar en el Cuadro 1⁹.

Naturalmente, si no ha habido elección de directiva en los últimos dos años, ningún militante cumple el requisito de haber votado y no habrá subsidios en la categoría de militantes activos. Desde luego, el partido es libre de no hacer tales elecciones. El partido también es libre de elegir su directiva por democracia indirecta, pero eso implica que sólo los electores de la última etapa cumplirán los requisitos aquí propuestos para acceder al subsidio de militante activo. En todo caso, el partido que opte por esta vía todavía podrá acceder al subsidio a los aportes de ciudadanos y de simpatizantes, porque ese subsidio está asociado al ciudadano y a la participación comprobada en la vida partidaria.

La tasa de 17% es de gran trascendencia para aliviar el actual elitismo en las donaciones privadas: su nivel equipara la ventaja tributaria ya concedida a las donaciones de empresas acogidas a la primera categoría del impuesto a la renta, que consiste en tratarlas como gasto antes de determinar el impuesto.

Respecto a los topes, conviene recordar que ya existe un tope de 1.000 UF (\$ 20,3 millones) a la suma de las donaciones en período de campaña que puede hacer una persona natural a todos los partidos y candidatos. No es conveniente que el subsidio de 17% pueda ser aplicado a una suma tan grande, porque abriría la puerta a triangulaciones, por ejemplo que algún donante acaudalado utilice el nombre de empleados para donar sumas grandes, con el único fin de extraer el subsidio de 17%.

⁹ Se definen los topes a nivel trimestral y no mensual, con el fin de no elevar artificialmente los costos administrativos de cobrar las cuotas. Si el partido lo desea podría usar frecuencias mayores de cobro.

En vez, proponemos aplicar a los períodos de campaña y fuera de campaña, el mismo tope para el monto de aportes con derecho a subsidio. Proponemos un tope de 15 UTM por trimestre (unos \$ 175 mil mensuales, o \$ 525 mil por 3 meses) para la suma con derecho a subsidio, dejando al exceso sin subsidio.¹⁰

Para asegurar el control de este tope en tiempo real, se propone también limitar este subsidio de 17% a aquellas donaciones realizadas por medios electrónicos, que estarían bajo control del Servel.

Otro factor que determina el volumen de las donaciones ciudadanas es la facilidad administrativa para donar. Si bien lo más sencillo para el usuario es la donación por medios electrónicos (internet, cajeros automáticos), ello traslada al partido beneficiario el costo de organizar esa transacción con los administradores de dichos medios.

Nuestra propuesta ha sido facilitar donaciones ciudadanas a candidatos y partidos, dentro y fuera de los períodos de campaña, por medios electrónicos online y cajeros automáticos contratados por el Servel. Ella ya está contenida en el proyecto de ley del gobierno (nuevo art. 19 A)¹¹.

Sin embargo, sufre de una falencia que proponemos enmendar: la indicación N° 603-355 del 23 de agosto de 2007 redujo el plazo de retractación en forma excesiva, desde 10 días hábiles hasta 24 horas. Este último plazo es tan pequeño que no logra impedir que los medios electrónicos sean utilizados para extorsionar donaciones a funcionarios y

¹⁰ El aporte de personas jurídicas no requiere este tope porque está sujeto a otro mucho más restrictivo: 1/17 de los impuestos pagados al fisco (ver sección 3.8).

¹¹ Esta es una propuesta extraída del "Informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia", del 23 de noviembre de 2006, recogido en *Estudios Públicos* N° 105, verano 2007, p. 267-299.

pequeños contratistas de municipios, servicios públicos y ministerios. En consideración a la escasez de puntos de acceso a internet en zonas rurales, se propone elevar el plazo de retractación a cinco días hábiles.

El costo fiscal de este subsidio depende de cuán activos sean los partidos en lograr cuotas de militantes, simpatizantes y ciudadanos, y cuánto respondan éstos. Por eso nuestra estimación de costo fiscal tendrá un alto grado de incertidumbre. Considerando cinco partidos grandes con 5 mil militantes activos y 15 mil simpatizantes cada uno, y que en promedio los militantes paguen \$ 15 mil por trimestre y los simpatizantes 5 mil por trimestre, se obtiene un costo fiscal agregado de \$ 3.000 millones al año.

3.2. Subsidio a talleres de *debate ciudadano* con dirigentes de partidos políticos

Se propone subsidiar actividades de debate y diálogo político al interior de partidos políticos. Por una parte, permitirían a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general llegar a dialogar personalmente sobre temas de interés público con altos dirigentes de partidos políticos, accediendo a conocer la vida partidaria. Por otra parte, facilitarían a los dirigentes exponer las posturas de su partido a los ciudadanos interesados en debatir y conocer más información que la provista por los medios de comunicación social.

Se define como “altos dirigentes” a los dirigentes regionales y nacionales, Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, alcaldes, concejales y parlamentarios que sean miembros de un partido inscrito. Se incluye a los partidos nuevos.

No se busca duplicar las actividades distritales de los parlamentarios, y se desea evitar subsidiar la “difusión” de los éxitos del gobierno de turno (por medio de sus partidos). Aquí se pretende estimular la vida partidaria, por lo cual se encarga esta actividad a coordinadores que son empleados del partido y no de un parlamentario, sujetos a exigencias que les impidan operar como personal distrital de un parlamentario. Tampoco se pretende que estos talleres se transformen en sesudos cursos académicos, ni

asegurar cierta calidad académica. Por el contrario, deberían orientarse a lo que es propio de un partido, no de una universidad, y tampoco de una empresa de entretenimiento.

Se propone un subsidio cercano a 100% del costo efectivo, que es la misma tasa de la franquicia Sence a la capacitación. Esta tasa es muy superior a la tasa del subsidio que hoy existe en Chile para la educación universitaria, cercana a 19%. Esto viene al caso porque la educación y formación política general también puede ser provista, con ventajas y desventajas, por una variedad de instituciones diferentes de los partidos políticos. Dichas instituciones solicitarían acceso al subsidio que aquí se propone, si la norma definiera la actividad subsidiada como “educación cívica” o “formación política”. El peligro de reclamos por discriminación ha conducido a conflictos en Alemania, que en parte se han administrado prohibiendo a las fundaciones traspasar excedentes al partido político que las patrocina.

Nuestra propuesta es puntualizar que la educación cívica y la formación política en general son diferentes de la participación política que logran los talleres de diálogo ciudadano con altos dirigentes. El efecto educativo de los talleres de diálogo y debate es un subproducto no esencial, distinto del producto esencial, que es la participación política que sólo puede proveer un partido¹².

Los detalles son de gran importancia para obtener los objetivos y evitar los peligros. Se propone adaptar algunos métodos desarrollados por las fundaciones alemanas:

- a) Inscripción previa. El partido o su instituto de formación política deben inscribir cada actividad en forma previa en la Subdirección de Fiscalización del Servel, y debe comprometerse a cumplir las normas que se impongan. La actividad debe ser organizada por el partido o instituto, aunque podrá subcontratar labores y actividades con otras entidades. El Servel publicará un calendario con todas las actividades

¹² También es cierto que cuando un partido se ocupa de la formación política de la ciudadanía, cumple su labor de selección de candidatos de mejor manera, lo cual es un bien público que otras instituciones educacionales no proveen.

futuras inscritas. Toda actividad inscrita deberá estar a cargo de uno o más coordinadores de temas públicos patrocinados por el partido político.

- b) Requisito para los coordinadores. Deben ser militantes del partido, registrados previamente en un Registro del Servel para este efecto. Los requisitos para inscribir coordinadores serán uniformes para todos los partidos e incluirán alguna formación profesional.
- c) Requisito para asegurar el diálogo ciudadano: El programa de la actividad debe ser publicitado por el partido con anticipación. Todo programa deberá asegurar la participación, durante al menos el 50% de su duración, de altos dirigentes del partido patrocinante. También deberá comprometer tiempo destinado a que la audiencia exponga sus posiciones de al menos el 25% de la duración de la actividad. Esto permite evitar que el taller se limite a difundir panegíricos al partido por la vía de negar a la audiencia la posibilidad de réplica. El cumplimiento de estos requisitos sería fiscalizado aleatoriamente por el Servel.
- d) Se acepta el formato de taller o actividad con dos o más sesiones. Una actividad no podrá ser subdividida en actividades de duración inferior a una hora continuada. Se rechazarán los talleres que incluyan actividades artísticas y de entretención dentro de la actividad. Se rechazaría una actividad planeada para audiencias superiores a 200 personas e inferiores a 7 personas.
- e) Fiscalización, reserva y rendición de cuentas. La Subdirección de Fiscalización del Servel fiscalizará su realización a través de registros de imágenes y de listas de nombres y firmas de los miembros de la audiencia. El Servel tendrá prohibido registrar la voz y el contenido del debate o diálogo, para no obstaculizar posibles declaraciones cuya difusión y publicidad afecte a miembros de la audiencia o a otros militantes¹³. Después de cada actividad, el

¹³ Por ejemplo, al calor del debate podrían surgir acusaciones o reconocimientos de corrupción.

coordinador a cargo deberá emitir un breve informe escrito describiendo la actividad, que se hará público.

- f) Se prohíbe a los coordinadores de temas públicos realizar labores propias del personal distrital de los parlamentarios. Se les prohíbe aceptar empleos u honorarios de parte de un parlamentario de su partido y sus familiares, o de personas jurídicas controladas por esos parlamentarios. También se les prohíbe ofrecer favores personales, regalos o dinero (bienes privados) a individuos que participen en las actividades a su cargo, que excedan las prestaciones generales informadas al Servel. Se prohíbe a cada coordinador que, en las actividades a su cargo durante un mismo año calendario, programe la participación de un mismo alto dirigente en forma significativa en más del 50% de esas actividades, excepto en el caso del presidente del partido.¹⁴

Se propone establecer un tarifado para este subsidio, con un tope anual para la suma de subsidios que cada partido político puede obtener. El tarifado de subsidios se establecería en una ley permanente, y no en la ley anual de presupuestos.

El tarifado estaría basado en costos rendidos por el partido beneficiario, más un margen para cubrir costos de administración y publicidad por 15%. Los costos directos cubiertos estarían limitados a los costos de alimentación, transporte y de material escrito entregado a cada miembro de la audiencia,

¹⁴ La asignación parlamentaria permite a cada parlamentario financiar en su distrito una red de sedes y personal de confianza. Ellos trabajan todo el mes para preparar eventos para su parlamentario, cuando visita el distrito en la "semana distrital". Algunos de estos eventos se orientan a temas públicos y acercan al parlamentario a las necesidades de sus electores. Sin embargo, ese personal también puede orientar parte de su labor a ofrecer soluciones a problemas personales de electores o grupos de ellos (bienes privados) a cambio de apoyo electoral privado, como contribuir con trabajo gratuito a la organización de eventos, traer otros electores a dichos eventos y acarrear personas a votar por el parlamentario. El parlamentario tiende a exigir exclusividad a este personal, pues si un candidato rival se lo llevara, podría irse con su red de contactos. Aquí se busca que los coordinadores desarrollen la vida partidaria, sin convertirse en personal distrital.

la remuneración requerida por los coordinadores para preparar y seguir estas actividades y los honorarios para los expositores y altos dirigentes. No se aceptarían honorarios pedidos por dirigentes que ocupen cargos públicos de dedicación completa (alcalde, parlamentario, ministro de Estado, subsecretario, otros).

Se propone que la remuneración por hora cubierta a los coordinadores sea igual a la establecida para los fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos, y que el grado de cada coordinador sea asignado por el Servel sobre la base de su experiencia y calificación. Los honorarios por hora para los altos dirigentes regionales cubiertos por el subsidio serían una proporción de la remuneración de un alcalde de comuna grande y para los altos dirigentes nacionales serían una proporción de la dieta parlamentaria, fijando ambas proporciones por ley. Se propone que el número máximo de horas aceptadas en cada rendición sea definido por el Servel sobre la base de reglas uniformes y previa consulta a empresas de recursos humanos. En todos los casos el partido sería libre de complementar remuneraciones y honorarios por encima del subsidio provisto por este esquema.

El presupuesto estaría acotado por los topes para cada partido. Se propone que el tope para la suma anual de los subsidios pagados a un mismo partido sea 0,025 UF por cada voto obtenido por sus candidatos en la última elección de concejales o parlamentaria, y para aquellos partidos nuevos que aún no han participado en una elección, que sea esa misma suma por cada firma aceptada al inscribirse como partido político.

Debido a que en cada elección votan cerca de 7 millones de personas, este tope equivale a 175 mil UF (\$ 3.550 millones) al año. Un partido con el 10% de los votos tendría un tope de subsidios al debate ciudadano por \$ 29 millones al mes en períodos fuera de campaña. Esos recursos serían destinados a los coordinadores de temas públicos, que integraría una pequeña burocracia partidaria. Pero si el partido realiza pocas actividades que permitan a simpatizantes y ciudadanos debatir personalmente temas de interés público con altos dirigentes, obtendría menos, y en el extremo, obtendría cero.

3.3. Subsidio para preparación de candidatos

El objetivo es facilitar a los candidatos a cargos de elección popular prepararse para acometer con mayor eficiencia las labores a las que postulan, en caso de ser electos, y con el fin de que respeten las reglas de campaña, en todos los casos. También se busca ayudar a los partidos a atraer personas al rol de candidatos, ofreciéndoles una capacitación que les servirá aunque pierdan la campaña.

La Constitución exige tratar en forma comparable a candidatos independientes y de partido. Con todo, el diseño que se presenta permite a cada partido potenciar fuertemente su vida partidaria.

Se propone que esta formación tenga el formato de cursos y actividades educativas cuya duración total supere 50 horas de reloj¹⁵. Los cursos podrían ser provistos por instituciones educativas nacionales y extranjeras, o por el instituto de formación política del partido patrocinante, o por alianzas o convenios entre estos prestadores.

Se propone que el subsidio sólo pueda ser solicitado por los partidos políticos inscritos y por los candidatos independientes inscritos ante el Servel, lo cual implica que los independientes deban reunir cierto número de firmas de respaldo.

En más detalle, se propone un subsidio con los siguientes requisitos:

- a) El alumno o el partido que lo patrocina debe pagar el 50% del precio del curso o actividad. Esto es indispensable para evitar que se inventen cursos, y es similar al principio bajo el cual opera el Sence: el empleador paga una parte importante del costo. Desde luego, el alumno que sea candidato podría financiar su parte del costo con futuras donaciones de simpatizantes. Para facilitar esto proponemos permitir a los candidatos cargar la totalidad del precio de un eventual curso a sus costos de campaña. Para asegurar que el alumno o partido pague su parte, el alumno o el partido que lo patrocina pagaría primero esa parte al Servel, que luego

¹⁵ Esto permitiría a un candidato independiente que se inscriba una semana antes del plazo, y dedicar esa semana a un curso de 50 horas antes de iniciar su campaña.

obtendría el subsidio en la Tesorería y pagaría el total a quien dicte el curso.

- b) En el caso de alumnos patrocinados por un partido, deben ser militantes con cuotas al día, que además hayan votado en la última elección interna del partido. Además el partido patrocinante deberá comprometerse a inscribir como candidato, cumpliendo todos los requisitos legales, al 70% de los alumnos que sean capacitados con subsidio. Si más adelante el partido no cumple esto, el Servel rebajaría todo el subsidio que sobre de los demás subsidios a que tenga derecho el partido.
- c) El curso o actividad podrá solicitarse en cualquier tiempo, dentro de los topes propuestos más adelante. Un uso eficiente de estas oportunidades permitiría a un partido potenciar fuertemente su vida partidaria.
- d) El curso debe estar inscrito con anterioridad a su realización en el Sence, y también en el Servel, y deberá cumplir simultáneamente los requisitos exigidos por cada uno de esos organismos respecto al precio por hora de clase (esta restricción hace que los subsidios más grandes se traduzcan en cursos de mayor duración) y la distribución de horas de clase, actividades presenciales y otros atributos. En caso de que un partido o instituto de formación política dicte el curso, estaría prohibido que las horas de clase o actividad dictadas o dirigidas por altos dirigentes del mismo partido superen el 50% del total.

Para una primera aproximación al costo máximo de este subsidio, recordemos que en un ciclo electoral hay unos 500 candidatos a parlamentario, 1.500 candidatos a alcalde y 6.000 candidatos a concejal. Supongamos que los subsidios de capacitación sean de 20 UF por cada candidato a concejal, 100 UF por cada candidato a alcalde y 200 UF por cada candidato a parlamentario. Se proponen topes a los subsidios para que alcancen para capacitar sólo una fracción cercana al 60% de este número de candidatos.

La propuesta es combinar montos fijos para los subsidios unitarios, con topes para la suma de subsidios de un mismo tipo concedidos en cada año calendario, que serían más amplios a medida que se acerque el inicio de la campaña de ese tipo. Además habría un tope para los subsidios concedidos a los alumnos patrocinados por un mismo partido, y un tope para los subsidios para el conjunto de los postulantes inscritos como candidatos independientes.¹⁶

- a) El subsidio de capacitación tendría montos unitarios de 20 UF por cada candidato a concejal, 100 UF por cada candidato a alcalde y 200 UF por cada candidato a parlamentario (este curso costaría 400 UF, es decir, \$ 8,12 millones y duraría muchas más horas que los cursos más baratos).
- b) Por cada voto recibido por candidatos de un mismo partido en la última elección del mismo tipo (concejales, alcaldes, diputados y senadores), o por cada voto obtenido por los candidatos independientes en conjunto en la última elección del mismo tipo, el tope para la suma de subsidios de capacitación de ese mismo tipo de candidato, por parte de los candidatos patrocinados por un mismo partido o por los candidatos independientes en conjunto, sería 0,0010 UF para el segundo año posterior a la última elección, 0,0025 UF para el tercer año posterior a la última elección y 0,0045 UF para el cuarto año posterior a la última elección. Esta variación de topes en el tiempo se justifica para distribuir la capacitación en el tiempo, y para que los subsidios sean más amplios a medida que se acerque el inicio de la campaña.
- c) Dentro de cada tope, la directiva de cada partido asignaría el subsidio de capacitación entre los candidatos que patrocina. En el caso de los candidatos independientes que deseen capacitarse, el tope conjunto se asignaría dando preferencia a los candidatos con el mayor

¹⁶ Esto replica el sistema de la Ley 19.884 para dar anticipos de financiamiento público a los candidatos independientes.

número de firmas con las cuales se inscribieron ante el Servel.

El costo fiscal total por ciclo electoral, considerando cuatro votos por ciudadano por ciclo electoral, una suma de topes por ciclo de 0,008 UF por voto, 7 millones de ciudadanos votando y que todos los subsidios permitidos sean usados, sería de 224 mil UF por ciclo. Dividiendo en 4, resulta un gasto fiscal promedio de \$ 1.137 millones al año.

3.4. Recursos para asesores legislativos en el Congreso

Una de las razones de la impopularidad de los partidos chilenos es que el electorado considera que son ineficientes en su labor legislativa. Por ejemplo, en una encuesta realizada en marzo-abril 2008 se preguntó¹⁷: ¿Con cuál afirmación está más de acuerdo?

- Los partidos *dificultan* la aprobación de leyes en el parlamento: 59%.
- Los partidos *facilitan/ayudan* a aprobar las leyes en parlamento: 29%.

Esta preocupación del electorado confirma la opinión de expertos, que consideran que han fracasado los intentos anteriores de crear asesorías legislativas.

El primer sistema, de los años 90, sólo financió asesorías entregadas por los institutos asociados a los partidos (Fondo de Asesoría Parlamentaria). Sin embargo, no todos los partidos hicieron buen uso de los recursos y algunos parlamentarios sintieron que su acceso a asesorías de calidad estaba limitado por las prioridades decididas por el director del instituto en cuestión, que podían diferir mucho de las suyas.

El segundo sistema entregó los fondos para asesorías al propio parlamentario, dándole libertad total para destinar los recursos. Se cree que algunos de ellos destinaron los recursos al trabajo

distrital, desatendiendo la asesoría legislativa, que era lo buscado.

Se propone intentarlo de nuevo atacando las falencias detectadas. Un asesor legislativo no puede ser imparcial respecto del parlamentario al que asesora. Por lo tanto su labor no puede equipararse a la de un servicio civil tradicional, como el de los actuales funcionarios del Congreso¹⁸. Pero eso no significa que deba transarse su mérito profesional, evaluado en forma objetiva, ni que deba relajarse la evaluación de desempeño.

La propuesta es que cada asesor legislativo sea pagado directamente por el Congreso. La primera etapa del proceso de búsqueda de candidatos sería un sistema de concursos dependiente del Congreso, que entregaría una terna para que elija el parlamentario para quien trabajará el asesor. Este asesor estaría sujeto a exigencias de transparencia y sería evaluado externamente por sus informes escritos. Si el desempeño es insuficiente, sería removido aun sin la aprobación del parlamentario a quien sirve. Se los protegería del lobby y de labores distritales con medidas especiales.

Los partidos y jefes de bancada también participarían en la coordinación del trabajo de estos asesores legislativos y en su evaluación de desempeño.

Las responsabilidades base de los asesores legislativos serían dos: (a) Trabajar para la o las comisiones temáticas a las que fue asignado, y cuya especialidad determinó su contratación, elaborando los informes encargados por el jefe de asesores legislativos de dicha comisión, y (b) recibir a los interesados en presentar opiniones al parlamentario a quien sirve, para sintetizar y filtrar las propuestas recibidas, elaborando resúmenes escritos. Se deja para un trabajo posterior optar entre el sistema donde cada asesor legislativo realiza estas dos labores y el otro sistema donde cada asesor se especializa en una de estas dos funciones, o algún híbrido.

¹⁷ Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD, "Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral", marzo-abril 2008.

¹⁸ Ampuero, H. (2006) "¡Fuera los Seconds! (o el papel de los 'staffers' y las asesorías políticas en el Congreso Nacional)", Informe N° 536, www.asuntospublicos.org, 5 de mayo.

En concreto se propone:

- a) Financiar la remuneración y los gastos administrativos asociados a un asesor legislativo por cada dos comisiones en las cuales el parlamentario sea miembro titular, y otro más por cada par adicional de comisiones o fracción en las que participe el parlamentario. Alternativamente, habría un asesor legislativo por parlamentario, más tres asesores legislativos por cada comisión legislativa, de los cuales uno sería elegido por la primera pluralidad de parlamentarios en esa comisión, otro por la segunda pluralidad y el jefe de asesores de común acuerdo.
- b) Financiar un asesor legislativo adicional para cada comité parlamentario de un partido, en cualquiera de las cámaras, siempre que la bancada tenga tres o más miembros. En el caso de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, que tiene 26 miembros, se propone asignar cinco asesores legislativos adicionales, debido a la especialización requerida por el tema. Estos últimos podrían organizarse en una forma análoga al Congressional Budget Office de los Estados Unidos, bajo un Comité parlamentario especial designado por las mesas de la Cámara y el Senado.
- c) El asesor legislativo deberá aceptar dedicación exclusiva a esta actividad –excepto por docencia universitaria, docencia en cursos para candidatos, docencia en talleres de diálogo y debate y por horas de consulta médica u odontológica, hasta por un total de 12 horas hábiles a la semana. Será una falta grave aceptar remuneración paralela o regalos sobre cierta magnitud, de parte de grupos de interés que eventualmente deseen influir sobre la legislación.
- d) Con el fin de impedir que actúe como un operador de distrito, el Congreso le rechazará toda solicitud de gastos de transporte y de comunicaciones relacionada con el distrito del parlamentario.
- e) Selección. Cada asesor sería elegido por el parlamentario a quien asesorará, desde una terna que no podrá incluir familiares de parlamentarios o dirigentes de su partido (si tiene). A su vez, esta terna sería decidida por su comité parlamentario (dos parlamentarios del mismo partido, que canalizan la relación con la mesa y el partido), desde una quina. A su vez, esa quina sería seleccionada por un consejo de selección creado en el mismo Congreso, que llamaría a concurso público y adaptaría a éste las mismas normas del Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP). De los cinco miembros del consejo de selección del Congreso, dos serían designados por el CADP, uno por cada una de las dos principales coaliciones de diputados y uno por el Senado, que lo presidiría. Todos deberían tener conocimientos en selección de personal y legislación, y serían inamovibles.
- f) Remuneración de los asesores legislativos: Habría una escala única donde incidiría la experiencia, las evaluaciones y los grados académicos. Los informes de los asesores legislativos serían escritos, y la administración central del Congreso los divulgaría con un año de rezago desde su emisión.
- g) Evaluación de los asesores legislativos: Habría dos evaluaciones anuales, una realizada por su comité parlamentario (si tiene), y otra por un consejo de evaluación dependiente del consejo de selección del Congreso. Ambas deberán ser evaluaciones comparativas entre distintos asesores legislativos. La segunda evaluación sería pública.
- h) Término del empleo: El empleo de asesor legislativo expiraría por el término de las funciones del parlamentario asesorado, o antes por remoción por parte del mismo parlamentario, o por remoción por parte del consejo de evaluación ya mencionado. Sin embargo, sólo podría ser reemplazado repitiendo el proceso de selección. Una vez terminado el empleo, el asesor legislativo continuaría sujeto durante un año a una prohibición de desempeñarse

en forma remunerada apoyando en cualquier labor a grupos de interés de los cuales haya recibido visitas de lobby.

- i) Lobby: Se exigiría que el asesor legislativo publique su agenda de actividades, identificando las visitas recibidas de personas que representen grupos de interés potencialmente interesados en influir sobre la legislación. Esto es separado de las exigencias a los propios parlamentarios de publicar su agenda.

Las medidas anteriores ayudan a evitar que los parlamentarios vendan indicaciones legislativas a cambio de donaciones o favores privados (corrupción), y a evitar que omitan legislación que dañe a un grupo a cambio de una donación (extorsión). En efecto, el acceso a asesores legislativos gratuitos ofrece al parlamentario una nueva alternativa a las asesorías ofrecidas “de regalo” por grupos de presión que desean influir sobre la legislación. En todo caso, el aporte de ideas que hacen los lobbyists, las asociaciones gremiales y los sindicatos es bienvenido. Además, ellos ejercen legítimamente su derecho de petición, así que no corresponde evitar que ofrezcan asesorías “de regalo”.

Según esta propuesta, se financiarían 75 asesores para los diputados que participan en dos comisiones, 90 asesores para los 45 diputados que participan en tres comisiones¹⁹ y 76 asesores para los 38 senadores que participan en tres o cuatro comisiones cada uno²⁰. Además, habría 7 asesores para los jefes de bancada (incluyendo el jefe de los independientes) de la Cámara, otros 7 para los jefes de bancada en el Senado, y 5 más para la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. La suma es de 260 asesores legislativos.

¹⁹ En la Cámara había 21 comisiones permanentes en julio de 2008, todas con 13 integrantes cada una, excepto una con 12 integrantes, más 13 diputados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Se deduce que 75 diputados participaban en dos comisiones y que 45 diputados participaban en tres.

²⁰ En el Senado había 19 comisiones permanentes en julio de 2008, todas con 5 integrantes, excepto una con 7 integrantes y 13 senadores participando en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Se deduce que 37 senadores participaban en tres comisiones y que uno en cuatro.

Se propone una inyección de recursos sustancial, pues estimamos las remuneraciones, más gastos de ayudantes y secretaría, provocados por cada asesor legislativo, en unos \$ 4 millones brutos al mes en promedio. Esto tendría un costo de \$ 12.480 millones al año (25 millones de dólares al año). Se espera obtener a cambio una mejora sustancial en la calidad legislativa y un aumento significativo de la independencia de los parlamentarios respecto del lobby.

3.5. Aporte de los parlamentarios a sus propios partidos

En la actualidad los parlamentarios reciben asignaciones parlamentarias, aparte de su dieta. El grueso se destina a financiar actividades de representación del distrito, en especial sedes y personal en el distrito. Esta función es necesaria y su financiamiento debe preservarse. También conviene preservar la libertad del parlamentario de redestinar parte de esa asignación a pagar asesorías y a contribuir al financiamiento de su partido.

Sin embargo, muchos parlamentarios no contribuyen en nada al financiamiento de su partido. Hay excepciones, puesto que los parlamentarios de algunos partidos sí lo hacen. Existe el riesgo de que una persona use a un partido para que lo inscriba como candidato, ahorrándose el esfuerzo de reunir firmas, pero luego se declare independiente y deje de colaborar con el partido que lo patrocinó.

Estas asignaciones son significativas: los parlamentarios de un partido que tuviera 10% de los escaños recibirían asignaciones sumadas por unos \$ 1.085 millones al año. Si esos parlamentarios entregaran el 25% de esta cifra a su partido, éste contaría con un presupuesto de \$ 22 millones al mes. Esa suma pagaría el grueso de los arriendos y cuentas de servicios del partido. La escasez de fondos que sufren algunos partidos se aliviaría si hubiera un mecanismo para comprometer a los parlamentarios a traspasar a sus partidos una fracción modesta de su asignación parlamentaria, que respetara las demás funciones que deben financiarse con dicha asignación.

Se propone establecer por ley que cuando un candidato a parlamentario o concejal se inscriba patrocinado por un partido político, el candidato tenga derecho a asignar en forma irrevocable, ante el Servel, alguna fracción de su eventual asignación parlamentaria o de concejal (de existir alguna), para transferir al partido que lo patrocina. Esta instrucción, de existir, sería aplicada más adelante por la Oficina de Presupuestos del Congreso o del municipio, que transferiría directamente esa suma al partido beneficiario. Con el objeto de cautelar el cumplimiento de los demás fines de la asignación, y de asegurar la libertad del parlamentario respecto de su partido, la ley prohibiría que esta fracción supere el 25%.

En caso de que el candidato sea militante del partido que lo patrocina, también tendría derecho a especificar en forma irrevocable, en la misma declaración, si habría continuidad en dicha destinación si, durante el ejercicio de su cargo, cesara de militar en dicho partido por cualquier motivo. Esta norma iniciaría su aplicación en las elecciones de 2009 (después de las elecciones municipales).

Esta propuesta no impone obligaciones, sino legitima las donaciones de los parlamentarios y concejales a sus partidos, y acota dicha cifra a 25% para preservar cierta libertad de acción respecto del partido que lo patrocinó. Además crea un mecanismo administrativo expedito para recaudar dichos aportes.

3.6. Un subsidio para la oposición parlamentaria

Los parlamentarios y partidos de oposición no acceden a la asesoría del personal permanente del Estado radicado en el Poder Ejecutivo. Esto reduce la competencia política y la calidad de la legislación. En respuesta a problemas similares, Gran Bretaña y Alemania han creado un subsidio dirigido exclusivamente a los partidos de oposición y para aquellos partidos recién formados²¹. En Gran Bretaña, este subsidio ha permitido financiar asesores para un "gabinete en la sombra". También podría financiar

²¹ Este subsidio no pretende evitar que el gobierno utilice la información provista por los equipos técnicos del Estado.

asesores dedicados a ciertas comisiones de mayor importancia. La provisión de este servicio por la oposición chilena es un bien público que hoy día no recibe estímulos.

La identidad de la oposición puede variar en el tiempo. Considérese qué ocurriría con el acceso a la asesoría de los partidos de la actual coalición gobernante si ella perdiera el Poder Ejecutivo en la próxima elección presidencial. También considérese qué ocurriría con la Alianza si perdiera la elección presidencial de 2009, quedando por quinta vez fuera del Poder Ejecutivo. Este subsidio constituye un seguro para el caso de perder. Por ello, sólo se propone iniciar su aplicación en enero de 2010, después de las próximas elecciones.

El único uso permitido de estos recursos sería la contratación, por parte del Congreso, de asesores adicionales, de jornada completa, seleccionados por concurso y terna en términos similares a los de la propuesta 3.3. La vigilancia del uso de estos recursos se haría por medio de los mismos mecanismos propuestos para los asesores legislativos en el punto 3.3: dos evaluaciones de desempeño, dedicación exclusiva, transparencia de sus informes.

Se propone que la mitad de los asesores sean seleccionados por aquella junta de comités parlamentarios integrada por la coalición más numerosa de parlamentarios no oficialistas, según declaración de cada parlamentario al término del semestre anterior. La otra mitad de los asesores serían seleccionados por el comité parlamentario de cada partido no oficialista, en proporción al número de escaños de su bancada. Esta regla incluye recursos proporcionales para el Comité parlamentario de los parlamentarios independientes.

Se propone financiar 17 asesores del primer tipo y 18 del segundo tipo. Los recursos requeridos alcanzan a 4 mil UTM al mes (\$ 140 millones), incluyendo recursos para ayudantes, secretaría y espacio físico y servicios corrientes.

3.7. Permitir a las asociaciones de personas naturales donar a la política

La Ley 19.884 prohibió donar a la política a las personas jurídicas sin fines de lucro, aunque

estén integradas por personas naturales. Esto limita excesivamente el uso del derecho de asociación para expresar posiciones sobre temas públicos de manera efectiva. En concreto, esta norma prohibió donar a la política a sindicatos de base, colegios profesionales, asociaciones de funcionarios públicos, asociaciones para promover temas específicos como el derecho a la vida y la protección del medio ambiente. Esta prohibición es discriminatoria.

Otra consecuencia de esta prohibición es estimular el financiamiento ilegal de las campañas por parte de aquellas asociaciones decididas a influir. Ciertos sindicatos y colegios profesionales bien pueden donar sumas importantes, libres de toda regulación. Según algunos críticos, ello habría permitido a estos donantes formar bancadas “propias” en el Congreso, integradas por parlamentarios financiados para defender su interés económico particular. De ser efectivo, la informalidad habría alentado esta forma de corrupción.

Se propone autorizar a estas entidades a donar dinero en todo tiempo²². Sin embargo, se requieren topes para evitar triangulaciones y evasión fiscal. Para estos efectos, se propone un tope más amplio para las asociaciones de personas naturales que para otras personas jurídicas sin fines de lucro que no tienen este carácter. Por ello, las asociaciones de personas jurídicas, por ejemplo las centrales sindicales y las asociaciones gremiales, tendrían topes más estrictos, propuestos en la sección 3.8.

Para las asociaciones de personas naturales se propone exigir:

- a) Que la asociación se registre como donante potencial, en forma previa al año en que ocurran las donaciones, ante el Servel. Los requisitos para registrarse incluirán presentar registros auditados (por especialistas inscritos en el registro de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros) de dos años calendario consecutivos recientes. Esos estados financieros deben incluir información suficiente para determinar cuál habría sido el tope a su

²² Se propone mantener la prohibición de donar bienes, servicios ni patrocinios, porque son imposibles de fiscalizar. La apertura a la donación de dinero presiona a favor de la formalización.

donación anual a la política en caso de haber cumplido los demás requisitos para hacerlo. También deberá comprometerse a continuar presentando dicha información, sobre bases comparables, mientras continúe inscrita en este registro. El listado de personas jurídicas que integren este registro sería público, al igual que el número de sus asociados.

- b) Un tope anual a la donación de dinero, igual al menor entre 50% de la cuantía de las cuotas acumuladas y 3 UTM por trimestre (\$ 105 mil por trimestre), recibida de “socios activos” en el mismo año calendario en que se realiza la donación. Este diseño permite que los socios activos eleven sus aportes justamente con motivo de una elección, pero no demasiado, porque al menos el 50% quedará en manos de la asociación. Este diseño también elimina el riesgo de blanqueo de donaciones de terceros, pues el costo administrativo de simular miles de socios activos consumiría muchos recursos, y el riesgo de ser descubierto sería alto.
- c) Se propone que una persona natural obtenga el carácter de “socio activo” si:
 - i) Tiene derecho a voto en Chile y mantuvo la calidad de socio de la asociación durante al menos dos años calendario, incluyendo el año en que la asociación efectúa donaciones.
 - ii) Que el socio haya estado al día en el pago de sus cuotas a esta asociación, al término de al menos dos de los tres últimos años calendario, incluyendo el año en que la asociación efectúa donaciones.
 - iii) Haber votado en la última elección interna de la asociación.

Verificar el cumplimiento de estas condiciones sería una nueva labor del Servicio Electoral. En el caso de los sindicatos, se encargaría a la Dirección del Trabajo colaborar en este control, pues ya envía delegados a esas elecciones.

- d) Para efectos de informar a los asociados, que en muchos casos podrían exhibir diversidad de preferencias políticas, se propone exigir los mismos requisitos que hoy se aplican a las

donaciones de empresas, sin perjuicio de que ellos puedan ser perfeccionados en el futuro, siempre manteniendo un tratamiento igualitario entre distintos tipos de personas jurídicas:

- i) Que la asociación informe en su memoria anual el monto global donado a partidos y candidatos en el año respectivo.
 - ii) Identidad de los beneficiarios. Si la directiva elige donar usando la vía pública, se divulgará cuánto donó a quién. En cambio, si elige donar por la vía reservada, sólo la directiva sabrá este detalle y tendrá prohibición de divulgarlo.
- e) Transmitir siempre sus aportes por medio de depósitos en cuentas del Servicio Electoral, sea que elijan la vía de carácter público (para las donaciones muy grandes, que superen 600 UF o \$ 12,2 millones) o la vía reservada. Estas vías de donación están diseñadas para dificultar la corrupción, sea por medio de la vigilancia de los medios en el caso de las muy grandes, o porque al ser reservadas el donante no puede demostrar que donó lo prometido.

¿Qué significan estas condiciones? Para el colegio profesional más grande de Chile, que cuenta con 50 mil socios que pagan cuotas, si ellas alcanzaran en promedio a \$ 1.500 pesos al mes en un año electoral, este tope llegaría a \$ 450 millones en ese año. Ésta es una cifra significativa, pero es razonable para una organización con tantos socios activos. Y podría ser replicada por asociaciones pro vida o ecológicas, siempre que recluten a personas naturales en números comparables.

3.8. Permitir donar a otras personas jurídicas, bajo topes análogos a los aplicados a las empresas acogidas a primera categoría

La Ley 19.884 también proscribió las donaciones políticas de las personas jurídicas sin fines de lucro cuyos socios no son personas naturales (si lo fueran, podría acogerse a la propuesta 3.7), y proscribió las donaciones de personas jurídicas con fines de lucro que no tributan en primera categoría, sino en renta presunta (miles de empresas del sec-

tor agrícola, pesquero y servicios)²³. Se adoptó esta medida en parte con el fin de evitar triangulaciones de alto costo para el fisco.

Sin embargo, detrás de cada persona jurídica siempre hay ciudadanos reales, que tienen derecho a votar y a donar. Ellos eligen si donar en forma directa o a través de personas jurídicas. Las personas naturales eligen asociarse cuando es más efectivo para actuar en política. Por esto, respetar el derecho a asociarse para donar supone permitir que las personas jurídicas donen.

Sin embargo, la actual proscripción ha limitado en exceso el ejercicio del derecho de asociación para expresar posiciones sobre temas públicos a los chilenos que indirectamente se han asociado en dichas personas jurídicas por razones históricas o de otro orden. El derecho a asociarse en forma indirecta, a través de dos o más capas de personas jurídicas, es también el sustento de la autorización a las empresas (con fines de lucro) a donar a la política.

En el plano práctico, proscribir donaciones dificulta perseguir los aportes negros. Cuando todos los aportes son negros, todos los candidatos y partidos comparten el interés en que no se fiscalice. Y los organismos fiscalizadores son controlados por políticos. Recordemos la decisión del SII en 2003 de exculpar de evasión tributaria a los dirigentes de la Concertación que recibían sobres con billetes desviados de fondos reservados. En cambio, cuando existen vías legales de donación, la mayoría de los políticos intenta liberarse de los aportes negros. Al romperse la unanimidad, se hace posible fiscalizar. También se hace posible aplicar topes, evitar triangulaciones y exigir protecciones contra la corrupción. Proscribir todo es volver a fojas cero.

El riesgo de corrupción de los candidatos a parlamentario que requieren fondos no puede ser descartado hoy en el caso de algunos colegios profesionales, de algunas asociaciones gremiales, de algunas fundaciones que promueven posiciones específicas y de algunas empresas agrícolas o de

²³ Sólo personas jurídicas formadas en Chile, pues la Constitución prohíbe donar para la política chilena a las personas jurídicas constituidas en el extranjero.

servicios acogidas a renta presunta. En efecto, sus donaciones son todas ilegales, y no han sido objeto de fiscalización.

Gran Bretaña permite las donaciones de empresas, al igual que Suecia. Estados Unidos permite a las personas jurídicas donar por múltiples vías indirectas. En las elecciones parlamentarias de 2005-06 los PAC de empresas donaron 282 millones de dólares y los PAC de sindicatos 66 millones. Los "Comités 527" donaron 427 millones²⁴.

Razones para un tope estricto

Según exige la Ley 19.885, una empresa sólo puede donar a la política si está acogida a primera categoría, y en ese caso sólo puede donar hasta un diecisieteavo de la suma que pague en impuestos de primera categoría, en el mismo año. En efecto, el tope principal a las donaciones de empresas es el 1% de las utilidades tributables, mientras que la tasa de impuesto de primera categoría es 17%. Si quiere donar \$ 1 millón, debe pagar impuestos por \$ 17 millones. En las campañas de 2004 y 2005 esta norma probó ser capaz de acotar la influencia del dinero de las empresas en las campañas, y también de evitar triangulaciones.

Una justificación para el estricto tope de 1/17 de los impuestos pagado en el año, en el caso de las donaciones de empresas, es el carácter indirecto de dicha asociación de personas naturales. El mismo carácter indirecto justifica un tope similarmente estricto para las donaciones de fundaciones y otras personas jurídicas sin fines de lucro cuyos socios no son personas naturales.

La segunda justificación para un tope estricto es que la ley chilena, como en otros países, dota a los partidos políticos algunos privilegios, con el fin de canalizar en forma regulada las corrientes de opinión ciudadana. Estas regulaciones buscan elevar la calidad de la democracia. Debe evitarse que dichas regulaciones sean eludidas a través de personas jurídicas, asociadas o no a los partidos

existentes²⁵. Esto también exige limitar estrictamente las donaciones a los partidos y candidatos de parte de las empresas, fundaciones y otras personas jurídicas cuyos socios no son personas naturales.

Un tope estricto también incentiva a las personas naturales a despojarse de las capas de personas jurídicas para poder ampliar el monto donado, porque las donaciones directas de cada persona natural tienen un tope mucho más amplio: 1.000 UF al año (20,3 millones al año). Por ejemplo, si el dueño de una empresa pequeña desea donar, tendrá un tope mucho más amplio si lo hace como persona natural. El tope para las donaciones de asociaciones de personas naturales, que se propuso en el punto 3.7, es de amplitud intermedia.

Propuesta

Se propone permitir a las personas jurídicas de derecho privado y sin participación del Estado en su propiedad o control, diferentes de aquellas que fueron autorizadas a donar por las leyes 19.885 y 19.884 y diferentes de las asociaciones de personas naturales acogidas a la propuesta 3.7, realizar donaciones a candidatos y partidos, dentro y fuera de períodos de campaña. Se trata de entidades sin fines de lucro, de fundaciones (que no tienen socios) y de personas jurídicas con fines de lucro que no tributan en primera categoría, como por ejemplo aquellas sujetas a régimen de renta presunta.

Esta autorización sería condicional a cumplir:

- a) Que se registre como donante potencial, en forma previa al año en que ocurran las donaciones, ante el Servel. Deberá presentar estados financieros auditados por especialistas inscritos en el registro de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros, para dos años calendario consecutivos y recientes, que incluyan información suficiente para determinar cuál habría sido el tope a su donación anual a la política en caso de haber cumplido

²⁴ Ver www.opensecrets.org

²⁵ Es lo que ocurre actualmente en los Estados Unidos con la evasión de regulaciones por medio de los grupos de abogacía de temas específicos, que eluden los límites a las donaciones por medio de comités acogidos a los artículos 527 y 529 de su código tributario.

los demás requisitos para hacerlo. El listado de personas jurídicas en este registro sería público.

- b) El tope a la suma de todas las donaciones a partidos y candidatos en cada año sería:
- Para entidades con fines de lucro donde al menos el 90% de sus ventas esté afecto a la tasa normal de IVA: 1,75% de la suma de pagos anuales netos al fisco por concepto de retención del impuesto al valor agregado (IVA). Es decir, para donar \$ 1,75 millones a la política, debe haber pagado IVA neto por \$ 100 millones al fisco²⁶. Nótese que esta fórmula ajusta en forma automática por el grado de desintegración vertical de la empresa: una empresa comercial que reporte compras por el 95% del valor de sus ventas sólo pagaría IVA neto por $0,19 \times 5\% = 0,95\%$ de sus ventas brutas, y sólo podría donar por $0,0175 \times 0,95\% = 0,0166\%$ de sus ventas brutas.
 - Para las demás, con o sin fines de lucro: 0,08% del patrimonio a fines del año calendario anterior al de la donación (registrado en la inscripción ante el Servel referida en a))²⁷.
- c) Transmitir siempre sus aportes por medio de depósitos en cuentas del Servicio Electoral, sea que elijan la vía de carácter público (para las donaciones muy grandes, que superen 600 UF o \$ 12,2 millones) o la vía reservada. Estas vías de donación están diseñadas para dificultar la corrupción y la extorsión, sin perjuicio de que puedan ser perfeccionadas.

²⁶ Este tope se obtiene así: como la tasa del IVA es 19%, un pago de \$ 100 en IVA neto revela un valor agregado en la empresa de $100/0,19 = \$ 526,3$ al año. Suponiendo que un tercio de este valor agregado se paga al capital, y el resto al trabajo, entonces la remuneración del capital es \$ 175,43 al año. Aplicando el tope de 1% a esa utilidad o remuneración, resulta un tope de \$ 1,75.

²⁷ El tope del 0,8% del patrimonio se obtiene así: Si el patrimonio es \$ 100 y rinde 8% real anual (este es un retorno habitual promedio para inversiones financieras), entonces las utilidades son \$ 8 al año. El 1% de esto, que es el análogo del tope para las donaciones de empresas, es \$ 0,08, es decir 0,08% del patrimonio.

¿Qué significan estos topes? Para el grueso de las confederaciones sindicales y patronales, que no tienen fines de lucro directo, este tope sería muy restrictivo, porque no pagan IVA neto y su patrimonio es modesto. Así, la decisión de donar se traslada a los socios. Eso es exactamente lo que ocurre hoy con las donaciones de empresas.

Para una fundación que no es capaz de atraer personas naturales como socios, sino consiste de capital aportado por los fundadores, el tope sería tan estricto como si hubiera sido una empresa con fines de lucro. Ello es equitativo, pues no se entendería que una fundación basada en el capital tuviera un tope más amplio que el de una empresa constituida de la misma manera. En el plano práctico, si hubiera una diferencia se incentivaría la creación de fundaciones por parte de empresas, con el único objeto de ampliar los topes.

Se propone mantener la actual prohibición a las personas jurídicas de todo tipo de donar especies (publicidad, bienes, servicios) a partidos políticos y candidatos, debido a las mayores dificultades que presentaría la fiscalización en este caso.

4. Fortalecer la capacidad del Servicio Electoral

Las labores que se han propuesto encomendar al Servel en las secciones anteriores son numerosas. Sin fortalecer adecuadamente al Servel, todas las medidas propuestas en el punto anterior fracasarían.

El desafío no es imposible si se acomete con gradualidad y decisión. Se requiere un tiempo prudente de puesta en marcha, que afortunadamente está disponible.

Las nuevas funciones que se agregan se pueden resumir así:

- Fiscalización de subsidios a talleres de diálogo y debate con simpatizantes.
- Mantención de los registros de coordinadores de temas públicos, publicidad de sus informes, fiscalización de sus requisitos.
- Fiscalización de subsidios a preparación de candidatos.

- Recaudación y administración de cuotas de militantes, aportes de simpatizantes y aportes de otros ciudadanos, más traspaso de subsidios a los partidos.
- Fiscalización de los requisitos para el subsidio a cuotas de militantes, como haber pagado y haber votado en elecciones internas. Fiscalización del requisito a subsidios a aportes de simpatizantes, que es haber participado en algún taller de diálogo y debate en los últimos dos años.
- Fiscalizar los nuevos mecanismos de donaciones por medios electrónicos.
- Mantención de los registros de personas jurídicas donantes. Coordinación con el Servicio de Impuestos Internos y otras entidades para fiscalizar topes.
- Coordinación con la Dirección del Trabajo para verificar la cuantía de las cuotas acumuladas recibidas de esos socios en los últimos dos años en los sindicatos, y aplicar tope a la donación. Verificar la vigencia de la autorización de asamblea de socios del sindicato.

Estimar el costo fiscal de esta inversión en el Servicio Electoral excede del propósito de esta nota. Sin embargo, observamos que contratar 80 personas más a un costo bruto que sume remuneración y gastos en bienes y servicios de consumo por \$ 2,0 millones en promedio, costaría \$ 1.920 millones al año en régimen.

5. Recursos totales recibidos por los partidos y costo fiscal

Los partidos que mantengan sus actividades actuales, sin aprovechar los subsidios propuestos, recibirán cero. Éste es el atributo esencial de esta propuesta, que la distingue de aquella del gobierno. En el otro extremo estarán los partidos que aprovechen los nuevos servicios hasta su tope, ofreciendo nuevos canales de participación ciudadana.

Para efectos de estimar el impacto financiero, supondremos que en promedio los partidos aprove-

charán sólo dos tercios de los subsidios variables por actividad. En ese caso, los recursos fiscales recibidos por los partidos serían:

- a) Por subsidio a cuotas de militantes y simpatizantes: 2/3 de \$ 3.000 millones al año. Para recibir esto del fisco, los partidos deben haber recibido cuotas y aportes privados de militantes y simpatizantes por una suma similar (la tasa inicial de matching es 100%), es decir otros 2/3 de \$ 3.000 millones al año.
- b) Por subsidio a talleres de diálogo y debate: 2/3 de \$ 3.550 millones al año.
- c) Por subsidio de capacitación de candidatos: 2/3 de \$ 1.137 millones al año. Sin embargo, en este caso, los partidos tendrían que desembolsar lo mismo que el fisco, que sólo cubre la mitad del costo de capacitación. Esto resta una suma igual al costo fiscal, dejando el ingreso neto para los partidos en cero (con el beneficio de haber capacitado a sus candidatos).
- d) Estimamos que la opción de destinar parte de la asignación parlamentaria al partido podría reorientar hasta un 10% de ese monto a los partidos, es decir, unos \$ 1.085 millones al año.
- e) También recibirían algunos aportes de las nuevas personas jurídicas que serían autorizadas a donar, pero creemos que ellos se recibirán sólo en las campañas. Por eso no consideramos recursos en los períodos fuera de campaña.

La suma de los ítems anteriores es \$ 6.118 millones al año. Esto es cerca de un tercio de la suma de los aportes fiscales por voto obtenido que se pagaron en las campañas de 2004 y 2005 (ciclo completo). Otra forma de presentarlo es que equivale a \$ 874 por voto obtenido en la elección de concejales, si es que hay 7 millones de votos. La diferencia es que los partidos que no realicen actividades nuevas no recibirán fondos fiscales extras.

El costo de estas propuestas para el fisco es el siguiente:

- Por recursos para asesores legislativos: \$ 12.480 millones al año.
- Los demás subsidios propuestos suman \$ 8.725 millones al año, a saber:
 - a) Por subsidio a la oposición parlamentaria: \$ 1.680 millones al año.
 - b) Por costo administrativo adicional en el Servel: \$ 1.920 millones al año.
 - c) Por subsidio a cuotas de militantes y simpatizantes: 2/3 de \$ 3.000 millones al año.
 - d) Por subsidio a talleres de diálogo y debate: 2/3 de \$ 3.550 millones al año.
 - e) Por subsidio de capacitación de candidatos: 2/3 de \$ 1.137 millones al año.

La suma de todos estos recursos es igual a la suma de los subsidios por voto que ya se concedieron en las campañas de 2004 y 2005, sin ajustar por la inflación. Consideramos que el beneficio social de los subsidios propuestos aquí es muy superior al de los subsidios de campaña recién citados.

6. Conclusión

El electorado tiene razón al oponerse a entregar dineros fiscales sin exigir actividades nuevas a cambio. Creemos que tendría una opinión más benévola respecto de subsidios condicionados a realizar actividades nuevas que aumenten la participación en los partidos.

Existe el riesgo de que las consideraciones estratégicas hagan perder el rumbo. Algunos desean proscribir las donaciones de empresas para sacar ventaja electoral en 2009. En efecto, en las campañas de 2005, la Alianza recibió 1,9 veces más que la Concertación de parte de las empresas. Sin embargo, esto no considera el financiamiento público, que fue más amplio en total que el privado. Tampoco considera algunas desviaciones de recursos públicos de los programas de generación de empleos y de Chiledeportes. Además, Michelle Bachelet fue la candidata presidencial que más dinero recibió de empresas. Los candidatos a parlamentarios de la DC recibieron 2,7 veces más donaciones de per-

sonas jurídicas que la suma de los candidatos del PPD, PS y PRSD²⁸.

Chile tiene una oportunidad para levantar la mirada y acoger las demandas ciudadanas por más participación en los partidos políticos, sea en forma personal o a asociándose para financiarlos a través de personas jurídicas. Esta oportunidad para profundizar la democracia no debería ser desperdiciada.

²⁸ La legalización de las donaciones de personas jurídicas (empresas) benefició a la Concertación, que desde 2004 pudo formalizar los aportes ilegales que antes recibía de empresas (caso MOP-Gate: ver resolución reciente de la ministra Chevesich, fustigando a las Constructoras Belfi y Mendes Junior por haber cedido \$ 100 millones cada una al ex ministro Carlos Cruz para financiar la campaña de Ricardo Lagos en 1999. Fuente: *El Mercurio* de Santiago, 19 de julio 2008, p. C15).