

Concurso Políticas Públicas / 2014

# Propuestas para Chile



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

## Índice

---

<b>I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma</b>	21
Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang	
<b>II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación</b>	55
María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi Ana María Hojas - María Rosa Lissi	
<b>III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo</b>	89
Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco	
<b>IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud</b>	119
Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid	
<b>V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional</b>	149
Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto	
<b>VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal</b>	183
Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado Arturo Orellana - Magdalena Vicuña	
<b>VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento</b>	215
Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García	
<b>VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas</b>	247
Juan Pablo Luna - Nicolás Somma	
<b>IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile</b>	273
Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada	
<b>X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia</b>	305
Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy Carolina Escárte - Carolina Salinas	

# Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas

INVESTIGADORES

**JUAN PABLO LUNA**

Instituto de Ciencia Política

**NICOLÁS SOMMA<sup>1</sup>**

Instituto de Sociología

---

## Resumen

Los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso de institucionalización partidaria a nivel regional (Payne et al., 2003; BID, 2006). No obstante, Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas (PNUD, 2014). Si bien no existe consenso respecto a cómo caracterizar adecuadamente los grados de enraizamiento social de un sistema de partidos, distintos indicadores existentes sobre el caso chileno ponen en duda la presencia de un sistema con altos niveles de legitimidad, enraizamiento y capacidad de canalizar la representación y participación ciudadana. De acuerdo a la Encuesta LAPOP 2010, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 11% de la población declara simpatizar con un partido político) son incluso significativamente más bajos que los observados en Perú y Ecuador, dos casos que han sufrido profundas crisis partidarias en tiempos recientes. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y Venezuela, una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Por su parte, al analizar la evolución temporal de este indicador se observa una tendencia preocupante: entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios cayó en Chile un 15%. Ningún otro país de la región registró una tendencia similar durante el mismo periodo.

A su vez, desde mediados de los años noventa se observa en el caso chileno una fuerte caída en la participación electoral. Esta se encuentra, por lo

---

1 Nicolás Somma agradece el apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), proyecto CONICYT/FONDAP/15130009.

demás, fuertemente estratificada en términos etarios, siendo los más jóvenes los que desproporcionadamente declaran no haber votado en la última elección. Un 20% de quienes tienen menos de 35 años dicen haber votado, comparado con aproximadamente un 80% en las cohortes etarias superiores (LAPOP 2010). Este síndrome parece haberse profundizado a partir de la introducción del mecanismo de inscripción automática y voto voluntario, verificándose una estratificación socioeconómica regresiva de la participación electoral reciente (Corvalán y Cox 2013).

Finalmente, como argumentamos en más detalle en la próxima sección, la crisis también se traduce a nivel de las organizaciones partidarias. En nuestra opinión, la coyuntura actual refleja una doble problemática. Por un lado, la incapacidad de las instituciones representativas de articular corrientes programáticas amplias, capaces de canalizar y representar las nuevas demandas sociales. De esto último depende la capacidad de construir una institucionalidad política más legítima. Y por otro, la capacidad que los políticos han desarrollado a nivel individual para reproducir adhesiones a nivel local —sea mediante ejercicios de *brokerage* o el desarrollo de liderazgos personalistas—, aislándose del descontento sistémico<sup>2</sup>. Esta es una clave fundamental para entender la reproducción intertemporal de un sistema poco legítimo a nivel agregado pero con fuerte inercia a nivel distrital/comunal, en el que los partidos en cuanto instituciones/organizaciones son cada vez más débiles.

El objetivo general del proyecto fue generar insumos para una propuesta de ley sobre financiamiento público condicionado a los partidos y organizaciones políticas. En línea con propuestas similares a nivel internacional (España, Colombia) y nacional (véase la iniciativa “95 propuestas para Chile” del Grupo Res Pública, 2014); así como algunos aspectos de la propuesta elaborada por Díaz y Sierra (2012), se propone otorgar financiamiento público basal a los partidos políticos —los que se consideran un bien público—, condicionando los aportes financieros a la institucionalización de prácticas internas que contribuyan a mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias.

En lo que resta de este capítulo presentamos los principales antecedentes relevantes, tanto en términos de la coyuntura política chilena, como en función de la legislación comparada. Más adelante presentamos las características generales de la propuesta, identificando los principales nudos críticos surgidos en el diálogo con diversos actores políticos relevantes en el marco de una serie de entrevistas semiestructuradas y de una encuesta *online*. Finalmente, analizamos la relación entre nuestra propuesta y otros mecanismos relativos a la regulación, financiamiento y organización de los partidos políticos chilenos y presentamos una breve conclusión.

<sup>2</sup> Por *brokerage* nos referimos a la gestión e intermediación de problemas, usualmente dirigida a individuos o pequeños grupos en el ámbito local.

## Antecedentes

### 1. La problemática que se intenta resolver: “*Mi partido es...una entelequia*”<sup>3</sup>

Durante los últimos años, diversos trabajos contribuyeron a saturar un diagnóstico hoy relativamente consolidado respecto a la situación del sistema de partidos políticos en Chile<sup>4</sup>. En tanto dichos trabajos abordan la problemática *in extenso*, solo presentamos aquí una síntesis de los elementos más relevantes de dicho diagnóstico. El reporte Auditoría de la Democracia en Chile, recientemente publicado por el PNUD (2014), sintetiza el sentido común sobre el sistema de partidos chileno de la siguiente forma:

“El deterioro de la relación entre los partidos y la ciudadanía no está circunscrito a la esfera simbólica de las percepciones y la opinión pública, sino que se evidencia fuertemente en el comportamiento de los ciudadanos y ciudadanas. (...) Partidos débiles, no programáticos, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad han sido más la norma que la excepción en América Latina y están en la base del fortalecimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en muchos países. La evidencia acá presentada plantea cuestionamientos sobre si será posible mantener coaliciones estables y apreciables niveles de gobernabilidad, sin realizar cambios importantes en el sistema de incentivos y regulación, con los déficits que hoy presenta el sistema de partidos chileno” (p. 292-296).

Desde nuestra perspectiva, el problema fundamental que enfrenta el sistema de partidos chileno no reside principalmente en su ilegitimidad social, sino en la debilidad institucional y organizacional de los partidos políticos. Desde la transición a la democracia se tendió a asumir que las cúpulas partidarias eran poderosas por el hecho de decidir la nominación de los candidatos (véase Siavelis, 2000). Con el paso del tiempo quedó claro que dichas cúpulas eran mucho más débiles de lo que se suponía. A continuación explicamos por qué.

Al analizar las opiniones de más de cincuenta líderes de partidos durante el año 2010 (Luna y Rossenblatt, 2012), los hallazgos de investigación tienden a reforzar el diagnóstico crítico respecto al sistema de partidos y su funcionamiento actual. De acuerdo a esta evidencia, las organizaciones partidarias parecen estar profundamente esclerosadas y han perdido poder *vis-*

3 Presidente de partido entrevistado por Fernando Rosenblatt (2010).

4 Véase por ejemplo: Díaz y Sierra (2012); PNUD (2014); Luna y Altman (2011); Luna y Mardones (2010); Rosenblatt (2013).

*à-vis* líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con connotación pública y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. En este sentido, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición ha disminuido muy significativamente. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los partidos han ido constituyéndose como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Estos últimos compiten descentralizadamente en el territorio y tienden a desarrollar liderazgos fuertemente personalizados. Particularmente en los distritos populares la personalización de la política también se combinaba con instancias de caudillismo y particularismo.

En síntesis, en la actualidad los candidatos incumbentes poseen grandes grados de poder y autonomía *vis-à-vis* las directivas partidarias. La institución informal según la cual “quien tiene mantiene” simboliza dicho poderío. Por su parte, los partidos, en varios casos a raíz de su precariedad financiera y organizacional, pasan a depender de sus liderazgos elegidos para mantener cierto arraigo y organización a nivel distrital y de circunscripción. Dichas debilidades también condicionan la selección de nuevos candidatos en caso de que se disponga de un cupo abierto. De acuerdo al relato de las directivas partidarias, los candidatos seleccionados poseen al menos una de tres características principales: contar con capacidad económica propia para financiarse la campaña, contar con un mecenas en el partido, y/o contar con reconocimiento de nombre (ser famoso) para lograr reducir los costos de instalar un nuevo candidato electoralmente viable<sup>5</sup>.

Más allá de la lógica electoral, los líderes partidarios resienten la incapacidad de los partidos de funcionar orgánicamente. Esto se debe en parte a la presencia de liderazgos y caudillismos que hacen pesar su autoridad vía el financiamiento o visibilidad política que proveen al partido, así como a la presencia incremental de liderazgos que desarrollan –en su búsqueda de éxito electoral y notoriedad nacional– carreras como discoloro o independiente de la línea partidaria<sup>6</sup>. Estas lógicas también se traducen en un desdibujamiento de la plataforma programática de los partidos, deteriorando la capacidad de la ciudadanía de ejercer mecanismos de *accountability* democrático. En definitiva, la posición programática del partido termina siendo la sumatoria de posiciones individuales y, en el mejor de los casos, fraccionales, determinadas por las características individuales de sus liderazgos y por las particulares de los distritos en que aquellos compiten, más que una ligada a

5 Véase Luna y Rosenblatt (2012).

6 Véase Luna y Rosenblatt (2012).



la posición doctrinaria del partido<sup>7</sup>. En palabras de dos dirigentes partidarios entrevistados en Luna y Rosenblatt (2012):

“Es un negocio redondo ser discolo. Los diputados se dan cuenta de que la categoría discolo te permite figuración, y por lo tanto te permite fama y te permite votos (...) si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno, lógicamente el discolo rinde mucho más que el ordenado y disciplinado. El disciplinado no hace noticia (...). Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso (...). En la política cada vez más hay actores que están orientados a un proyecto más personal que tiene menos conexión con un relato más amplio, y por lo tanto evalúan los asuntos según su conveniencia: cuán rentable es permanecer en un espacio colectivo o bien hacer un proyecto propio”.

Aun cuando los líderes partidarios articulan críticas y manifiestan molestia y desagrado respecto a esta situación (véase Luna y Rosenblatt, 2012), las dirigencias partidarias también declaran no tener capacidad real para contrapesar estas tendencias. En este sentido, los propios líderes partidarios se reconocen atenazados por una lógica que en el corto plazo les aseguraba continuidad electoral y un flujo de recursos económicos que les permitiría perdurar; pero que en el largo plazo ha contribuido significativamente a deteriorar y debilitar el funcionamiento institucional de sus colectividades políticas. La militancia se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y de requerir *accountability* por parte de los líderes electos. Algunos líderes partidarios lamentan, incluso, la incapacidad de sus partidos para reclutar candidatos adecuados, especialmente a nivel local<sup>8</sup>. En palabras de un dirigente partidario entrevistado en Luna y Rosenblatt (2012):

“Si el partido no tuviera hoy día parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciable del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades –los alcaldes, los parlamentarios– la mantienen”.

---

7 Véase Luna (2014).

8 Véase Luna y Rosenblatt (2012).

En síntesis, existe actualmente un fuerte correlato entre el descontento social con los partidos políticos chilenos y las actitudes de los líderes partidarios. Gran parte de los principales dirigentes políticos plantea hoy una fuerte decepción con el funcionamiento de sus propios partidos, denunciando frecuentemente la presencia de prácticas irregulares, indeseables y, en muchos casos, ilegales en las organizaciones que ellos mismos lideran. Usualmente, la situación actual se contrapone con un “pasado dorado” y un buen número de los líderes sostiene que si pudiese optar nuevamente, preferiría no involucrarse en la vida política del país.

En este marco, y especialmente –aunque no exclusivamente– a partir de las movilizaciones masivas registradas en 2011, surgieron en la centroizquierda nuevos referentes políticos con vocación electoral (por ejemplo, el Partido Progresista, Revolución Democrática, Izquierda Autónoma, y Fuerza Pública). También, en los últimos años, han surgido nuevos referentes políticos en la centroderecha, los que han postulado candidatos a cargos electivos o poseen ya una bancada parlamentaria (por ejemplo, el Partido Liberal, Evopoli y Amplitud). Estos protopartidos también requerirán institucionalizarse para lograr disminuir el peso que hoy tienen los liderazgos individuales que les han otorgado visibilidad pública y, en algunos casos, fuerza electoral.

## **2. Las reformas políticas y el ámbito de política pública de nuestra propuesta**

La legislación actual respecto al financiamiento de organizaciones partidarias genera un vacío legal. De acuerdo a la legislación vigente, la única limitante respecto al financiamiento de los partidos políticos es que no deben ser financiados por organizaciones o gobiernos extranjeros. La propuesta que se desarrolla en este trabajo busca llenar este vacío legal, el que contribuye notoriamente a configurar un escenario propicio para las tendencias descritas en la sección anterior.

A partir del escenario político post 2011 también se instaló en la agenda pública del país la necesidad de acometer una serie de reformas políticas. Entre ellas se encuentra la reforma al sistema de inscripción electoral en vigencia desde las elecciones legislativas y presidenciales de 2013 y en las municipales de 2012. No obstante, también se encuentran en trámite propuestas de reforma que serán de suma relevancia para reconfigurar los incentivos de los partidos políticos. Entre ellas, la modificación del sistema electoral resulta clave.

El análisis prospectivo en base a las características de la reforma al sistema electoral actualmente en trámite en el Congreso y recientemente aprobada por la Cámara Baja<sup>9</sup> sugiere que es dable esperar una mayor frag-

<sup>9</sup> Boletín 9326-07, en segundo trámite constitucional en el Senado (Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento).



mentación del sistema de partidos, así como la mantención o incremento de un sistema de partidos fuertemente personalizado, en especial, por la introducción de un sistema de lista abierta combinado con una fórmula de traducción de votos en escaños basada en la representación proporcional. La Ley de Primarias (20.640) de 2012, así como iniciativas actualmente en debate para extender su ámbito de aplicación a otras instancias electorales o para tornar las primarias actualmente voluntarias en obligatorias, también contribuirán a incrementar la personalización de la política en el país. Esto último, porque las elecciones primarias se estructuran en base a la competencia entre candidaturas individuales pertenecientes al mismo partido o conglomerado, diluyendo así las identidades colectivas y privilegiando las características personales de cada contendor. Complementariamente, se ha discutido ampliamente una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOC 18.603)<sup>10</sup> y la inclusión de un mecanismo de elección directa de los Gobiernos Regionales (GORE), la que podría introducir cambios, por ejemplo, respecto al proceso actual de constitución y organización territorial de las organizaciones partidarias. En dicho escenario, colocar nuevos incentivos que propendan al fortalecimiento de los partidos políticos (los actuales y aquellos en formación) resulta clave para intentar dotar al sistema de mayores niveles de calidad de representación y legitimidad social.

La ya aprobada Ley 20.730 que regula el *lobby*<sup>11</sup>, así como nuevas iniciativas sobre el financiamiento de campañas políticas (por ejemplo, la indicación respecto a la prohibición de aportes reservados por parte de personas jurídicas votada afirmativamente por la Cámara de Diputados junto a la reforma al sistema electoral binominal) también componen el cuadro en que se inserta nuestra propuesta<sup>12</sup>. No obstante, cabe señalar que lo que aquí planteamos es un sistema de financiamiento basal a los partidos políticos, el que no podrá ser utilizado para el financiamiento de campañas electorales. La propuesta busca, por lo demás, constreñir el impacto de las donaciones de privados (personas físicas y, fundamentalmente, personas jurídicas) en la política partidaria.

Finalmente, la incorporación creciente de normativas de transparencia en la función pública constituye un antecedente clave para la propuesta<sup>13</sup>, en tanto se propone condicionar el financiamiento basal a la incorporación de elementos de transparencia activa y pasiva respecto al funcionamiento de los partidos políticos<sup>14</sup>. Para lograr introducir estos criterios de transparencia,

10 Véase por ejemplo, Proyecto de Ley (Mensaje Presidencial, 2013) que modifica Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile. Boletín 8937-06. Primer Trámite Constitucional en el Senado (Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización).

11 Promulgada el 3 de marzo de 2014.

12 La indicación fue introducida por los Diputados Mirosevic y Jackson y fue votada el 13 de agosto de 2014.

13 Véase Ley 20.285 (2008) sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.

14 Para una propuesta reciente sobre incorporación de transparencia en los partidos políticos, véase Moya y Cid (2014).

así como para supervigilar la ejecución del mecanismo de financiamiento propuesto, resulta fundamental fortalecer la institucionalidad del Servicio Electoral de Chile (Servel). Dicho organismo no cuenta hoy con las condiciones técnicas, de recursos humanos y financieras para desarrollar un control efectivo de la normativa que aquí se propone.

En síntesis, la propuesta busca complementar los avances en materia de reforma política actualmente en la agenda pública, intentando incorporar incentivos que permitan potenciar los efectos positivos de la normativa en discusión, así como mitigar sus inevitables efectos negativos. Si bien nuestra propuesta se circunscribe claramente al financiamiento permanente –no en periodo electoral– de organizaciones partidarias, resulta necesario consignar que dicha iniciativa deberá ser analizada en función de su interacción con la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Financiamiento de Campañas Políticas, el nuevo Sistema Electoral, la Ley de Lobby, y la institucionalidad encargada de regular y supervisar el funcionamiento de las organizaciones políticas, actualmente Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) y Servel<sup>15</sup>.

### 3. La experiencia y legislación comparada

Nuestra propuesta de financiamiento a organizaciones políticas en Chile se enmarca en una abundante experiencia legislativa internacional sobre el tema. Para conocer tal experiencia hemos sistematizado la información proporcionada por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)<sup>16</sup>, que complementamos oportunamente con reportes nacionales. En total analizamos 50 países, mayormente de la OCDE y las Américas. A continuación detallamos los principales resultados del ejercicio.

Encontramos tres grandes situaciones en términos de la existencia y tipo de financiamiento a organizaciones políticas. En primer lugar, un grupo muy heterogéneo de países fuera de Europa (como Haití, El Salvador, Nicaragua, Estados Unidos, Canadá o Chile) no poseen financiamiento ni basal ni condicionado a organizaciones políticas –aunque sí proporcionan financiamiento para campañas–. En segundo lugar, algunos países europeos y varios latinoamericanos (como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México) solo proporcionan financiamiento condicionado. Finalmente, algunos países –también muy diversos entre sí– ofrecen tanto financiamiento basal como condicionado y, por tanto, están en la dirección de esta propuesta (se trata de Paraguay, República Dominicana, Suecia, Dinamarca, Israel y Eslovaquia, entre otros).

Más allá de esta caracterización general, a continuación revisamos seis aspectos específicos de la legislación de aquellos países que tienen algún

<sup>15</sup> La institucionalidad del Servel fue modificada en 2009 a través de la Ley 20.395.

<sup>16</sup> Mayor información disponible en: <http://www.idea.int/es/political-finance/>

tipo de financiamiento a organizaciones partidarias –sea basal y/o condicionado–. En primer lugar, hay variaciones respecto a cómo se definen las posibles organizaciones de ser financiadas. Para empezar, en prácticamente todos los casos las organizaciones tienen que estar registradas oficialmente como partidos políticos. Además, suelen establecerse umbrales mínimos de elegibilidad para recibir fondos según el porcentaje de votos obtenidos (4% Costa Rica; 2% Luxemburgo, República Dominicana y México; 3% Eslovaquia; 1% Argentina) o escaños (al menos un escaño: Islandia, Italia, Finlandia y varios otros; cinco diputados en Corea del Sur). También pueden existir tratamientos diferenciales para ciertos partidos (por ejemplo, en Alemania no se exige un umbral de votos o escaños a los partidos que representan minorías étnicas). Otras variantes a modo de miscelánea incluyen el tener estatuto como asociación sin fines de lucro (Luxemburgo, Estonia), no haberse involucrado en actividades comerciales (Polonia) o no tener candidatos o líderes terroristas (España).

En segundo lugar, existen varias alternativas para determinar cómo se distribuyen los recursos entre las distintas organizaciones. Ello puede hacerse de manera proporcional a la cantidad de votos que recibe cada partido (como es el caso de Paraguay, Costa Rica o Reino Unido) o, asimismo, la cantidad de escaños obtenidos (por ejemplo, Luxemburgo; y, en casos como el austriaco, se estipula un monto adicional fijo a partidos por encima de cierto número de escaños). Hay casos mixtos como el español, donde parte de los recursos depende de los votos y el resto de los escaños. De manera similar, en países como Panamá, República Dominicana, México, Israel o Perú, una parte de los recursos depende de los votos o escaños, pero el resto se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones –lo que obviamente favorece a las más pequeñas–.

En tercer lugar, hay variantes respecto al tipo de elecciones consideradas para determinar los votos o escaños relevantes. Por ejemplo, en Suecia y México solo se contabilizan las elecciones parlamentarias, mientras que en Colombia se contemplan, además de las parlamentarias, las elecciones presidenciales y locales. Es interesante el caso de países como Suecia o Ecuador, donde para incentivar la continuidad partidaria se considera el desempeño en las dos últimas elecciones.

Un cuarto aspecto en el que varían las legislaciones nacionales se refiere al tipo de restricciones a la hora de gastar los recursos. Aquí hay dos variantes, primero, se establecen porcentajes mínimos de fondos que deben destinarse a actividades consideradas beneficiosas. Por ejemplo, varios países establecen mínimos para actividades de capacitación, formación de dirigentes, educación cívica e investigación (2% México, 20% Argentina, 0,01% Grecia, 25% Panamá, 20% Brasil, 50% Corea del Sur; cabe destacar las amplias variacio-

nes en este sentido). Otros países establecen mínimos para actividades que incentiven la participación femenina (5% Italia, 12% Finlandia, 2% México, 2,5% Panamá) o la formación de jóvenes (6% Argentina). De manera similar, la legislación colombiana establece que el 15% debe gastarse indistintamente en actividades para la participación de mujeres, jóvenes y minorías étnicas, o actividades de *think tanks*. Una segunda forma de establecer restricciones es imponiendo máximos –por ejemplo, en Brasil no puede superarse el 50% de gastos en rentas y salarios–. También se prohíbe explícitamente el gasto en campañas (Portugal) o se impone un tope al mismo (25% en Bélgica).

Un quinto aspecto refiere a los mecanismos de fiscalización con el propósito de asegurarse de que los fondos sean recibidos y gastados conforme a la legislación. En la gran mayoría de los países se establece como mecanismo principal la entrega de informes, generalmente anuales, a organismos públicos o al gobierno. En otros casos se añade, por ejemplo, la publicación del presupuesto de las organizaciones en el diario nacional (Grecia) o la realización de una auditoría a las mismas por parte del Tribunal de Cuentas (Brasil).

Finalmente, cabe referirse a los mecanismos de castigo a las organizaciones que incumplan con la legislación. Ellas van desde la pérdida del financiamiento, o el desregistro o disolución del partido, hasta la prisión para los líderes de las mismas, pasando por sanciones económicas, multas y la devolución del dinero, o la imposibilidad de que los líderes partidarios correspondientes continúen en sus cargos.

En síntesis, una mirada al contexto internacional muestra que existe un abanico amplio de opciones. Quizás lo más interesante radica en que las características de la legislación no parecen seguir un patrón demasiado obvio que distinga entre países más o menos desarrollados o con mayor o menor calidad democrática: encontramos legislaciones similares en países con distintos niveles de desarrollo/calidad democrática, y legislaciones disímiles en países similares en tal sentido.

### **La propuesta: hacia un sistema de financiamiento basal condicionado de los partidos políticos**

Luego de una primera ronda de debate y discusión de la propuesta originalmente planteada por el equipo de investigación, se introdujeron una serie de complementos y restricciones. Nuestra propuesta ajustada es la siguiente, y se inspira en un mecanismo de financiamiento similar al introducido por la Ley 1.475 aprobada e implementada en Colombia en 2011 (ver Congreso de Colombia, 2011), aunque incorporando buenas prácticas identificadas en otros casos relevantes.

Se busca propiciar una ley de financiamiento basal a los partidos políticos, que otorgue un piso básico universal a todas aquellas instituciones legalmen-

te inscritas como partido político de acuerdo a la legislación vigente<sup>17</sup>. Como contrapartida, y más allá de los requisitos previstos para la rendición de fondos públicos, los partidos que reciban el financiamiento público deberán incorporar elementos de transparencia activa y pasiva a su gestión financiera y organizativa. Dichos elementos deberán publicitarse y estar disponibles a través de la página web del partido. En este último plano, los partidos deberán hacer público un padrón de adherentes actualizado, que incluya, además, los aportes realizados por ellos en forma de cuota de adhesión o donación. En caso de recibir donaciones por parte de personas jurídicas, estas también deben ser incluidas en dicha rendición.

Un máximo del 30% del financiamiento basal universal deberá destinarse a financiar remuneraciones y viáticos del personal, mientras que un mínimo del 50% deberá destinarse a la organización de actividades de formación de líderes y trabajo de discusión y difusión de las orientaciones programáticas del partido<sup>18</sup>. Para cada periodo presupuestal (un año), dichas actividades además deberán tener lugar en al menos cinco regiones distintas del país. El resto de los fondos asignados mediante el fondo basal universal podrá ser utilizado de manera discrecional por el partido, siempre y cuando su utilización sea rendida y documentada de acuerdo a la legislación vigente. Adicionalmente, se establecerá un aporte complementario, también condicionado, cuyo monto total será asignado en función del porcentaje de votos logrado por el partido en las últimas dos elecciones parlamentarias, estimulando así la continuidad de la organización. Dicho monto complementario, y de carácter opcional, deberá ser utilizado para financiar una serie de actividades/características organizativas que se consideren socialmente deseables. Los recursos presupuestados para el aporte complementario que no sean transferidos a los partidos políticos elegibles para dicho financiamiento adicional, podrán ser asignados a la creación de un fondo destinado a reembolsar (contra gastos debidamente documentados y rendidos) los costos de inscripción de nuevos partidos políticos.

En cuanto a las actividades a ser financiadas por el fondo complementario, la legislación comparada contiene diversas alternativas<sup>19</sup>. Entre ellas, conside-

17 Para una reconstrucción detallada respecto a la evolución de partidos inscritos en el país desde la transición a la democracia, véase PNUD (2014). De acuerdo al texto de la LOC 18.905, para la constitución de un partido político es necesario primeramente el apoyo de al menos 100 ciudadanos inscritos en los Registros Electorales. Posteriormente, el partido debe afiliarse, en un periodo de hasta 210 días, a un número de inscritos en los Registros Electorales que sea igual o superior al 0,5% del electorado de las regiones donde se constituye (considerando la última elección a diputados). Esto debe hacerse en al menos ocho regiones cualesquiera del país, o en tres regiones contiguas.

18 En línea con la legislación comparada (véase sección correspondiente en este capítulo) y mediante la introducción de estos criterios, se busca permitir financiar el funcionamiento regular del partido, pero con un tope máximo. También se busca potenciar el trabajo programático y de formación de líderes, siendo ambos déficit fundamentales en la institucionalidad partidaria actual.

19 Entre ellas: capacitación y formación de dirigentes, educación cívica, y participación femenina y juvenil. Ver datos agregados en Ohman (2012:27-29). La legislación colombiana (Ley 1475, 2011) es particularmente interesante en este aspecto. Para un desglose de la misma ver el sitio web de IDEA: <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=48> (consultado el 30 de septiembre de 2014).

ramos que las siguientes son especialmente relevantes para el caso de Chile:

- Apoyo a organización comunitaria, relacionamiento con las bases sociales del partido.
- Apoyo para el desarrollo de organizaciones partidarias locales.
- Desarrollo de mecanismos innovadores que promuevan la participación política y la democracia interna en instancias orgánicas.
- Actividades de formación de líderes, cuadros y juventudes partidarias (en algunos casos, estas actividades son delegadas a un *think tank* directa y explícitamente ligado al partido político; en otros, como en el caso español, ningún candidato puede ser postulado por el partido sin haber pasado por la escuela de formación de líderes).
- Actividades orientadas al diseño, difusión y discusión programática, seminarios y debate (como en el caso anterior, estas actividades pueden ser delegadas a un *think tank* directa y explícitamente ligado al partido político).
- Desarrollo de trabajo legislativo y asesoría técnica y política a parlamentarios del partido (usualmente el financiamiento es otorgado a las bancadas parlamentarias, y existe la posibilidad de bonificar el diseño de proyectos de ley de bancada e interbancadas).

En base a las entrevistas semiestructuradas con actores clave, nos fue posible identificar una serie de tensiones y nudos críticos que debe enfrentar la propuesta. Entre ellos, los principales son: ¿Por qué gastar plata en partidos políticos?; ¿debe financiarse a los partidos establecidos (ilegítimos ante la ciudadanía, mal vistos por nuevos referentes que no logran superar barreras de entrada), o a nuevos partidos políticos?; ¿debe financiarse a liderazgos individuales emergentes, o a organizaciones colectivas?; ¿deben ser financiadas también organizaciones locales o, alternativamente, debe introducirse un sesgo a favor de organizaciones de perfil y ambición nacional?; ¿debe condicionarse el financiamiento a la instauración de buenas prácticas, o debe respetarse a rajatabla el derecho de autodeterminación de cada comunidad partidaria?; ¿debe fomentarse el cofinanciamiento privado o evitarse? Y en caso de permitirse el cofinanciamiento privado, ¿pueden las personas jurídicas donar a los partidos políticos, y en qué condiciones respecto a la transparencia, publicidad y monto máximo de dichas donaciones?; ¿cuánta transparencia debe fomentarse respecto a la actividad de los partidos, de modo de facilitar la *accountability* social sin comprometer información personal de carácter sensible para la ciudadanía?; ¿quién debe regular el mecanismo de financiamiento propuesto y cuál debe ser el rango de sanciones previstas por la ley?

La próxima sección presenta los resultados del relevamiento complementario realizado para sondear el grado de aceptación de la propuesta, así como las posiciones mayoritarias respecto a las principales disyuntivas ya planteadas. En la sección de conclusiones justificamos, desde un punto de vista normativo, las opciones que nuestro equipo de investigación ha decidido proponer al finalizar el proceso de maduración y discusión de la propuesta original.

## El estado de opinión respecto a la propuesta realizada

El análisis se basó en las 16 respuestas de una encuesta electrónica que buscó relevar las opiniones y sugerencias sobre la propuesta de ley por parte de un grupo variado de investigadores, consultores, actores políticos y *policy-makers* (es importante aclarar que una de estas 16 respuestas surge del trabajo conjunto de nueve individuos relacionados a un *think tank* de derecha, que prefirieron dar una respuesta unificada). Si bien estos datos no pretenden representar el universo correspondiente a la ciudadanía chilena, y si bien el número de respuestas es modesto, sí nos permiten identificar las principales fortalezas y debilidades adjudicadas a la propuesta, complementando la rica información recabada en el contexto del proceso de investigación realizado. La encuesta se envió a un grupo de 108 personas. Antes de analizar los resultados sustantivos, en esta sección se revisan las características de aquellos que respondieron la consulta.

### 1. Características de los encuestados

Como muestra la Tabla 1, entre los respondentes predominan los hombres (67%) relativamente jóvenes (el 63% tiene 45 años o menos) que no son miembros de partidos u organizaciones políticas (63%). Por su parte, los respondentes poseen posturas ideológicas variadas aunque con cierto predominio de la izquierda (ya sea de partidos de la Nueva Mayoría u otros), y se dedican a la academia, las ciencias sociales, profesiones liberales o a la investigación aplicada.

TABLA 1. Caracterización del perfil de respondentes a la encuesta *online*

Sexo	
Mujeres	33%
Hombres	67%
Total	100%
Edad	
18-30 años	19%
31-45 años	44%
46-55 años	31%
56-65 años	6%
Total	100%
Miembro de partido u organización política	
Sí	37%
No	63%
Total	100%



Tendencia política	
Izquierda no Nueva Mayoría, izquierda independiente	25%
Nueva Mayoría	25%
Centro derecha	12%
Desencantado, ninguno, independiente	25%
No sabe / no responde	13%
Total	100%
Ocupación/actividad	
Academia	25%
Cientista social	25%
Abogada/o, economista	25%
<i>Think tank</i>	19%
Otros	6%
Total	100%

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta *online* realizada por los investigadores.

## 2. ¿Cuántos recursos asignar y cómo distribuirlos?

Dos preguntas se orientaron a relevar aspectos financieros básicos del proyecto. Ante la pregunta sobre qué porcentaje del PIB chileno debería dedicarse al financiamiento partidario, el promedio de las respuestas fue del 0,19%, lo que, independientemente del año que se considere, ascendería a una suma astronómica. El rango de variación observado fue de entre 0,01% y 0,5% (pregunta cerrada). Y ante la pregunta sobre cómo deberían distribuirse los fondos entre los componentes basal y complementario (donde 1=100% al fondo basal y 10=100% al fondo complementario), las respuestas indican que en promedio debería destinarse aproximadamente 52% a este último (y por ende 48% al primero). Pero el rango de respuestas es amplio: mientras que algunos destinarían aproximadamente el 22% al componente complementario, otros destinarían aproximadamente el 77% a dicho componente.

## 3. ¿Por qué gastar plata en partidos políticos?

La mayoría de los encuestados considera que la propuesta, más allá de los matices que discutiremos más adelante, contribuiría a generar una serie de resultados deseables, entre ellos: transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento de los partidos, aumento de la legitimidad ciudadana de los mismos, mejora en la representación ciudadana, y un aumento de la calidad

de la competencia democrática. Varios encuestados se refirieron en estos términos a la hora de evaluar la propuesta en general. También se observaron razones más específicas. A continuación las sintetizamos, agrupándolas en función de si ellas refieren a la vida interna de los partidos, a las características del sistema de partidos, o a los vínculos entre partidos y ciudadanía.

Varias de las razones para apoyar la propuesta refieren al mejoramiento de la vida interna de los partidos políticos. Por ejemplo, a través del aporte basal:

- Los partidos se liberarían de conflictos de interés que surgen de depender de donaciones de particulares (como líderes del partido con recursos desproporcionados).
- Se permitiría el acceso a cargos de dirigencia de personas con insuficientes fondos personales para sostener el partido.
- Podrían cubrirse las necesidades y actividades permanentes y básicas que los partidos hoy no pueden financiar.

Adicionalmente, se consideró que la ley favorecería la democracia interna de los partidos, por ejemplo, mediante la provisión de recursos para organizar elecciones internas a nivel nacional o regional. Sin embargo, algunos mencionaron que la ley podría eventualmente deteriorar la democracia interna si quienes reciben y administran los fondos ya cuentan con liderazgos bien establecidos dentro del partido. También se consideró necesario enfatizar el desarrollo de competencias técnicas en candidatos y autoridades partidarias, en particular las locales (Consejeros Regionales, alcaldes y concejales). Un encuestado sugirió que deberían entregarse fondos únicamente si todos los candidatos del partido pasan por la escuela de liderazgo del mismo (siempre y cuando existiese algún tipo de acreditación de dicha escuela).

Otra serie de consideraciones sobre la propuesta enfatiza sus implicancias para el sistema de partidos chileno, incluyendo las relaciones entre los mismos y la dinámica de la competencia partidaria. Por ejemplo, se plantea que los aportes condicionados, al depender del porcentaje de votos obtenidos en las dos últimas elecciones parlamentarias, incentivarían la continuidad de los partidos en el tiempo, evitando que colapsen una y otra vez como ha sucedido en Perú.

Otra serie de contribuciones de la propuesta detectadas por los encuestados y por los informantes clave entrevistados, apuntan al fortalecimiento de los vínculos entre partidos y ciudadanos:

- En un contexto marcado por el aparente deterioro de la consistencia programática de tales vínculos, varios participantes consideraron positivo que existan recursos condicionales al efectivo desarrollo y discusión de orientaciones programáticas y a actividades de formación de líderes. Se sugirió, al respecto, que debería solicitarse a los partidos la elaboración de materiales para la difusión de sus ideas y la contratación de investigadores en políticas públicas y legislativas.

- Varios participantes también valoraron la posibilidad de financiar, mediante los aportes complementarios, actividades de incorporación de jóvenes, indígenas y mujeres a la militancia partidaria. Y proponen que ello podría hacerse de diversas maneras: estableciendo cuotas de candidatas mujeres y jóvenes, a través de actividades formativas focalizadas en esos grupos o estableciendo *matching funds*<sup>20</sup> condicionados a la incorporación de militantes jóvenes.
- Otro punto frecuentemente mencionado como positivo es la incorporación de principios de transparencia. Uno de los encuestados añadió que además de presentar la información en la página web del partido, debería habilitarse un canal de solicitud de información postal para quienes no tengan acceso permanente a internet. No obstante, algunos aspectos sobre la transparencia fueron controversiales como se discutirá más adelante.

Más allá de estas consideraciones generalmente positivas, se plantearon varios dilemas que atraviesan a la propuesta, los cuales desarrollamos a continuación.

#### 4. ¿Financiar a los partidos establecidos o a los nuevos?

Un eje de la discusión tiene que ver con la pertinencia de otorgar financiamiento de manera equitativa –según la cual todos los partidos inscritos legalmente reciben los mismos beneficios– o si, por el contrario, es necesario repartirlo en función del porcentaje de votos en elecciones legislativas –lo que favorecería a los partidos electoralmente establecidos–. La propuesta es híbrida: el financiamiento basal se otorga equitativamente mientras que el condicionado lo hace en función de los votos –considerando impertinente hacerlo en base al número de escaños, dada la desproporcionalidad que hoy posee el sistema electoral chileno–. De todas maneras, hay posiciones dispares.

Por ejemplo, algunos encuestados consideran necesario que el financiamiento sea completamente equitativo. Destacan favorablemente que la asignación basal, al otorgar un piso básico universal a todos los partidos con independencia de los votos o escaños, contribuya a equilibrar los recursos, reduciendo de este modo las desigualdades entre partidos. Pero también consideran que el fondo complementario debiera distribuirse equitativamente para “emparejar la cancha”. Por ejemplo, si se utiliza el criterio de los votos se dificultaría el surgimiento de nuevos partidos. Esto, porque sus militantes deberían incurrir en los costos del trámite de creación del partido sin tener la certeza de que los gastos serían reembolsados. Además, utilizar el criterio electoral impediría la consolidación de partidos ya existentes, pero que debido a su juventud todavía reciben pocos votos.

<sup>20</sup> En este contexto, *matching funds* refiere a un sistema de financiamiento por el cual el Estado entregaría al partido una suma de dinero igual a la que el partido recaudaría por otras vías para financiar la inclusión de, por ejemplo, mujeres o jóvenes.

Otros participantes, sin embargo, consideran que la asignación de recursos debería ser completamente dependiente de la distribución de los votos –incluso se menciona que debería establecerse un umbral de escaños–. Desde este punto de vista, el financiamiento basal, tal como está planteado en la propuesta, incentivaría el oportunismo: grupos no interesados en un proyecto político serio y dotado de continuidad se aprovecharían de la ley para crear un partido con el único fin de recibir ingresos estatales. Además, se considera que el sistema podría incentivar la fragmentación oportunista de los partidos, dado que un mismo partido podría presentarse como dos partidos distintos para recibir el doble de financiamiento. En la misma línea, hay quienes plantean la necesidad de establecer requisitos mínimos –aparentemente adicionales a los ya existentes para la creación de partidos– a la hora de definir qué es un partido y qué no lo es. Esto porque, en palabras de un encuestado, “si los requisitos son bajos el problema es que vamos a tener una multiplicación de partidos con el objetivo de obtener dinero del financiamiento público”.

### **5. ¿Financiar liderazgos emergentes o partidos políticos?**

También existe un dilema relativo a si debería abrirse el financiamiento a candidatos independientes, esto es, que no se presenten a través de partidos políticos. Hay quienes consideran no solo que ese debería ser el caso, sino que además la asignación de fondos debería ser equitativa para todos los candidatos, sean estos dependientes de partidos o no –lo que llevaría, lógicamente, a que los partidos que presenten más candidatos obtengan más fondos–. Más aun, algunos encuestados consideran que debería otorgarse financiamiento incluso a los candidatos que no resulten electos. Aunque esta discusión escapa al ámbito de la propuesta, que parte de la base de que el financiamiento se entrega a partidos y no a candidatos independientes, este punto de vista ilumina alguna de las preocupaciones de los participantes, principalmente de quienes representan a organizaciones nacientes.

### **6. ¿Financiar organizaciones locales o nacionales?**

La propuesta estipula que los fondos complementarios no usados serán utilizados para reembolsar costos de inscripción de nuevos partidos, siempre y cuando estos logren un funcionamiento mínimo en al menos cinco regiones del país. Para algunos encuestados eso es positivo en la medida en que se estimula la creación de partidos de alcance nacional, erosionando el poder de caudillos regionales que operan con lógicas locales y cortoplacistas. Para otros, eso no sería necesariamente deseable, aunque no se fundamentó tal postura.

### **7. ¿Fomentar buenas prácticas o dar un cheque en blanco?**

Buena parte de los participantes y encuestados estuvo de acuerdo con condicionar el financiamiento a prácticas consideradas como deseables. Otros, sin embargo, favorecen una política de “cheque en blanco”. Primero, se con-

sideró que establecer mínimos y máximos a distintos rubros de gasto sería encorsetar a los partidos, que tienen distintas necesidades, así como visiones doctrinarias particulares. Un encuestado lo ilustra elocuentemente: “... los partidos –en sus diferentes etapas de vida– tienen necesidades diferentes. Algunos novatos necesitan abrir sedes en todo el país, otros son enormes y requieren de mucho personal. Algunos son altamente centralizados y en otros los dirigentes viajan mucho. Algunos forman jóvenes y dirigentes, otros tienen externalizado ese servicio en fundaciones o institutos afines. Algunos apuntan a desparlamentarizar a sus dirigencias con vicepresidentes o secretarios generales a tiempo completo, y otros solo necesitan pagar sueldos de secretarías”. Desde esta perspectiva, cada partido debería decidir con completa autonomía cómo gastar los recursos estatales.

Para otros encuestados, no obstante, los límites establecidos en la propuesta son debatibles por la razón opuesta. Concretamente, se considera que el tope del 30% del fondo basal para remuneraciones y viáticos del personal es excesivo, pues estos gastos “en la práctica no buscarán generar bienes públicos y más bien se prestarán para distribuirse en la lógica de las cuotas de poder interno y facciones pagando favores, contratando candidatos perdedores, etc.”. La sugerencia implícita en este comentario sería, posiblemente, reducir ese tope.

### **8. ¿Fomentar el cofinanciamiento privado o evitarlo?**

Aunque la propuesta refiere exclusivamente a fondos públicos, cabe notar que varios encuestados mostraron reservas respecto al financiamiento de actividades partidarias por parte de privados, sean personas naturales o jurídicas. Si bien algunos encuestados y entrevistados se mostraron conformes con un sistema de financiamiento privado complementario, la mayoría estableció la necesidad de regular dicho financiamiento y, eventualmente, topearlo. Una posibilidad que se sugirió, en base a la experiencia alemana, consiste en avanzar hacia un sistema de financiamiento por membresía, con cuotas públicas y estandarizadas, aportadas únicamente por parte de personas naturales.

### **9. ¿Cuánta transparencia es posible y cuánta privacidad es necesaria para resguardar la privacidad de las personas?**

Como señalamos anteriormente, varios participantes valoran las exigencias de transparencia financiera y organizativa y rendición de cuentas como condición para recibir fondos. Un encuestado sugirió directamente la incorporación de elementos de transparencia activa y pasiva como los que hoy rigen a las entidades estatales (véase también Moya y Cid, 2014).

Sin embargo, hubo matices sobre el alcance que debería tener la transparencia. Para algunos no se debería pretender aplicar la Ley de Transparencia a los partidos políticos, dado que estos no son entidades estatales. Se sugiere aplicar, alternativamente, los principios de transparencia de la Ley 19.884.

En una posición intermedia encontramos opiniones que, en general, promoverían una política de transparencia, pero opuestas a la publicidad del padrón de militantes y de donantes particulares. Esto último con el argumento de que ello podría dar lugar a prácticas persecutorias (por ejemplo, prácticas antisindicales hacia trabajadores que figuren como militantes de ciertos partidos). De modo similar, otros argumentan que, de hacerlo, se estaría vulnerando el derecho a salvaguardar las preferencias políticas de los ciudadanos. En este sentido se sugiere que debería protegerse la identidad de quienes realicen pequeñas donaciones –con monto a definir–, pero sí publicitar a quienes donen por sobre cierto umbral. Respecto al padrón de militantes, podría establecerse un sistema que permita salvaguardar la privacidad de las personas, pero que al mismo tiempo permita al Servel contar con un padrón único para cada partido. Esto resulta fundamental para garantizar los mecanismos de democracia interna que se seleccionen.

## **10. ¿Dependencia del Estado?**

Para algunos encuestados se corre el riesgo de que la propuesta pueda producir una excesiva dependencia financiera de los partidos respecto al gobierno de turno, en particular para el caso de partidos nuevos o pequeños, lo que iría en contra de la autonomía de los mismos. Para ello se propone que el monto total del financiamiento en ningún caso supere un umbral determinado, por ejemplo del 30% del total de ingresos y operaciones financieras de cada partido.

Sin embargo, no queda claro en las respuestas de los encuestados cómo dicha dependencia podría reducir la autonomía de los partidos: para ello debería ocurrir que el gobierno tuviera discrecionalidad en el otorgamiento de los fondos más allá de las condiciones estipuladas, tales como la inscripción legal o el porcentaje de votos, lo que escapa de lo que se propone en este proyecto.

## **11. ¿Cómo asegurar que los recursos se usen como es debido?**

### **¿Quién regula?**

También surgió en la encuesta la preocupación sobre cómo fiscalizar que los recursos estatales sean utilizados en actividades que efectivamente constituyan bienes públicos. Más allá de la preocupación generalizada sobre este punto, hubo algunos comentarios específicos. Por ejemplo, un encuestado plantea que es necesario asignar más recursos a bancadas que a parlamentarios, dado que los recursos entregados a parlamentarios con el propósito de mejorar el trabajo legislativo pueden terminar usándose para alimentar redes clientelares en los distritos respectivos. Otro encuestado plantea que, de no existir una adecuada fiscalización, el dinero podría terminar siendo usado en campañas electorales, sobresueldos y retribución de favores. En un sentido similar, un encuestado considera que los recursos para actividades tales como

formación de líderes, producción legislativa y estudios académicos deberían entregarse a *think tanks* de los partidos más que directamente a los partidos o a los parlamentarios. De paso, esto permitiría fortalecer y profesionalizar los *think tanks*, así como sincerar la relación existente hoy entre diversos centros de pensamiento y fundaciones con vínculos conocidos, aunque no regulados, con los partidos políticos.

Respecto a cómo fiscalizar el correcto uso de los recursos transferidos, varios participantes establecen de modo general que es necesario desarrollar más y mejores mecanismos de fiscalización de la asignación y uso de los recursos. Se habla de sanciones creíbles y fuertes, por ejemplo, la pérdida del escaño, de la necesidad de generar una entidad autónoma, con competencias y autoridad, reglas claras y estándares de cumplimiento que actualmente el Servel no posee. Otros, afortunadamente, plantean sugerencias más específicas, tales como:

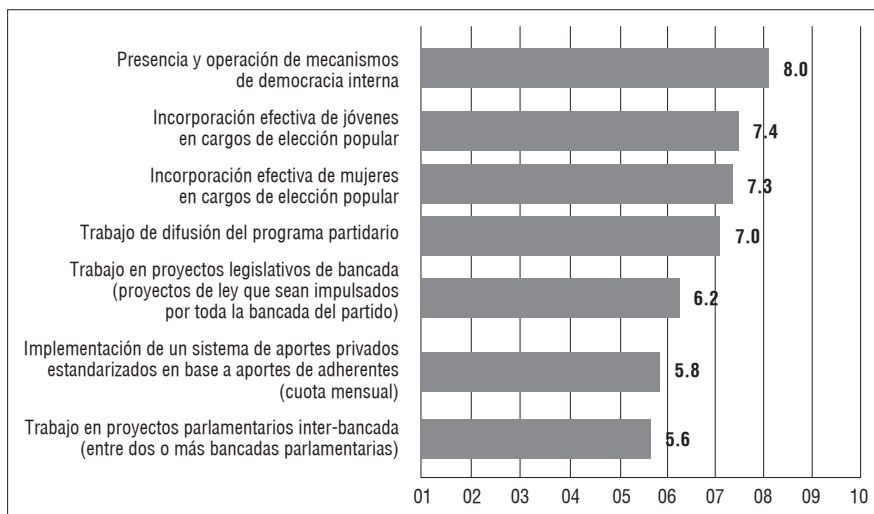
- Reformar el rol y facultades del Servel, otorgándole la responsabilidad de fiscalización, aunque con auditorías externas al mismo.
- Auditar el uso de fondos públicos mediante la Contraloría General de la República.
- Fiscalizar todo lo relacionado a la transparencia a través del Consejo de Transparencia (alternativa a la que se oponen otros, dado que los partidos están regidos por el derecho privado).
- Incorporar una prohibición expresa de financiar gastos de campaña con estos fondos.

## 12. ¿Qué bienes públicos “comprar” a través del fondo condicionado?

Buena parte de la encuesta se orientó a relevar las opiniones sobre cómo debería asignarse el componente condicionado de los recursos. En primer lugar, a través de preguntas cerradas, la encuesta relevó las opiniones sobre la medida en que el fondo complementario debería incentivar una serie de actividades diversas, donde 1=nada relevante y 10=extremadamente relevante. La Figura 1 ordena dichas actividades de mayor a menor según el promedio en la escala de 1 a 10. Los encuestados parecen valorar la democracia interna, la incorporación de jóvenes y mujeres y la difusión programática en mayor medida que el trabajo parlamentario y la implementación de cuotas mensuales. Esto resulta consistente con la demanda difusa de algunos sectores de la ciudadanía de crear partidos más abiertos e inclusivos. No hay grandes diferencias en los desvíos estándar (no mostrados), aunque se nota una mayor dispersión de opiniones respecto al tema de las cuotas mensuales.



FIGURA 1. **Importancia/prioridad que le daría a las siguientes actividades para incentivar mediante el fondo complementario** (promedios en rango 1-10)



Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta *online* realizada por los investigadores.

También se relevó la opinión de los encuestados y participantes en base a una serie de preguntas abiertas. En este caso, además de los mecanismos previstos en las preguntas cerradas, se priorizó la necesidad de financiar la presencia del partido –como institución– en el territorio, realizando trabajos de formación política y difusión programática. Respecto a la formación de cuadros, se menciona recurrentemente la selección y entrenamiento de candidatos a puestos locales. Mientras que en términos de línea programática, se priorizan mecanismos de difusión de la misma (por ejemplo, vía la página web del partido), así como la necesidad de fortalecer las bancadas parlamentarias, en algunos casos, en coordinación con un *think tank* oficial, como epicentro del trabajo programático del partido. Finalmente, algunos encuestados mencionaron la necesidad de transparentar los reglamentos y mecanismos de funcionamiento interno que rigen la vida partidaria, haciendo público, por ejemplo, los mecanismos de ingreso al partido.

## Conclusiones

De acuerdo al relevamiento realizado por IDEA-Internacional (2014), Chile posee un sistema de financiamiento electoral –de campañas–, único en el mundo. Dicho sistema permite que personas jurídicas realicen donaciones por montos muy altos y que son, al mismo tiempo, reservados. Dicho sistema de financiamiento electoral, cuestionado desde hace tiempo en círculos técnicos por su opacidad y por su contribución a desvirtuar el principio de una

persona, un voto, hoy es seriamente debatido a nivel de la opinión pública nacional<sup>21</sup>. En este trabajo nos hemos centrado en un elemento adicional que contribuye a reducir la calidad de la política en el país: la ausencia de un mecanismo de financiamiento permanente a los partidos políticos, más allá de las campañas, y sus implicancias para el funcionamiento institucional de los mismos. En este sentido, hemos intentado hacer foco en una dimensión del financiamiento a la política usualmente soslayada en el debate público. No obstante, creemos se trata de un elemento clave, junto con el mecanismo de financiamiento de campañas electorales, para explicar la crisis institucional y de legitimidad que hoy sufren los partidos políticos en Chile. Por esta razón, también sostenemos que la introducción de reformas significativas en ambas áreas –financiamiento de campañas y financiamiento institucional permanente– deben constituirse en piezas clave de las denominadas reformas políticas actualmente en discusión en Chile.

En tanto consideramos que el abordaje de dichas reformas debe ser sistémico, de modo de asegurar la consistencia entre objetivos e instrumentos de política pública, nuestra propuesta debe ser afinada y “aterrizada” en función de las opciones que se logre consensuar respecto a otras piezas clave del entramado institucional; entre ellas: la modificación de los requisitos para la inscripción de partidos políticos; la introducción de mecanismos de descentralización política a nivel regional y/o provincial; la reforma y fortalecimiento del sistema de regulación y del régimen sancionatorio respecto a las violaciones de las leyes que enmarcan el funcionamiento del sistema político; y la reforma al sistema electoral. A modo de ejemplo, nuestra propuesta no podría funcionar adecuadamente en un contexto en que no se fortalezca muy significativamente la capacidad del Servel. Por otra parte, de aprobarse el nuevo sistema para la inscripción de partidos nuevos actualmente en trámite en el Congreso Nacional, el fondo que en nuestra propuesta se destina a la creación de un fondo semilla, podría ser destinado, en cambio, a financiar el fortalecimiento institucional de nuevos partidos (muchos de los cuales, luego de lograr la inscripción, o bien desaparecen o bien terminan siendo capturados por caudillismos particulares)<sup>22</sup>. Adicionalmente, de introducirse mayores niveles de descentralización, debiese contarse con más fondos y con mecanismos de financiamiento adecuados para promover la formación de liderazgos políticos a nivel local. En síntesis, la propuesta que hemos intentado promover en base a nuestra investigación debe ser discutida y eventualmente articulada con el conjunto de reformas políticas que se decida promover.

Las características y objetivos centrales de la propuesta son los siguientes: se busca introducir un mecanismo de financiamiento mixto a los partidos políticos, incorporando tanto un componente de financiamiento basal –piso

<sup>21</sup> A esto ha contribuido recientemente el desenlace del denominado Caso PENTA.

<sup>22</sup> Sobre este punto, véase PNUD (2014).

universal—, como uno de financiamiento condicionado al rendimiento electoral. Dicho financiamiento será también condicionado a la realización, por parte del partido, de una serie de actividades que contribuyan a aumentar: los niveles de democracia interna y de transparencia en el funcionamiento de la organización; la cristalización programática del partido en su interior, así como en su relación con los votantes; la calidad del trabajo legislativo y de gestión a nivel municipal y local que los representantes del partido realizan; y la presencia permanente del partido en el territorio. Adicionalmente, se podrían incorporar condiciones que estimulen una mayor participación en la política partidaria de minorías específicas, tales como las mujeres, los jóvenes, o los pueblos indígenas.

La bajísima legitimidad que hoy poseen en Chile los partidos políticos y el sistema político en general constituye el principal obstáculo respecto a la viabilidad de nuestra propuesta. ¿Quién va a estar dispuesto a invertir más recursos públicos en instituciones tan poco legítimas y apreciadas por la opinión pública? Una posibilidad sería destinar parte de los recursos que hoy se gastan en el financiamiento de campañas para la creación de un fondo de financiamiento basal a los partidos. Esto podría acompañarse de mecanismos que reduzcan significativamente los máximos de gasto electoral, que regulen el tipo de gasto electoral permitido (por ejemplo, eliminando gasto electoral que termina deteriorando el espacio público), y que establezcan mecanismos de fiscalización del gasto electoral y sanciones mucho más duras a los infractores. No obstante, aún de lograrse una reasignación efectiva del gasto electoral hacia el financiamiento de la institucionalidad partidaria, los recursos serán probablemente insuficientes para propiciar una alta calidad institucional de los partidos políticos.

Por otra parte, hemos puesto deliberadamente poco énfasis en determinar montos de recursos a asignar para el financiamiento permanente de los partidos, pero por supuesto que este es un punto central a la hora de concretar esta propuesta. Por ejemplo, ¿qué porcentaje del PIB debería utilizarse para ello?; ¿cómo deberían repartirse los recursos entre el componente universal equitativo y el condicionado a votos?; ¿qué proporción de ello significaría para los distintos partidos actualmente existentes respecto a sus recursos totales?; ¿cuánto más de lo que hoy hacen los partidos podría hacerse con estos recursos? A esta altura nos parece más productivo justificar la necesidad de una reforma en esta línea que plantear una propuesta de reforma cerrada.

Desde este punto de vista, y a modo de cierre, solo queda argumentar que las democracias de calidad son impensables sin partidos institucionalmente fuertes y democráticos. Es por esta razón que los partidos deben ser pensados como un bien público para la sociedad. En otras palabras, las sociedades que se desentienden de los partidos y su funcionamiento, terminan enfrentando

más adelante deterioros significativos de su institucionalidad democrática y estatal. Los partidos sin financiamiento estatal son últimamente financiados por grupos de interés que desvirtúan el principio de igualdad política y, usualmente, terminan siendo capturados por intereses particularistas o por liderazgos individuales con acceso privilegiado a financiamiento privado. Desde esta perspectiva, y en conjunto con otras reformas políticas necesarias, el financiamiento público a los partidos políticos puede resultar clave en transformar los “males públicos” con que hoy cuenta Chile, con partidos y una institucionalidad democrática acorde a las de un país de alto desarrollo humano y social.

## Referencias

- BID**, 2006. *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: IADB, 2006.
- Congreso de Colombia**, 2011. Ley Estatutaria 1.475 (14 de julio de 2011), por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
- Corvalán, A. y Cox, P.**, 2013. Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3), 47-68.
- Díaz, F. y Sierra, L. (eds.)**, 2012. *Democracia con Partidos*. Santiago: CEP-CIEPLAN
- IDEA-International**, 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. IDEA-Int: Stockholm.
- Lapop**, 2010. Cultura política de la democracia en Chile. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Luna, J.P. y Zechmeister, E. (eds). Santiago. ICP-PUC.
- Luna, J.P. y Altman, D.**, 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), 1-28.
- Luna, J.P. y Mardones, R.**, 2010. Chile: Are the Parties Over? *Journal of Democracy*, 21 (3), 107-121.
- Luna, J.P. y Rosenblatt, F.**, 2012. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En: Díaz, F.J. y Sierra, L. (eds.) *Democracia con Partidos*. Santiago: CEP-CIEPLAN, 115-265.
- Luna, J.P.**, 2014. *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.
- Moya, E. y Cid, V.**, 2014. Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile. *Revista Transparencia y Sociedad*, 1-1, 13-26.

- Ohman, M.**, 2012. *Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A.**, 2003. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- PNUD**, 2014. *Auditoría de la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. PNUD, Santiago.
- Siavelis, P.**, 2000. Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. *Revista de Ciencia Política*, 20 (2), 82-101.